



**Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Nordrhein-Westfalen
(Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen 2021)**



Vorwort

Dem Einzelhandel kommt eine zentrale Bedeutung für die Attraktivität der Innenstädte und Zentren zu. Darüber hinaus sichert der Handel mit Lebensmitteln die Nahversorgungsfunktion. Auch für die Entwicklung des Verkehrs, die Gestaltung der Städte sowie die soziale Integration der Bevölkerung vor Ort ist der Einzelhandel wesentlich.

„Handel ist Wandel.“ Deshalb war es höchste Zeit, den Einzelhandelserlass seit der letzten Novelle von 2008 neu zu fassen. Mit ihm geben wir den Kommunen einen aktuellen Leitfaden zur Entwicklung des Handels in den Städten und Gemeinden an die Hand. Der Erlass beschreibt präziser die Zulässigkeit der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Nordrhein-Westfalen, insbesondere von Lebensmittelmärkten.

In den Erlass ist die umfangreiche neuere Rechtsprechung eingeflossen, sodass wir den Kommunen und Genehmigungsbehörden nun aktuelle und praktische Handlungsanweisungen für die Gestaltung des Handels in den jeweiligen Orten geben können. Anhand eines konkreten Prüfschemas kann die Verträglichkeit und Rechtmäßigkeit von Einzelhandelsvorhaben besser beurteilt werden.

Vielerorts wurden durch die Städte und Gemeinden kommunale Einzelhandelskonzepte verabschiedet, um damit die Entwicklung des Handels steuern zu können. Dabei geht es vielfach darum, neue Ideen für die Attraktivitätssteigerung von Innenstädten umzusetzen und deren Vitalität zu erhalten und zu stärken. Mit dem Erlass möchten wir diese Steuerung in Planung und Praxis unterstützen.

Ina Scharrenbach
Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung





Vorwort

Auch wenn die Folgen derzeit noch nicht vollständig absehbar sind, so ist doch zu erkennen, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie die Transformation des innerstädtischen Handels sowie der Innenstädte beschleunigt haben. Innenstädte wie auch Stadtteil- und Quartierszentren bleiben jedoch wichtige Pfeiler für die im Raumordnungsgesetz verankerte Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen und die Konzentration der Siedlungsentwicklung. Es gilt daher noch mehr als vor der Pandemie, die Innenstädte hin zu zukunftsfähigen multifunktionalen Orten zu entwickeln.

Dabei bleibt der stationäre Handel ein wichtiger Bestandteil, der von anderen, neuen Funktionen profitieren kann – zum Beispiel, weil die Kundenfrequenz wieder steigt. Der Handel selbst ist bereits im Wandel, das hat sich in der Pandemie besonders deutlich gezeigt: Händlerinnen und Händler haben kreative und digitale Geschäftsideen und -modelle erdacht und erprobt.

Die Landesplanung leistet ihren Beitrag zu diesen multifunktionalen Innenstädten: Durch die weitere Konzentration der Siedlungsentwicklung und durch eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung und die damit verbundenen einheitlichen, verbindlichen und ortsübergreifend wirkenden Rahmenbedingungen.

Mit dem nun vorliegenden Erlass zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels trägt die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen zu rechtssicheren Ansiedlungsentscheidungen bei, indem sie zusätzliche Hinweise und Empfehlungen zu den bereits vorhandenen Erläuterungen im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) gibt und dabei auch eine Übersicht über die aktuelle Rechtsprechung in diesem Bereich bereitstellt.

Der Handel, Bürgerinnen und Bürger, kommunale Planungsträger und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Regionalplanungsbehörden – sie alle sind aktiv daran beteiligt, dass die Innenstädte in Nordrhein-Westfalen lebendige Zentren unserer Städte sind und bleiben. Für dieses Engagement zum Nutzen unserer Innenstädte und die geleistete Arbeit bedanke ich mich herzlich.

Prof. Dr. Andreas Pinkwart
Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie



Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Nordrhein-Westfalen (Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen 2021)

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1	Zweck des Erlasses	6
1.1	Einführung	6
1.2	Adressaten	8
1.3	Anwendungsbereich	8
2	Begriffe und Definitionen	9
2.1	Allgemeines	9
2.2	Begriffe	9
2.2.1	Einzelhandelsbetriebe	9
2.2.2	Einkaufszentren	10
2.2.3	Großflächige Einzelhandelsbetriebe	11
2.2.4	Sonstige großflächige Handelsbetriebe	11
2.2.5	Sonderfall: Funktionseinheit und Einzelhandelsagglomeration	12
2.2.6	Verkaufsfläche, Geschossfläche	13
2.2.7	Einzelhandelsbetriebe ohne Verkaufsfläche, Online-Handel, Multichannel-Vertrieb	16
2.2.8	Sortimente	17
2.2.9	Zentrale Versorgungsbereiche	19
2.2.10	Städtebaulich integrierte Lage	23
2.3	Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe	24
2.3.1	Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO	24
2.3.2	Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO	27
3	Beurteilung in der Landesplanung	28
3.1	Materielle Erfordernisse	28
3.1.1	Ziel 6.5-1 – Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen	30
3.1.2	Ziel 6.5-2 – Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen	30
3.1.3	Ziel 6.5-3 – Beeinträchtungsverbot	38



		Seite
3.1.4	Grundsatz 6.5-4 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche	40
3.1.5	Ziel 6.5-5 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente	41
3.1.6	Grundsatz 6.5-6 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente	41
3.1.7	Ziel 6.5-7 – Überplanung von vorhandenen Standorten	42
3.1.8	Ziel 6.5-8 – Einzelhandelsagglomerationen	45
3.1.9	Grundsatz 6.5-9 – Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte	46
3.1.10	Ziel 6.5-10 – Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO	47
4	Gemeindliche Planung	47
4.1	Gemeindliche Einzelhandelskonzepte und Festlegung ortstypischer Sortimentslisten	47
4.2	Landesplanerisches Anpassungsverfahren nach § 34 LPlG Nordrhein-Westfalen	49
4.3	Bauleitplanung	51
4.3.1	Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung	51
4.3.2	Städtebauliche Zielsetzung – städtebauliche Rechtfertigung – Planungserfordernis – Abwägungsgebot	51
4.3.3	Darstellung im Flächennutzungsplan	53
4.3.4	Festsetzung im Bebauungsplan	53
4.3.4.1	Festsetzung „Kerngebiet“	53
4.3.4.2	Festsetzung „Sondergebiet“	54
4.3.4.3	Beschränkung des Einzelhandels in sonstigen Baugebieten	56
4.3.4.4	Begrenzung der Verkaufsfläche durch Festsetzung der Geschossfläche	57
4.3.5	Bestimmungen in der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan	58
4.3.6	Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)	59
4.3.7	Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 9 Abs. 2a BauGB)	60
4.3.8	Beteiligung der benachbarten Gemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB)	61
4.3.9	Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB)	62
4.4	Überprüfung und Anpassung älterer Bebauungspläne sowie des unbeplanten Innenbereichs	62
4.4.1	Überprüfung des unbeplanten Innenbereichs	63
4.4.2	Änderung älterer Bebauungspläne	63
4.4.3	Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung	65



		Seite
5	Baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall	66
5.1	im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB)	66
5.1.1	Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 2017/1990/1986	67
5.1.2	Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1977	67
5.1.3	Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1968	67
5.1.4	Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1962	68
5.2	Nachweis der Atypik bei Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO	68
5.2.1	Allgemeines	68
5.2.2	Sonderfall: Städtebauliche Atypik bei Märkten mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten	72
5.3	Zulässigkeitsbeschränkung durch § 15 BauNVO	75
5.4	innerhalb der im Zusammenhang bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB)	76
5.4.1	Allgemeines	76
5.4.2	Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB	77
5.4.3	Zulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BauGB	79
5.4.4	Erweiterte Genehmigungsmöglichkeit für bestimmte Vorhaben (§ 34 Abs. 3a BauGB)	80
5.4.5	Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB	80
5.4.6	Zulässigkeit nach § 34 BauGB i. V. m. einfachem Bebauungsplan	82
5.4.7	gesicherte Erschließung	82
5.5	im Außenbereich	83
5.6	Nutzungsänderungen und Erweiterungen	83
5.7	Behandlung von Bauanträgen	84
5.7.1	Antragsunterlagen	84
5.7.2	Festschreibung in der Baugenehmigung	85
5.8	Vorlage bei der Bezirksregierung	85
Anlage 1	Zentrenrelevante Sortimente als landesplanerischer Mindeststandard	86
Anlage 2	zu Kapitel 4.1 Gemeindliche Einzelhandelskonzepte und Festlegung ortstypischer Sortimentslisten	87
Anlage 3	Prüfschema des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO 2017	88
Anlage 4	Orientierungs- und Gliederungshilfe für Verträglichkeitsgutachten	91



1	Zweck des Erlasses		
1.1	Einführung		
Dem Einzelhandel kommt eine zentrale Bedeutung für die Attraktivität der Innenstädte und Zentren zu. Dem Handel mit Lebensmitteln obliegt darüber hinaus die Nahversorgungsfunktion. Auch für die Entwicklung des Verkehrs, die Gestaltung der Städte sowie die soziale Integration der Bevölkerung vor Ort ist er wesentlich. Denn über die reine Versorgung ist der tägliche Einkauf für viele Menschen auch eine Gelegenheit, sich mit anderen zu treffen und auszutauschen. Auch der Kunde schätzt es, in den Zentren möglichst viele Produkte vergleichen und erwerben zu können und den Einkauf mit weiteren Aktivitäten wie z. B. der Gastronomie zu verbinden. Seit Anfang der 1970er Jahre vollzieht sich im Einzelhandel ein Strukturwandel. Der Anteil kleinerer inhabergeführter Geschäfte nimmt ab, während der Anteil filialisierter Unternehmen, welche über größenbedingte, beschaffungsseitige und logistische Vorteile verfügen, zunimmt. Die Zahl der Geschäfte insgesamt ist rückläufig.¹ Standorte mit vorwiegend inhabergeführten Handelsbetrieben geraten zunehmend unter Druck. Auch das Netz an Lebensmittelmärkten wird durch fortschreitende Konzentrationstendenzen immer grobmaschiger.² Hinzu kommt, dass der Online-Handel weiter an Bedeutung gewinnen wird, wenngleich er sich im Bereich des gerade für kleinere Zentren besonders wichtigen Lebensmitteleinzelhandels aktuell noch auf niedrigem Niveau bewegt. Die Städte und Gemeinden verfolgen mit der Steuerung des Einzelhandels und insbesondere der Ansiedlung von Lebensmittelmärkten weiterhin das Ziel, die Zentren zu stärken sowie eine flächendeckende Nahversorgung zu sichern. Die Aspekte des Zentrumschutzes und der Versorgungssicherheit – insbesondere im ländlichen Raum – werden in Zukunft vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungen noch an Bedeutung zunehmen. Ziel der Ansiedlung von Einzelhandelsnutzungen ist es, Standorte zu identifizieren, die gleichermaßen für den Handel im Hinblick auf die Erreichbarkeit attraktiv sind, und für die Städte als wichtige Frequenzbringer ihrer Zentren fungieren. Für kleinere Zentren kommt gerade dem Lebensmitteleinzelhandel eine zentrale Bedeutung zu. Dies ist auch aus Kundenperspektive vor dem Hintergrund angestrebter Einkaufskopplungen mit anderen Einkaufsanlässen des täglichen Bedarfs (insbes. Lebensmittel, Bäcker, Fleischer, Drogeriemarkt) und weiteren Kopplungen (Bank / Sparkasse, Post / Paketstationen, Gastronomie, Dienstleistungen, Handwerk oder auch medizinischen Anlässen) anzustreben. Der Einzelhandel ist neben Kultur, Begegnung, Arbeiten und Gastronomie ein wesentlicher Bestandteil des städtischen Lebens und der Zentren in den Städ-			

¹ vgl. Handelsszenarien NRW 2030, S. 16

² vgl. GMA 2017: Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, S. 11, Neuansiedlungen von Lebensmittelmärkten finden vorwiegend oberhalb der Schwelle der Großflächigkeit von 800 m² Verkaufsfläche und der Regelvermutungsschwelle von 1.200 m² Geschossfläche, die sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt, statt.



ten. Er bestimmt in seinen vielfältigen Facetten in hohem Maße die Lebendigkeit und die Attraktivität der urbanen Zentren. Er hat somit insbesondere 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).

Es ist eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen anzustreben. 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

von hoher Bedeutung.

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.

Der Erlass dient somit insbesondere auch einer Stärkung der kommunalen Planungshoheit, die durch die Hinweise und Empfehlungen unterstützt werden soll. Denn es ist vor allem Aufgabe der Kommunen, die Einzelhandelsentwicklung vor Ort zu steuern, um sowohl die Zentren zu stärken als auch die Nahversorgung zu sichern.



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 Einzelhandelsbetrieben, insb. Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist (im Folgenden BauNVO genannt), dienen und für Investitionswillige, Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sowie den Einzelhandel Planungs- und Investitionssicherheit schaffen. Insofern nimmt er immer wieder Bezug auf den aktuellen Stand der Rechtsprechung, die in diesem Themenfeld sehr umfangreich ist.		
1.3 Anwendungsbereich		
Dieser Erlass richtet sich an die unterschiedlichen Planungsebenen, insbesondere bei • der Regionalplanung, • der Bauleitplanung oder • regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepten. Darüber hinaus ist er anzuwenden bei der Zulassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben: • Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren (siehe Kapitel 2.2.2), von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (siehe Kapitel 2.2.3) und von sonstigen großflächigen Handelsbetrieben (siehe Kapitel 2.2.4) i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO, • Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben, • Umwandlung eines Großhandelsbetriebs (siehe Kapitel 2.2.4) ganz oder teilweise zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb (Nutzungsänderung, siehe Kapitel 5.6), • Änderung einer in der Baugenehmigung festgeschriebenen Branche oder eines festgeschriebenen Warensortiments (Nutzungsänderung, siehe Kapitel 5.6), • Nutzungsänderungen von vorhandenen Gebäuden zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben und • Errichtung von mehreren jeweils nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in räumlicher Nähe und zeitlichem Zusammenhang (siehe Kapitel 2.2.5).		



2 Begriffe und Definitionen		
2.1 Allgemeines		
§ 11 Abs. 3 BauNVO³ dient der Steuerung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben, sofern diese die weiteren Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO erfüllen (im Folgenden: Einzelhandelsgroßprojekte). Der zentrale Regelungsgehalt der Norm besteht darin, dass die vorgenannten Betriebe nur in Kerngebieten und in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten zulässig sind. Damit scheiden alle übrigen Baugebiete für die Verwirklichung solcher Vorhaben von vornherein aus. Einzelhandelsgroßprojekte sind danach neben Einkaufszentren solche Vorhaben, die das Merkmal der Großflächigkeit erfüllen und Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO haben. Diese Vorschrift schafft neben den in §§ 2 bis 9 BauNVO 2017 aufgeführten Baugebieten ein Baugebiet besonderer Art, das „Gebiet für großflächigen Einzelhandel“. Seine eigentliche Bedeutung besteht darin, derartige Nutzungen einer speziellen bauleitplanerischen Regelung zu unterwerfen und die genannten Betriebe aus Gewerbegebieten und Industriegebieten fernzuhalten. Sie sollen ebenfalls aufgrund ihrer städtebaulichen Auswirkungen nicht in Wohngebieten, Misch-, Dorf- und Urbanen Gebieten zugelassen werden. Im Umkehrschluss gilt aber auch: Großflächige Einzelhandelsbetriebe, die die beiden Kriterien kumulativ nicht erfüllen, sind in aller Regel⁴ auch in Gewerbegebieten und Industriegebieten zulässig, in denen sie nicht durch besondere Festsetzungen eines Bebauungsplans ausgeschlossen sind.		
2.2 Begriffe		
2.2.1 Einzelhandelsbetriebe		
Einzelhandelsbetriebe sind Betriebe, die ausschließlich oder überwiegend an Endverbraucher verkaufen: • Zu ihnen zählen unter anderem alle Kauf- und Warenhäuser, SB-Warenhäuser, SB-Kaufhäuser, Verbrauchermärkte sowie Fachmärkte. • Dazu gehört auch der Direktverkauf an Endverbraucher am Standort des Fertigungsbetriebs (sogenannter Annex-Handel).		

³ https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/__11.html

⁴ Gemeint ist hier der Vorbehalt nach § 15 BauNVO.



2.2.2 Einkaufszentren		
Ein Einkaufszentrum ist eine räumliche Zusammenfassung von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben, die in der Regel einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Komplex bilden.⁵ 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 im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO darstellen. Ein solches "Zusammenwachsen" mehrerer Betriebe zu einem "Einkaufszentrum" setzt jedoch außer der erforderlichen räumlichen Konzentration weitergehend voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht der Kunden als aufeinander bezogen, als durch ein gemeinsames Konzept und durch Koordination miteinander verbunden in Erscheinung treten.⁶ Dabei ist jedoch immer auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen.		
2.2.2.1 Hersteller-Direktverkaufszentren		
Hersteller-Direktverkaufszentren (oder auch als Fabrikverkaufszentren, Factory-Outlet-Center (FOC) bezeichnet) weisen regelmäßig die Merkmale eines Einkaufszentrums im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO auf und sind daher als Einkaufszentren zu qualifizieren.⁷		
2.2.2.2 Fachmarktzentren		
Mehrere aufeinander bezogene Fachmärkte („Fachmarktzentren“) sind ebenfalls ein Einkaufszentrum, sofern sie die unter 2.2.1 genannten Voraussetzungen erfüllen.		

⁵ vgl. BVerwG, Urteil vom 27.04.1990, 4 C 16.87

⁶ Diese Zusammenfassung kann sich beispielsweise in organisatorischen oder betrieblichen Gemeinsamkeiten, wie etwa in gemeinsamer Werbung oder einer verbindenden Sammelbezeichnung, dokumentieren (vgl. BVerwG, a. a. O.). Zwingende Voraussetzungen für ein Einkaufszentrum sind diese Merkmale jedoch nicht. (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.07.2007, 4 B 29.07). Auch mehrere sukzessive von einem Bauherrn errichtete Gebäude auf einem Areal mit gemeinsamem Parkplatz können ein Einkaufszentrum darstellen, insbesondere wenn alle Einzelhandelsbetriebe auf dem Areal von einem Bauherrn und Eigentümer des Geländes einheitlich geplant und finanziert sowie sukzessive verwirklicht worden sind. Sofern die Bauherrschaft immer in einer Hand lag, selbst dann, wenn die Gebäude der einzelnen Betriebe von verschiedenen Architekten geplant und durch unterschiedliche Banken finanziert worden sind (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 03.11.2011, 1 A 10270/11; BVerwG, Beschluss vom 18.12.2012, 4 B 3.12). Hinweis: Sofern in diesem Erlass auf obergerichtliche Urteile aus anderen Bundesländern verwiesen wird, so werden diese dennoch zur Gesetzesauslegung herangezogen sofern sie nicht der Rechtsprechung des OVG Münster widersprechen.

⁷ vgl. BVerwG, Urteil vom 01.08.2002, 4 C 5.01. Einer Gemeinde ist es jedoch auch möglich, ein Sondergebiet „FOC“ festzusetzen, dass sich von einem allgemeinen Einkaufszentrum unterscheidet und dieses damit ausschließt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.02.2011, 4 BN 43.10).



2.2.3 Großflächige Einzelhandelsbetriebe		
Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind in Abgrenzung zum sonstigen Handel planungsrechtlich eine eigenständige Nutzungsart. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO betrifft ausschließlich Einzelhandelsbetriebe, die großflächig sind und 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. • Großflächigkeit Einzelhandelsbetriebe sind großflächig, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m² überschreiten.⁸ • Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt (siehe Kapitel 2.3.1). Liegt eine von der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abweichende atypische Situation vor und hat ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb keine solchen Auswirkungen, unterfällt er trotz einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² nicht den im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. 122), der zuletzt durch Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 12. Juli 2019 (GV. NRW. S. 442) geändert worden ist (im Folgenden LEP NRW genannt) oder in einem Regionalplan festgelegten Zielen der Raumordnung für Einzelhandelsgroßprojekte.		2.3.1
2.2.4 Sonstige großflächige Handelsbetriebe		
§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauNVO verweist auch sonstige großflächige Handelsbetriebe in Kerngebiete und für sie festgesetzte Sondergebiete, sofern diese im Hinblick auf den Verkauf an Endverbraucher und auf ihre Auswirkungen den in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 genannten großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind. Sonstige großflächige Handelsbetriebe in diesem Sinne sind Betriebe, die auch an Endverbraucher verkaufen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, auch wenn sie in Teilen Großhandel betreiben. Großhandel: Betriebe mit reiner Großhandelsfunktion zählen nicht zu den sonstigen großflächigen Handelsbetrieben im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauNVO.		

⁸ BVerwG, Urteil vom 24. 11.2005 – 4 C 14.04. Sofern ein Betrieb demnach eine Verkaufsfläche von genau 800 m² aufweist, ist er noch nicht großflächig.



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. Der Absatz von Waren an Gewerbetreibende zu deren privaten Verbrauch zählt grundsätzlich zur Einzelhandelstätigkeit. Die Rechtsprechung hat eine Toleranzgrenze von 10 % des Umsatzes des Großhandelsunternehmens für betriebsfremde Waren zur Deckung des privaten Lebensbedarfs zugestanden.⁹ 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.¹⁰ Die Nutzung eines für den Großhandel genehmigten Gebäudes für den Einzelhandel stellt eine Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2939) geändert worden ist (im Folgenden BauGB genannt) dar und ist nicht über den Bestandsschutz gedeckt. Eine solche Nutzungsänderung ist wie die Neuerrichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs zu beurteilen.¹¹ Eine derartige Nutzungsänderung ist nach Bauordnungsrecht zu genehmigen. Floh- oder Trödelmärkte unterliegen nicht den Bestimmungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs.¹²		5.6
2.2.5 Sonderfall: Funktionseinheit und Einzelhandelsagglomeration		
Für die Frage der Großflächigkeit ist auf den jeweiligen Einzelhandelsbetrieb abzustellen.		

⁹ Hiermit ist jedoch nicht gemeint, dass bis zu einem bestimmten Prozentsatz der Umsatz auch mit Privatkunden ohne Zugangskontrolle erzielt werden kann, ohne dass der Betrieb als Einzelhandelsbetrieb gilt. Vielmehr meint die Toleranzschwelle den Umstand, dass Gewerbetreibende Waren für den Privatgebrauch einkaufen, der offensichtlich nicht mit dem Gewerbebetrieb im Zusammenhang steht. Ein Betrieb, der hingegen auch an Personen verkauft, die nicht Gewerbetreibende im o. g. Sinne sind, ist immer auch ein Einzelhandelsbetrieb.

¹⁰ für Anhaltspunkte für Maßnahmen bei Cash-and-Carry-Betrieben vgl. BGH, Urteil vom 30.11.1989, I ZR 55/87

¹¹ BVerwG, Urteil vom 03.02.1984, 4 C 25.82

¹² Angesichts ihrer Eigenart treten Trödelmärkte mit ihrem andersartigen Angebot nicht ernsthaft in Konkurrenz zu herkömmlichen Einzelhandelsbetrieben. Sie haben nicht die Anziehungskraft, um Kundenschaft von herkömmlichen Einzelhandelsgeschäften in nennenswerten Umfang abzuziehen, und können deshalb nicht durch Verdrängung kleinerer Einzelhandelsgeschäfte zu städtebaulich unerwünschten und nachteiligen Strukturveränderungen in den Innenbereichen und Siedlungsschwerpunkten der Gemeinden (beispielsweise Verödung der Innenstädte) führen sowie die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung gefährden (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.07.1995, 10 B 1978/95).



Die Verkaufsflächen baulich und funktional eigenständiger Betriebe können grundsätzlich nicht zusammengerechnet werden. Ein Einzelhandelsbetrieb ist nur dann als selbstständig anzusehen, wenn er unabhängig von anderen Betrieben genutzt werden kann und deshalb als eigenständiges Vorhaben genehmigungsfähig wäre.¹³ Eine Funktionseinheit besteht jedoch, wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche baulich in mehrere selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt ist, aber die Gesamtfläche durch einen Hauptbetrieb geprägt wird 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.¹⁴ Mehrere kleinere, eigenständige Betriebe, die in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang errichtet werden, für sich genommen jedoch nicht großflächig sind, sind ggf. als Agglomeration, jedoch nicht als ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb anzusehen. Für die Prüfung einer „Funktionseinheit“ unter den Gesichtspunkten eines gemeinsamen Nutzungskonzepts, der Ergänzung der Sortimente, der Nutzung von Synergieeffekten u. ä. ist in diesen Fällen kein Raum. Auf die Zulässigkeitsbeschränkung durch § 15 BauNVO, der sich bei Anwendung auf großflächige Einzelhandelsbetriebe nur auf die städtebaulichen Gesichtspunkte bezieht, wird hingewiesen (siehe im Einzelnen Kapitel 5.3). 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 (siehe Kapitel 4.2).		
2.2.6 Verkaufsfläche, Geschossfläche		
a) Verkaufsfläche Für die Bestimmung der Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO ist auf die Verkaufsfläche abzustellen.¹⁵ Dazu ist grundsätzlich auszugehen von den Innenmaßen des Gebäudes und allen Flächen des Betriebs, die den Kunden zugänglich sind, in denen Waren		

¹³ Dies ist bei einem Betrieb zu bejahen, der über einen eigenen Eingang, eine eigene Anlieferung und eigene Personalräume verfügt, z. B. ein eigenständiger Getränkemarkt neben einem Lebensmittel-Discount-Markt, vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 8.05. Ebenso spricht die Möglichkeit des selbstständigen Öffnens und Schließens eines Marktes für die Eigenständigkeit des Vorhabens (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04).

¹⁴ Baulich gesondert nutzbare Betriebsflächen bilden somit eine betriebliche Einheit mit einem Hauptbetrieb, wenn auf ihnen lediglich ein dieses ergänzendes Angebot erbracht wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn nach der Verkehrsanschauung der kleinere Bereich ebenso in die Verkaufsfläche des größeren Betriebs einbezogen sein könnte, z. B. im Fall eines Lebensmittelmarktes mit Backshop und Laden für Lotto, Zeitschriften und Schreibwaren (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04).

¹⁵ vgl. OVG Münster, Urteil vom 11.12.2006, 7 A 964.05



angeboten werden und die mit dem Verkaufsvorgang in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen.¹⁶

Dazu gehören auch die zugehörigen Gänge, Treppen (ohne reine Fluchttreppenhäuser), Aufzüge, Kassenzonen, Eingangsbereiche, Standflächen für Einrichtungsgegenstände wie Tresen, Kassen, Regale und Schränke, auch Einbauschränke, Schaufenster sowie Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend genutzt werden.¹⁷

In die Berechnung sind auch Thekenbereiche und dazugehörige einsehbare Bereiche in denen das Personal die Ware portioniert, abwägt und abpackt, aber die vom Kunden nicht betreten werden dürfen¹⁸, der Kassenvorraum (einschließlich eines Bereichs zum Einpacken der Ware und Entsorgen des Verpackungsmaterials) sowie ein Windfang einzubeziehen. 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.¹⁹

Weitere Beispiele:

- 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.
- Ist der Pfandrücknahmeautomat 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 innerhalb des Ladens ist ebenfalls zur Verkaufsfläche zu rechnen, die Frage, ob der Bereich zum Abstellen der Einkaufswagen außerhalb des Ladens ebenfalls zur Verkaufsfläche zu rechnen ist, hat das BVerwG hingegen verneint.²⁰
- Flächen für wechselnde Verkaufsaktionen, Ausstellungsflächen oder Flächen, die regelmäßig für das Testen von Artikeln durch Kunden genutzt werden, stehen ebenfalls in funktionaler Beziehung zum Verkaufsvorgang.
- Büros, in denen Kunden Finanzierungs- oder Kaufverträge über Waren abschließen, weisen ebenso einen räumlich-funktionalen Zusammenhang zum eigentlichen Verkaufsvorgang auf.

¹⁶ vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28.10.2011, 2 B 1049/11

¹⁷ vgl. u. a. BVerwG, Urteil vom 27.4.1990, 4 C 36.87

¹⁸ Hierunter sind insbesondere die klassischen Käse- oder Fleisctheken und die dazugehörigen Bewegungs- und Arbeitsflächen der Mitarbeiter zur verstehen, aber auch Backautomaten und -regale, die innerhalb der Verkaufsräume aufgestellt werden.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04

²⁰ BVerwG, Urteil vom 09.11.2016, 4 C 1.16



• Außenverkaufsflächen, die nicht ganzjährig, aber wiederholt für Saisonartikel genutzt werden, zählen ebenfalls zur Verkaufsfläche. • Zu Flächen, die keine hinreichende funktionale Beziehung zum Verkaufsvorgang haben und demnach nicht zur Verkaufsfläche zählen, können u. a. auch Cafés und Restaurants in Möbelhäusern sowie Kunden-WCs und Kinderhorte zählen.²¹ • Hinsichtlich der Zuordnung der Funktionsflächen (wie Kassenzonen, Windfang, Gänge, Rolltreppen etc.) zu den Verkaufsflächen der einzelnen Sortimente (siehe Kapitel 2.2.7) ist es i. d. R. sachgerecht, diese anteilmäßig auf die Gesamtanteile der einzelnen Kern- und Randsortimente an der Verkaufsfläche aufzuteilen, sofern sie nicht schon eindeutig einem einzelnen Sortiment zugeordnet werden können. Gleiches gilt für die Aufteilung der Funktionsflächen in einem Einkaufszentrum (Mallbereich) oder einer Funktionseinheit auf die einzelnen Geschäfte. • Die im Rahmen der Bestimmung der Großflächigkeit eines Einzelhandelsbetriebes zu berücksichtigende Verkaufsfläche ist nur das, was im vorstehenden Sinne dem Verkauf dient. Das rechtfertigt einen angemessenen Abschlag für den Wandputz, sofern dieser nicht bereits in der Berechnung der Nutzfläche nach DIN 277 berücksichtigt ist.²² • Flächen im Türrahmen vor Notausgängen zählen nicht zur Verkaufsfläche, denn auf ihnen dürfen keine Waren präsentiert werden.²³ b) Geschossfläche 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). Sofern einem Vorhaben ein Bebauungsplan mit einer älteren Fassung der BauNVO zugrunde liegt, so gilt zur Definition der Geschossfläche die Regelung der damaligen Fassung.		
---	--	--

²¹ vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.10.2011, 2 B 1049/11. Analog gilt dies somit auch für Cafébereiche und Restaurants in sonstigen Einzelhandelsbetrieben wie z. B. im Lebensmitteleinzelhandel, sofern hier kein unmittelbarer Zusammenhang zum Verkaufsvorgang besteht. Daher dürfte bei einem Bäckereicafé, das eine Funktionseinheit mit einem Lebensmittelmarkt darstellt, der Thekenbereich zur Verkaufsfläche zählen, der Bereich für den direkten Verzehr vor Ort (im Sinne einer Gastronomie) hingegen nicht, vgl. in diesem Sinne auch VG Ansbach, Urteil vom 25.06.2013, AN 9 K 11.02368.

²² vgl. OVG Münster, Urteil vom 27.11.2018, 2 A 2973/15

²³ vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.07.2019, 4 B 9.19.



2.2.7 Einzelhandelsbetriebe ohne Verkaufsfläche, Online-Handel, Multichannel-Vertrieb

Unternehmen des Versandhandels oder des Internethandels sind ebenfalls Einzelhandelsbetriebe sofern sie Waren an Endverbraucher verkaufen.

Die Regelungen des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts zum Einzelhandel sind jedoch nur anwendbar, wenn es sich um einen Betrieb mit einer Verkaufsstätte handelt.

Reine Versand- oder Internethändler fallen somit nicht unter das Regelungsregime des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Sogenannte Multichannel- oder Cross-Channel-Vertriebsformen fallen nur dann unter die landesplanerischen und bauplanungsrechtlichen Regelungen zum Einzelhandel, sofern sie auch über eine Verkaufsstätte verfügen.

Dies wird dann der Fall sein, wenn zumindest eine Präsentation der Waren zum Zweck des Verkaufs stattfindet und dabei eine für den Kunden zugängliche Fläche vorhanden ist.

Das Vorhandensein einer Verkaufsstätte ist dabei auch dann anzunehmen, wenn der Kaufvertrag rechtlich und technisch über einen Onlineshop vorgenommen werden kann (z. B. über ein Terminal im Ladenlokal).

Reine Abholpunkte von online bestellten und versendeten Waren ohne Warenpräsentation / Ausstellungsfläche in von Dritten betriebenen Paketshops, Paketstationen, Pick-up-Stationen u. ä. stellen keinen Einzelhandelsbetrieb dar, der den entsprechenden Regelungen des Bauplanungsrechts unterliegt.

Dagegen wird der von einem Einzelhändler selbst betriebene Abhol- und Warenausgabebereich für online bestellte Ware eine Verkaufsstätte oder Teil einer solchen darstellen und somit dessen Verkaufsfläche dieser Verkaufsstätte zuzuordnen sein – auch wenn sich dieser nicht unmittelbar im Ladenlokal befindet.²⁴ Dies gilt ebenso, wenn es sich um eigene Warenausgabebereiche von reinen Online-Händlern handelt. Hier gelten folglich ebenso die Kriterien hinsichtlich der Abgrenzung der Verkaufsfläche (Betretungsmöglichkeit, Einsehbarkeit, etc.). Reine Lagerflächen zählen dabei ebenfalls nicht zur Verkaufsfläche.

In der Folge liegen viele Abholpunkte von Online-Händlern unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit. Somit gelten für diese auch nicht die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO.

²⁴ z. B. als Warenausgabebereich in einem separaten Lagergebäude.



2.2.8 Sortimente		
Als Sortiment wird die Gesamtheit der von dem Handelsbetrieb angebotenen Warenarten verstanden. Zu dem Warenangebot gehört ein nach dem Charakter des Handelsbetriebs abgestuftes Sortiment an Dienstleistungen. Der typische Charakter des Betriebs wird von seinem Kernsortiment (zum Beispiel Möbel, Nahrungsmittel, Getränke, Werkzeuge, Bauartikel) bestimmt. Das Kernsortiment bezeichnet damit den Hauptteil des Warenangebotes.²⁵ Das Randsortiment²⁶ dient der Ergänzung des Angebots und muss dem Kernsortiment sachlich zugeordnet und räumlich deutlich untergeordnet²⁷ 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 zum Beispiel • viele Innenstadtbesucher anziehen, • einen geringen Flächenanspruch haben, • häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden und • überwiegend ohne PKW transportiert werden können.		

²⁵ Es ist durchaus möglich, dass ein Markt mehrere Haupt- bzw. Kernsortimente aufweist, wenn die einzelnen Sortimente über den Umfang eines Randsortimentes hinausgehen.

²⁶ Auch der Begriff des Nebensortimentes wird oft verwendet. Nebensortimente sind in Abgrenzung zu Randsortimenten solche Sortimente, die einem Hauptsortiment ebenfalls untergeordnet sind, bei denen eine sachliche Zuordnung zum Hauptsortiment, wie es bei Randsortimenten der Fall ist, jedoch fehlt (z. B. Bekleidung im Lebensmittelmarkt). Zu den Begrifflichkeiten siehe auch OVG Münster, Urteil vom 22.06.1998, 7a D 108/96. NE.

²⁷ In der Praxis wird man als groben Anhaltspunkt annehmen können, dass bei Verkaufsflächenanteilen von mehr als 10 % eher kein Randsortiment mehr vorliegt. Die reine Flächengröße ist dabei jedoch nicht alleine ausschlaggebend, der Raumbedarf der einzelnen Artikel im Randsortiment im Vergleich zum Hauptsortiment kann zusätzlich eine Rolle spielen, vgl. hierzu auch OVG Münster, Beschluss vom 26.01.2000, 7 B 2023/99. Das OVG Münster sowie der VGH Mannheim haben das Vorliegen eines Randsortimentes in konkreten Fällen verneint, in denen das entsprechende Sortiment 18 bzw. 19,4 % der Verkaufsfläche umfasste (vgl. OVG Münster, a. a. O., VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351.11). Von einem Randsortiment kann keine Rede mehr sein, wenn die unter diesem Etikett angebotenen Waren unter Umsatzgesichtspunkten ersichtlich ein wesentliches (mit)tragendes Standbein des Handelsbetriebs überhaupt darstellen.



Die Zentrenrelevanz eines Sortiments bestimmt sich nach den in der Anlage 1 genannten Sortimenten²⁸ und den in ortstypischen Sortimentslisten als zentrenrelevant festgelegten Sortimenten. Den Gemeinden wird damit ermöglicht, das Schutzniveau auf die jeweiligen örtlichen zentralen Versorgungsbereiche zuzuschneiden. Über die ortstypischen Sortimentslisten verbleibt den Gemeinden jenseits des für alle Gemeinden verbindlichen Kerns der Sortimente gemäß Anlage 1 ein gestaltbarer Rahmen.²⁹ Bei zentrenrelevanten Sortimenten sind negative Auswirkungen auf die Zentrenstruktur, insbesondere auf die Innenstadtentwicklung zu erwarten, wenn sie überdimensioniert an nicht integrierten Standorten (siehe unten zur „Vermutungsregel“) angesiedelt werden. Nahversorgungsrelevante Sortimente als Bestandteil der zentrenrelevanten Sortimente sind vor allem die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere für die Grundversorgung mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikel³⁰. 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. Nicht eindeutig einer Warenklassifikation zuzuordnen sind die – gerade in Lebensmittelmärkten – angebotenen sogenannten Aktionswaren. Hiervon sind Waren aller Art erfasst, die sich dadurch auszeichnen, dass sie nicht – gleich-	 	Anl. 1 2.3.2
--	---	--

²⁸ Diese werden durch den LEP NRW für die Planung verbindlich als zentrenrelevant festgelegt. Diese Sortimente prägen in besonderem Maße die Angebotsstruktur nordrhein-westfälischer Innenstädte und Stadtzentren, wie auch der Innenstädte bundesweit.

²⁹ Zur Festlegung von ortstypischen Sortimentslisten siehe Kapitel 4.1. Zentrenrelevante Sortimente können in einer Gemeinde auch Sortimente sein, die nicht oder nicht mehr im zentralen Versorgungsbereich vorhanden sind, aber typischerweise dorthin gehören (OVG Münster, Urteil vom 22.04.2004, 7a D 142.02.NE). Die Gemeinden können das LEP-Sortiment nur soweit konkretisieren, wie sie sich an den vom LEP NRW vorgegebenen Rahmen halten. So ist von einer zulässigen Konkretisierung nicht umfasst, einzelne Teilsortimente des zentrenrelevanten LEP-Sortiments als nicht zentrenrelevant zu deklarieren. Denn lassen sich Teilsortimente oder Artikel einem zentrenrelevanten Sortiment des LEP zuordnen, so bleiben auch diese zentrenrelevant (bspw. gehören Radsportschuhe zu Sportschuhen, die Jagd-, Reitsport- oder Arbeitsschutzbekleidung zu Bekleidung). Für die von der Zentrenrelevanz laut LEP NRW ausdrücklich ausgenommenen Artikel oder Teilsortimente aus dem Bereich der Sportartikel (vgl. Sortiment in Anlage 1 des LEP NRW, dort der Klammerzusatz im 8. Spiegelstrich) gilt dies nur insoweit, wie sie nicht unter Sportbekleidung oder Sportschuhe subsumiert werden können. Eine Differenzierung und Konkretisierung ist hingegen dort möglich, wo der LEP NRW keine Vorgaben macht. So können die ortstypischen Sortimentslisten Sortimente, Teilsortimente oder Artikel als zentrenrelevant erklären, die in der Anlage 1 nicht aufgeführt sind (z. B. Heimtextilien).

³⁰ Der häufig genutzte Begriff „non-food“ (= Waren, die nicht zum Verzehren bestimmt sind) umfasst auch nahversorgungsrelevante Sortimente wie Drogeriewaren, Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel sowie Zeitungen, Zeitschriften, Schreibwaren und Büroartikel als auch Tiernahrung. Diese werden zuweilen auch unter dem Begriff „non food I“ zusammengefasst und in Nahversorgungsmärkten im Sinne einer verbrauchernahen Grundversorgung durchaus als Kernsortimente angeboten. „Non-food II“ sind dementsprechend die Non-Food-Waren, die nicht nahversorgungsrelevant sind.



sam als "reguläres" Angebot – dauerhaft angeboten werden, sondern lediglich zeitlich begrenzt im Rahmen bestimmter, ständig wechselnder Aktionsangebote, die ggf. auch während eines Jahres wiederholt werden können. ³¹		
2.2.9 Zentrale Versorgungsbereiche		
Der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs wird im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht an verschiedenen Stellen genannt, u. a. • als bei der Bauleitplanung zu berücksichtigender Belang in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, • zur Verstärkung der gemeindenachbarlichen Abstimmungspflicht in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB, • bei der Festsetzungsmöglichkeit zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche in nicht beplanten Innenbereichen nach § 9 Abs. 2a BauGB, • bei der Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB und bei den Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO, • in den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist (im Folgenden ROG genannt), • bei den landesplanerischen Regelungen in Kapitel 6.5 des LEP NRW. Zentrale Versorgungsbereiche sind nach der Rechtsprechung zum 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. "Zentral" ist in diesem Zusammenhang nicht ausschließlich geografisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern insbesondere funktional zu verstehen. Das heißt, der zentrale Versorgungsbereich hat nach Lage, Art und Zweckbestimmung die Versorgung des Gemeindegebiets oder eines Teilbereichs mit einem auf den Einzugsbereich abgestimmten Spektrum an Waren des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs sicherzustellen. Ein zentraler Versorgungsbereich muss also einen gewissen, über seine eigenen Grenzen hinausreichenden räumlichen Einzugsbereich mit städtebaulichem Gewicht haben und damit über den unmittelbaren Nahbereich hinauswirken. Er setzt zudem eine integrierte Lage voraus. Isolierte Standorte mit einzelnen Einzelhandelsbetrieben bilden keinen zentralen Versorgungsbereich, auch wenn sie über einen weiten Einzugsbereich verfügen und eine beachtliche Versorgungsfunktion erfüllen mögen.³²		

³¹ Vgl. hierzu OVG Münster, Urteil vom 29.05.2009, 7 D 51.08.NE. Demnach können Aktionswaren zentren- wie auch nicht zentrenrelevante Sortimente umfassen. Sie können zwar durchaus relevante Umsatzanteile am Gesamtumsatz eines Marktes aufweisen, gleichwohl verteilen sich hinsichtlich der Auswirkungen dieses Warenangebotes die Umsatzumverteilungen in aller Regel auf eine Vielzahl von Sortimenten und Betrieben.

³² vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.02.2012, 10 D 32.11.NE



Zentrale Versorgungsbereiche können sich aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen³³, aus entsprechenden Darstellungen in Flächennutzungsplänen und aus sonstigen städtebaulichen Konzeptionen (insbesondere Einzelhandels- oder Zentrenkonzepten) ergeben. Innenstädte sind i. d. R. zentrale Versorgungsbereiche, weil sie nach Lage, Art, 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 und Dienstleistungen für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird.³⁴ Art und Anzahl der zentralen Versorgungsbereiche hängen von den ortsspezifischen Verhältnissen (Lage, Größe und Struktur) in einer Gemeinde ab. Der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ umfasst somit Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen. Gemeinden können neben dem Hauptzentrum auch über Neben- bzw. Stadtteilzentren sowie über Grund- bzw. Nahversorgungszentren verfügen.³⁵ • Das Hauptzentrum³⁶ einer Gemeinde besitzt eine Versorgungsfunktion für die Bevölkerung im gesamten Gemeindegebiet sowie ggf. darüber hinaus. • Die Neben- bzw. Stadtteilzentren³⁷ haben einen mittleren Einzugsbereich und beschränken sich auf bestimmte Stadtteile größerer Städte mit einem größeren Spektrum an Waren- und Dienstleistungsangeboten. • Grund- und Nahversorgungszentren kommt eine ergänzende Versorgungsfunktion – insbesondere mit Gütern des täglichen Bedarfs – zu. Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche ist hinsichtlich ihrer konkreten Lage und räumlichen Abgrenzung sowie der konkret gegebenen Versorgungsfunktion Aufgabe der Gemeinden.³⁸ Hierzu ist in aller Regel ein politisch beschlossenes gemeindliches Einzelhandelskonzept (siehe Kapitel 4.1) erforderlich. Auf der Grundlage einer konkreten Bestandserhebung und -analyse der Einzelhandelssituation sowie der städtebaulichen Konzeption für die Ein-		4.1
--	---	-------------------

³³ siehe hierzu Begründung des Regierungsentwurfs zum Europarechtsanpassungsgesetz, BT-Drs. 15/2250, S. 54

³⁴ vgl. BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07

³⁵ So drückt sich die jeweilige Funktion eines zentralen Versorgungsbereiches durch die Vielfalt an Versorgungseinrichtungen, unter anderem des Einzelhandelsangebotes (Betriebsformen, Branchen, Sortimentsbreite und -tiefe) aus.

³⁶ In dem Hauptzentrum einer größeren Gemeinde ist das Angebot vielfältiger als in dem Hauptzentrum einer kleineren Gemeinde. Dies gilt insbesondere für Waren des mittel- und langfristigen Bedarfs.

³⁷ Neben- und Nahversorgungszentren ordnen sich hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Versorgungsangeboten dem Hauptzentrum einer Gemeinde unter. Haupt- und Nebenzentren kommen jedoch auch regelmäßig eine Nahversorgungsfunktion zu.

³⁸ Dabei kann es insbesondere in Großstädten je nach Struktur auch mehr als drei Hierarchiestufen von Zentren geben.



zelhandelsentwicklung werden die bestehenden tatsächlichen zentralen Versorgungsbereiche sowie die beabsichtigte Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche festgelegt. Dazu kann auch die Festlegung funktionaler Erweiterungen gehören.

Der LEP NRW knüpft insbesondere zur Konkretisierung des raumordnerischen Integrationsgebotes an den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche an. Eine der dort genannten Voraussetzungen für das Vorliegen eines zentralen Versorgungsbereichs ist neben der Lage in einem Allgemeinen Siedlungsbereich eine städtebaulich integrierte Lage (siehe hierzu insb. Kapitel 2.2.10).

Neue zentrale Versorgungsbereiche, in denen landesplanerisch auch die Darstellung und Festsetzung von Kern- und Sondergebieten für Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten möglich sein soll, müssen den Anforderungen des LEP NRW genügen. Die Voraussetzungen bzw. qualitativen Anforderungen dafür sind im Ziel selbst festgelegt (siehe hierzu insb. Kapitel 3.1.2).



3.1.2

Zentrale Versorgungsbereiche sollten zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden (siehe Kapitel 4.2.3). In jedem Fall ist bei einer Darstellung von Bauflächen und Baugebieten für den großflächigen Einzelhandel in zentralen Versorgungsbereichen in der Begründung der Nachweis zu führen, dass die in Ziel 6.5-2 des LEP NRW vorgegebenen landesplanerischen Kriterien erfüllt sind.

Bei der Prüfung nach § 34 Abs. 3 BauGB, ob schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche bestehen, ist im Rahmen der Vorhabenzulassung allerdings ausschließlich auf bestehende faktische zentrale Versorgungsbereiche abzustellen, da ein Einzelhandelskonzept anders als ein Bebauungsplan keine rechtsverbindlichen Festsetzungen trifft.³⁹ Dies gilt allerdings nicht für das Beeinträchtigungsverbot nach Ziel 6.5-3 LEP NRW.

Weitere Hinweise aus Rechtsprechung zum BauGB und Praxis

- In größeren und mittleren Städten dienen Grund- und Nahversorgungszentren der Versorgung der Bevölkerung verschiedener Quartiere von zumeist einigen tausend Einwohnern vornehmlich mit Waren des kurzfristigen Bedarfs, die regelmäßig auch durch beschränkte Angebote von einzelnen Waren des mittelfristigen Bedarfs wie z. B. Bekleidung sowie von Dienstleistungen (Bank, Lottoannahmestellen, Friseur etc.) ergänzt werden. Das Angebot an Gütern des mittelfristigen Bedarfs ist gerade in kleinen Gemeinden stark eingeschränkt. Häufig sind Grund- und Nahversorgungszentren dadurch gekennzeichnet, dass in ihnen ein oder mehrere größere Frequenzbringer – zumeist ein Lebensmittel Einzelhandelsbetrieb – vorhanden sind.⁴⁰

³⁹ BVerwG, Beschluss vom 12.02.2009, 4 B 5.09 und BVerwG, Beschluss vom 12.07.2012, 4 B 13.12, siehe auch Kapitel 5.4

⁴⁰ vgl. OVG Münster, Urteil vom 01.07.2009, 10 A 2350/07



• Auch Bereiche für die Grund- oder Nahversorgung, die nicht der gemeindeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, können zentrale Versorgungsbereiche sein.⁴¹ Auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, kann einen zentralen Versorgungsbereich bilden. Zentralität kann dabei durchaus kleinteilig sein. Isolierte Standorte mit einzelnen Einzelhandelsbetrieben bilden hingegen keinen zentralen Versorgungsbereich, auch wenn sie über einen weiten Einzugsbereich verfügen und eine beachtliche Versorgungsfunktion erfüllen mögen.⁴² • Einzelne kleine Einzelhandelsbetriebe in Verbindung mit einzelnen zusätzlichen Angeboten können im ländlichen Raum die Einordnung als zentraler Versorgungsbereich rechtfertigen, sofern es sich dort um die einzige Möglichkeit handelt, verschiedene Bedürfnisse der Grund- oder Nahversorgung bei einem Einkaufsvorgang zu decken. In einer Großstadt kann dies jedoch ggf. nicht ausreichen, die wohnortnahe Grund- oder Nahversorgung in beachtlicher Weise sicherstellen zu können.⁴³ In jedem Fall ist hierzu eine Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls notwendig. • Bei der Neuentwicklung größerer Wohnprojekte, z. B. bei größeren Brachflächenreaktivierungen, kann 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. • Kriterien für die Auswahl von Flächen, die einen zentralen Versorgungsbereich erweitern sollen, können die Lage zum bestehenden zentralen Versorgungsbereich, der Zuschnitt, die verkehrliche Anbindung oder auch die Verfügbarkeit sein. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass durch Erweiterungen die Strukturen in gewachsenen zentralen Versorgungsbereichen nicht gefährdet werden dürfen und es sich bei der Weiterentwicklung um eine angemessene Dimensionierung in Bezug auf das bestehende Zentrum handelt. • Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche in Einzelhandelskonzepten ist – insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsgrößvorhaben – mit erheblichen Rechtswirkungen versehen, die in aller Regel 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, auch bei der Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandelskonzepts Beteiligungen entsprechend den Verfahren nach §§ 3 ff. BauGB (siehe Kapitel 4.1) durchzuführen. Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen gemeindlichen Einzelhandelskonzepts i. S. d.		
---	--	--

⁴¹ vgl. OVG Münster, Urteil vom 11.12.2006, 7 A 964.05

⁴² vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009, 4 C 2.08.

⁴³ vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.02.2012, 10 A 1770/09



§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen.		
2.2.10 Städtebaulich integrierte Lage		
Die Regelungen des BauGB und der BauNVO zur Einzelhandelsentwicklung zielen insbesondere darauf ab, den Einzelhandel an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind.⁴⁴ Auch für die Ziele des Kapitels 6.5 des LEP NRW zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels spielt die Begrifflichkeit eine wichtige Rolle. Städtebaulich integrierte Lagen in diesem Sinne zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Versorgung für die – insbesondere auch nicht motorisierte – Bevölkerung an möglichst gut erreichbaren Standorten sichern.⁴⁵ Sie liegen daher innerhalb baulich verdichteter Siedlungszusammenhänge mit wesentlichen Wohnanteilen oder direkt angrenzend⁴⁶ und verfügen in aller Regel über eine ortsübliche Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Eine wohnsiedlungsräumlich integrierte Lage reicht für sich genommen jedoch nicht für eine städtebaulich integrierte Lage aus. Der Standort muss vielmehr aus städtebaulicher Sicht auch eine zentrale Funktion erfüllen können. Dabei ist der Begriff nicht geographisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen.⁴⁷ Um eine städtebaulich integrierte Lage kann es sich daher insbesondere in den folgenden Konstellationen handeln: Die Lage eines Vorhabenstandorts innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs kann ein gewichtiges Indiz für eine städtebauliche Atypik sein.⁴⁸ Diese dürfte somit demnach auch immer städtebaulich integriert sein. Großflächige Einzelhandelsbetriebe innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sind von Art, Umfang und Lage her auf die Größe und Gliederung der Standortgemeinde und ihrer Ortsteile ausgerichtet und damit in das städtebauliche Gesamtgefüge eingebunden. Die städtebauliche Integration dieser Märkte ist das Gegenteil zu der Vorstellung nicht integrierter Vorhaben, die dem § 11 Abs. 3 BauNVO zu Grunde liegt.⁴⁹		

⁴⁴ vgl. BVerwG, Urteil vom 01.08.2002, 4 C 5.01

⁴⁵ vgl. OVG Münster, Urteil vom 22.04.2004, 7a D 142/02.NE

⁴⁶ Gleichwohl ist ein Standort nicht schon deshalb „nicht integriert“ wenn er nicht vollumfänglich von Wohnbebauung umschlossen ist (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 22.04.2020, 2 A 270/19).

⁴⁷ vgl. OVG Münster, o. a. O. Hieran wird deutlich, dass den Begriffen der integrierten Lage und des zentralen Versorgungsbereiches in der Rechtsprechung eine nicht geringe inhaltliche Schnittmenge zugestanden wird.

⁴⁸ OVG Münster, Urteil vom 02.12.2013, 2 A 1510/12

⁴⁹ Gleichwohl liegt bei einem – städtebaulich integrierten – Standort innerhalb eines Zentralen Versorgungsbereichs nicht automatisch eine städtebaulich atypische Situation vor (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 23.09.2020, 10 A 2544/18, siehe Kapitel 5.2.2).



• Eine städtebaulich integrierte Lage kann insbesondere auch dann vorliegen, wenn sie, räumlich an einen zentralen Versorgungsbereich angrenzend, diesen funktional ergänzt. Hierzu muss sich das Vorhaben dem zentralen Versorgungsbereich räumlich und funktional unterordnen und darf keinen Umfang annehmen, der gleichberechtigt zum zentralen Versorgungsbereich tritt.⁵⁰. • In Ortsteilen, die über keinen zentralen Versorgungsbereich (auch nicht als Nahversorgungszentrum) verfügen – bspw. in Großwohnsiedlungen der 1960 und 1970er Jahre oder in ländlich geprägten Räumen – kann eine städtebaulich integrierte Lage im Einzelfall auch in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen liegen. Dabei kann ein Indiz für die integrierte Lage sein, wenn der Standort in einem kommunalen Einzelhandelskonzept mindestens als Nahversorgungsstandort mit zentraler Funktion festgelegt ist.⁵¹ Standorte, die hingegen nicht in einer derart typischen zentralen und für die Wohnbevölkerung allgemein gut erreichbaren Lage liegen, dürften nicht als städtebaulich integriert anzusehen sein.⁵² So ist ein Standort städtebaulich eindeutig nicht integriert, der ausschließlich oder weit- bzw. überwiegend durch gewerbliche, wohnfremde Nutzungen umgeben ist.⁵³		
2.3 Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe		
2.3.1 Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO		
Die in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO genannten Auswirkungen werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO beispielhaft konkretisiert. Im Einzelfall können auch nicht ausdrücklich ausgeführte 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. Diese müssen dabei jedoch jeweils die Schwelle der Unwesentlichkeit überschreiten.		

⁵⁰ vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.09.2015, 1 MN 144/15. Das Urteil bezieht sich zwar auf den Begriff der städtebaulich integrierten Lage im Sinne des niedersächsischen LROP, gleichwohl sind die dem Verständnis einer solchen anschmiegenden Lage zu Grunde liegenden Annahmen auf den Begriff der integrierten Lage im Sinne des Städtebaurechts sowie des LEP NRW übertragbar.

⁵¹ Im Gegensatz hierzu dürfte ein Standort nicht städtebaulich integriert sein, wenn dieser lediglich als solitärer Nahversorgungsstandort ohne besondere zentrale Funktion im gemeindlichen Einzelhandelskonzept festgelegt ist und außerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs eines Ortsteils liegt (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 15.04.2020, 2 A 3319/19).

⁵² vgl. BVerwG, Urteil vom 03.02.1984, 4 C 54/80

⁵³ vgl. OVG Münster, Urteil vom 19.06.2008, 7 A 1392/07; OVG Münster, Urteil vom 22.04.2020, 2 A 270/19, OVG Hamburg, Urteil vom 17.04.2013, 2 Bf 235/10 und OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.01.2014, 1 ME 158/13



§ 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO nennt beispielhaft folgende Auswirkungen: • schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist (im Folgenden BImSchG genannt), • 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 im Sinne des § 3 BImSchG sind insbesondere auf die Nachbarschaft einwirkende Immissionen durch einen stärkeren Zu- und Abfahrtsverkehr zu dem Vorhaben, zum Beispiel die Zunahme von Lärm- oder Abgasbelastungen in Wohnstraßen. • Auswirkungen im Sinne einer Störung sind auch schon dann anzunehmen, wenn die zu erwartenden Belastungen noch nicht die Schwelle der schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG überschreiten.⁵⁴ Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung und den Verkehr liegen insbesondere vor, wenn die ordnungsgemäße verkehrliche Anbindung des Vorhabens nicht gewährleistet ist beziehungsweise das vorhandene Verkehrsnetz nach seiner Konzeption und Leistungsfähigkeit nicht auf das Vorhaben ausgerichtet ist. Diese Auswirkungen können sich im Einzelfall dann verstärken, wenn das Vorhaben über den Nahbereich hinaus wirkt und Einrichtungen des ÖPNV fehlen.⁵⁵ Auswirkungen liegen auch vor, wenn Kapazitäten von Einrichtungen der Daseinsvorsorge (bspw. Abwasser, Energie, Abfallbeseitigung, Feuerwehr) nicht ausreichend sind.	
--	--

⁵⁴ So kann im Einzelfall die Zunahme des Lärms in einer ruhigen Wohnstraße nur um wenige dB(A) bereits eine „Auswirkung“ sein. Zur Vermeidung derartiger Auswirkungen sollten verkehrsintensive Bereiche wie Zufahrten, Anlieferung, Verladeeinrichtungen, Kundenstellplätze so angeordnet sein, dass Störungen von Wohnbereichen so weit ausgeschlossen werden, dass sie nicht die Schwelle der Erheblichkeit erreichen. Diesbezüglich können auch die Immissionsrichtwerte der TA Lärm als Anhaltspunkt herangezogen werden.

⁵⁵ 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 dadurch verursachter Geschäftsaufgaben in zentralen Versorgungsbereichen oder im Wohnbereich die ausreichende Nahversorgung, vor allem für nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen, beeinträchtigt ist. Unter Nahversorgung ist die verbrauchernahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs – v. a. mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikeln – zu verstehen, die i. d. R. durch eine fußläufige Erreichbarkeit⁵⁶ geprägt wird.⁵⁷ Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden sind insbesondere Beeinträchtigungen der Funktionen des Hauptzentrums oder auch der Neben- und Nahversorgungszentren einer Gemeinde sowie die Schädigung der Versorgung des Gemeindegebietes oder eines Teilbereiches. Nicht nur unwesentliche Auswirkungen können sich beispielsweise ergeben, wenn durch Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb dieser Zentren eine in der Innenstadt oder im Ortskern 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.⁵⁸ Liegt das Einzelhandelsvorhaben innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs, können sich Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dann ergeben, wenn der zu erwartende Gesamtumsatz 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.⁵⁹ Auswirkungen auf den Naturhaushalt können durch eine Beeinträchtigung des Ökosystems gegeben sein, zum Beispiel Versiegelung von Freiflächen mit Stellflächen, Veränderung des Kleinklimas durch ausgedehnte Gebäude.	
---	--

⁵⁶ Der Aspekt der fußläufigen Erreichbarkeit ist dabei ein wesentlicher Charakter der Nahversorgung. Ein Betrieb, der zwar hauptsächlich nahversorgungsrelevante Sortimente führt, jedoch nicht fußläufig für einen maßgeblichen Anteil der Bevölkerung erreichbar ist, ist nicht verbrauchernah und dient demnach nicht der Nahversorgung (siehe hierzu auch Kapitel 5.2.2).

⁵⁷ Anders der Begriff der wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten im LEP (siehe hierzu Kapitel 3.1.2)

⁵⁸ Hierzu wird für die Wesentlichkeit darauf abzustellen sein, ob in der Einzelfallprüfung der zentrale Versorgungsbereich aufgrund von Umsatzumverteilungen seine Funktion weiterhin erfüllen kann. Auch die Auswirkungen auf die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten zentraler Versorgungsbereiche sollten in diesem Zusammenhang mit betrachtet werden.

⁵⁹ 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.



2.3.2 Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO 2017⁶⁰		
Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO sind Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche eines großflächigen⁶¹ Betriebs 1.200 m² überschreitet. 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 m² Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m² Geschossfläche nicht vorliegen. § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO konkretisiert die Anhaltspunkte – das heißt 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,⁶² • Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,⁶³ • Warenangebot des Betriebs.⁶⁴ Ob eine Widerlegung der Vermutungsregelung möglich ist, ist nur im konkreten Einzelfall in Bezug auf das jeweilige Vorhaben zu beurteilen. Zur Widerlegung der Vermutungsregel im Genehmigungsverfahren, aber auch hinsichtlich der Frage, ob eine Bauleitplanung mit Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung für ein Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO erforderlich sein wird, siehe Kapitel 5.2.⁶⁵		

⁶⁰ Dieses Kapitel stellt die Rechtslage der BauNVO in der Fassung von 2017 dar.

⁶¹ Ein Betrieb ist großflächig, wenn seine Verkaufsfläche 800 m² überschreitet (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04).

⁶² Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich ein Einzelhandelsbetrieb mit 1.200 m² Geschossfläche in einer kleinen Gemeinde oder kleinen Ortsteilen von großen Städten stärker auswirkt als ein Betrieb mit gleicher Größe in einer Großstadt.

⁶³ Hier ist insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs zu berücksichtigen. Siehe hierzu auch das Kapitel 2.2.5 (Sortimente) sowie die Unterscheidung der Sortimente hinsichtlich der Warengruppen sowie der Unterscheidung von Haupt- und Rand- sowie Nebensortimenten und Kapitel 2.3.1 (Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung).

⁶⁴ 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, vgl. OVG Münster, Urteil vom 01.03.1995, 7 A 1895/91.

⁶⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen des „Leitfadens zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels“ der Fachkommission Städtebau vom 28.09.2017.



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 bestimmbar, 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 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.⁶⁶ 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 abzuwägen. 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. Die für Einzelhandelsplanungen relevanten Festlegungen der Raumordnung sind in Nordrhein-Westfalen in der Verordnung über den LEP NRW, sowie den räumlich jeweils gültigen Regionalplänen zu finden. Sie leisten einen Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung, indem sie insbesondere die im ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche im Hinblick auf den großflächigen Einzelhandel konkretisieren und dadurch zu einer Stärkung der Zentren beitragen (siehe u. a. LEP NRW, einführende Erläuterungen zu Kapitel 6). Die landesplanerischen Festlegungen gelten für die Planung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sowie für Einzelhandelsagglomerationen. Es führen allerdings nicht nur großflächige Einzelhandelsansiedlungen zu räumlichen Auswirkungen. Auch der (weiter) zunehmende Online-Handel wirkt sich auf den Raum und		

⁶⁶ BVerwG, Beschluss vom 14.05.2007, 4 BN 8.07



die Erfüllung der vorgenannten Leitvorstellungen aus.⁶⁷ Er verstärkt den fort-dauernden Strukturwandel im stationären Einzelhandel.⁶⁸ Damit kommt ihm grundsätzlich auch eine Relevanz für die Raumordnung zu.

Die Entwicklungen im stationären und Online-Handel machen eine landesplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO erforderlich. Das Kapitel 6.5 des LEP NRW stellt dazu ein Steuerungssystem zur Verfügung, mit dem negative Auswirkungen zumindest verringert und mit dem weiterhin der Erhalt vitaler Zentren gefördert sowie eine stationäre, verbraucher- und wohnortnahe Versorgung gestärkt werden kann. Die Raumordnung kann aber nur den räumlichen Rahmen für Entwicklungen schaffen. Es liegt daher insbesondere bei den Städten und Gemeinden, dem Handel und der Immobilienwirtschaft, diesen Rahmen auszufüllen, um die Zentren attraktiv zu gestalten und Räume für neue Handelskonzepte sowie zentrumsbildende Nutzungen (wie u. a. Gastronomie, Dienstleistungen) zu schaffen.⁶⁹

Die Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 des LEP NRW beziehen sich dabei auf die Bauleitplanung für die Ansiedlung neuer sowie die Erweiterung und Nutzungsänderung bestehender Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO. Bei Erweiterungen bestehender Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO ist dabei das gesamte Vorhaben in den Blick zu nehmen. Die Festlegung 6.5-7 ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Darstellung bzw. Festsetzung von Sondergebieten für bestehende Einzelvorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO an Altstandorten, die mit den Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 des LEP NRW nicht übereinstimmen. In Abgrenzung dazu bezieht sich die Festlegung 6.5-8 nicht auf Einzelvorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, sondern erstreckt die für die Planung dieser Einzelvorhaben geltenden Regelungen auch auf Einzelhandelsagglomerationen. Nicht unter die Festlegungen des Kapitels 6.5 des LEP NRW fallen hingegen die sog. „atypischen“ großflächigen Einzelhandelsbetriebe, die keiner Sondergebietsfestsetzung bedürften, selbst wenn eine Sondergebietsfestsetzung gewählt wird (siehe auch einleitende Erläuterungen zu Kapitel 6.1 des LEP NRW).

Soweit sich der LEP NRW auf Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO bezieht, differenziert er diese nicht weiter nach den in § 11 Abs. 3 BauNVO unter Nr. 1, Nr. 2 oder Nr. 3 angesprochenen Typen. Dies belegen sowohl Wortlaut der

⁶⁷ Der Online-Handel hatte im Jahr 2018 bereits einen Anteil von 10 % am gesamten Einzelhandelsumsatz in Deutschland und verzeichnet weiterhin deutliche Umsatzzuwächse (vgl. Handelsverband Deutschland (HDE): Online-Monitor 2018). In etwa 70 % des online generierten Einzelhandelsumsatzes entfällt dabei auf zentrenrelevante Sortimente. Eingehend mit den räumlichen Auswirkungen des Online-Handels haben sich die Studie „Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung aus 2017 (nachfolgend BBSR) und die AG Online-Handel des Ausschusses für Raumentwicklung der Ministerkonferenz für Raumordnung in 2018 „Endbericht - Auswirkungen des Online-Handels auf stationären Handel, Siedlungsstruktur, Verkehr und Logistik – Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung“ (nachfolgend MKRO) befasst. Im Allgemeinen wird von einem weiteren Wachstum des Online-Handels ausgegangen (vgl. MKRO, a. a. O., Seite 7; BBSR, a. a. O., Seiten 30 ff.).

⁶⁸ So ist neben einer Zunahme von Online-Umsätzen auch weiterhin ein Verkaufsflächenwachstum und eine fortschreitende Filialisierung bei gleichzeitigem Rückgang von inhabergeführten Fachgeschäften festzustellen (so BBSR, a. a. O., Seiten 22ff. und 45ff.).

⁶⁹ Konkrete Handlungsempfehlung können dazu u. a. der Publikation „Perspektiven für eine lebendige Stadt – Handlungsempfehlungen der Dialogplattform Einzelhandel“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2017, entnommen werden. Weitergehende Handlungsansätze beschreibt ebenfalls das BBSR, a. a. O., auf den Seiten 79ff.



Festlegungen als auch der Erläuterungen. Die entsprechenden Festlegungen gelten damit auch für Einkaufszentren und sonstige großflächige Handelsbetriebe. Zu den Inhalten von Festlegungen und Erläuterungen wird auf den LEP NRW verwiesen.		
3.1.1 Ziel 6.5-1 – Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen		
Das raumordnerische Integrationsgebot manifestiert sich insbesondere in den Zielen 6.5-1 und 6.5-2 des LEP NRW. Die Steuerung der für den großflächigen Einzelhandel zulässigen Standorte erfolgt auf der Ebene der Regionalplanung durch die Ausweisung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) in den Regionalplänen. Die Regionalplanung hat dabei örtliche Gegebenheiten und Besonderheiten zu berücksichtigen.⁷⁰ Die Suche nach und die Sicherung von geeigneten Standorten für emittierende Industrie- und Gewerbebetriebe unterliegt, anders als bei Einzelhandelsbetrieben, deutlichen Einschränkungen (u. a. wegen Abstandserfordernissen). Auch aus diesem Grund verweist Ziel 6.5-1 neue großflächige Einzelhandelsbetriebe in ASB. Eine Regionalplanänderung zur Umwandlung bestehender Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) wird in der Regel dann ausscheiden, wenn in dem GIB noch durch emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe nutzbare Flächenreserven vorhanden sind und es ausschließlich darum geht, die Voraussetzungen für die Neuansiedlung von Einzelhandel zu schaffen. Mindestens wäre in diesem Fall der Nachweis eines geeigneten Flächenangebotes für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe erforderlich. Dies ergibt sich bereits aus Ziel 6.1-1 i. V. m. Ziel 6.3-1 des LEP NRW. In den Fällen, in denen die tatsächliche Nutzung eines GIB – v. a. bedingt durch strukturwandelbedingte Prozesse, bereits vollzogene räumliche Entwicklungen in der Vergangenheit, aufgrund verfestigter Bestandstrukturen oder integrierter Lage im Stadtgebiet – eine gewerbliche oder industrielle Nutzung nicht mehr möglich ist, ist eine solche Umwandlung als Aktualisierung des jeweiligen Regionalplans jedoch auch ohne einen solchen Nachweis regelmäßig denkbar.		
3.1.2 Ziel 6.5-2 –Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen		
a) Regelfall von Ziel 6.5-2 Wie unter Kapitel 3.1.1 bereits erwähnt, manifestiert sich das raumordnerische Integrationsgebot des Kapitels 6.5 des LEP NRW insbesondere in den Zielen 6.5-1 und 6.5-2: Die Begriffe „Kernsortiment“ und „Randsortiment“ werden in den Erläuterungen des LEP NRW zu Ziel 6.5-2 und Ziel 6.5-5 eindeutig und abschließend definiert. Darüber hinaus wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.2.8 verwiesen.		2.2.8

⁷⁰ vgl. dazu VG Arnsberg, Urteil vom 27.06.2017, 4 K 2358/16



Zur Klärung des Begriffs der „zentrenrelevanten Sortimente“ wird auf Anlage 1 und die Erläuterungen des LEP NRW zu Ziel 6.5-2 und Ziel 6.5-5 sowie Kapitel 2.2.8 verwiesen.		Anl. 1
Zur Klärung des Begriffs der „zentralen Versorgungsbereiche“ wird auf Ziel 6.5-2 und die dazugehörigen Erläuterungen des LEP NRW sowie Kapitel 2.2.9 verwiesen.		
Nach Ziel 6.5-2 Abs. 1, 1. Fall darf die Darstellung bzw. Festsetzung von Sonder- oder Kerngebieten für ein Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen erfolgen. Zu den bestehenden zentralen Versorgungsbereichen gehören auch solche, die erst während der Geltungsdauer des LEP NRW faktisch entstanden sind. Gemäß Ziel 6.5-2 Abs. 1, 2. Fall wird die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten aber auch in bestimmten neuen zentralen Versorgungsbereichen (Erweiterung bestehender zentraler Versorgungsbereiche oder – in Einzelfällen – vollständig neue zentrale Versorgungsbereiche) möglich (zu den qualitativen Anforderungen siehe auch Kapitel 2.2.9).		2.2.9
Eine der dort genannten Voraussetzungen ist eine städtebaulich integrierte Lage. Eine städtebaulich integrierte Lage im Sinne von Ziel 6.5-2 ist für zentrale Versorgungsbereiche dann anzunehmen, wenn der jeweilige Standort nicht nur in einem ASB (das ergibt sich schon aus Ziel 6.5-1), sondern auch in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang liegt. Dies setzt in jedem Fall auch einen wesentlichen Anteil von zum Wohnen genutzten bzw. geeigneten Flächen voraus. Im ländlichen Raum wird der „verdichtete Siedlungszusammenhang“ dabei andere Dichten voraussetzen als im verstärkten Raum. Außerdem setzt eine städtebaulich integrierte Lage voraus, dass der jeweilige Standort städtebaulich in das Umfeld eingebunden ist (Wegebeziehungen etc.). Ein Standort in einem Gewerbegebiet, das überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt ist, ist nicht städtebaulich integriert.⁷¹ Zur Neuplanung von zentralen Versorgungsbereichen siehe auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.01.2014, 1 ME 158/13. Das OVG Lüneburg hatte hier zwar anerkannt, dass eine Gemeinde die Möglichkeit habe, einen zentralen Versorgungsbereich zu planen und nach und nach zu entwickeln. Dies setze jedoch voraus, dass die tatsächlichen Gegebenheiten entsprechende Möglichkeiten erkennen lassen. Es reiche nicht allein die planerische Absicht, wie sie etwa in einem Einzelhandelskonzept niedergelegt ist.⁷²		
Somit wird auch die geforderte „räumliche Zuordnung“ in aller Regel zumeist eine Lage angrenzend an bestehende zentrale Versorgungsbereiche und einen entsprechenden Bezug zum bestehenden zentralen Versorgungsbereich voraussetzen. In diesem Sinne handelt es sich um solche Flächen, die sich dem		

⁷¹ vgl. bspw. OVG Hamburg, Urteil vom 17.04.2013 – 2 Bf 235/10

⁷² In dem konkreten Fall ging es um die Planung eines Designer-Outlet-Centers auf einer Industriebrache, in deren unmittelbaren Umfeld nach Auffassung des Gerichtes keine weiteren Flächen für eine Nutzung, wie sie für einen zentralen Versorgungsbereich üblich (und notwendig) seien, zur Verfügung standen. Die unmittelbar in der Nachbarschaft gelegenen Grundstücke seien bebaut und bereits jetzt genutzt und in ihrer vorhandenen Nutzung nicht geeignet, den Anforderungen an das Vorhandensein eines zentralen Versorgungsbereichs zu genügen.



zentralen Versorgungsbereich bereits räumlich „anschlüssen“, zu seiner Attraktivität beitragen und ihn funktional ergänzen können.⁷³ In anderen Fällen, z. B. bei größeren Brachflächenreaktivierungen zur Entwicklung neuer Wohnquartiere oder bei neuen der Nahversorgung dienenden zentralen Versorgungsbereichen, kann auch die Entwicklung vollständig neuer zentraler Versorgungsbereiche sinnvoll sein. Auch hier ist dann aber nachzuweisen, dass eine städtebaulich integrierte Lage (zukünftig) vorliegt und aufgrund der räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllt werden sollen (vgl. Ziel 6.5-2).

Hinsichtlich der verkehrsmäßigen Anbindung ist insbesondere eine der Bedeutung des zentralen Versorgungsbereiches angemessene und den örtlichen Gegebenheiten entsprechende Anbindung an das öffentliche Personennahverkehrsnetz Voraussetzung.

b) Nahversorgungsausnahme

Mit der Nahversorgungsausnahme im LEP NRW wollte der Plangeber die bestehenden Möglichkeiten (z. B. atypische Fallgestaltungen nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO) zur Sicherung der Nahversorgung außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ergänzen. Die Nahversorgung lässt sich zwar auch durch Vorhaben absichern, bei denen es sich nicht um Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO handelt und die damit keiner Kern- oder Sondergebietsfestsetzung bedürfen sowie in Folge nicht den Festlegungen von Kapitel 6.5 des LEP NRW unterliegen (siehe dazu auch Kapitel 5.2.2, sog. „Atypik“). Sollte die Überprüfung eines Nahversorgungsvorhabens entsprechend der in Kapitel 5.2.2 beschriebenen Schritte jedoch ergeben, dass es sich um ein Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit Planerfordernis handelt, kann im nächsten Schritt geprüft werden, ob die in Ziel 6.5-2 Abs. 3 enthaltenen Voraussetzungen für eine Ausnahme von Ziel 6.5-2 Abs. 1 vorliegen. Ziel 6.5-1 und die anderen Festlegungen des LEP NRW bleiben dabei unberührt. Ein Standort in einem ASB z. B. ist weiterhin erforderlich. Ziel 6.5-2 Abs. 3 enthält somit nur eine Ausnahme von der Integration in zentrale Versorgungsbereiche.

Bei Anwendung der Ausnahme von Ziel 6.5-2 ist die städtebauliche Erforderlichkeit der Planung darzustellen. Dies beinhaltet, dass die Kommune u. a. auch darzulegen hat, dass das beabsichtigte Vorhaben der Nahversorgung nicht bereits durch Widerlegung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz BauNVO (städtebauliche Atypik) zugelassen werden kann. Dies lässt sich daraus ableiten, dass es sich bei Ziel 6.5-2 Abs. 3 um eine Ausnahme von Ziel 6.5-2 Abs. 1 handelt und in den entsprechenden Erläuterungen des LEP NRW auf die Relevanz von Nahversorgern als „wichtige Frequenzbringer“ für die zentralen Versorgungsbereiche aller Hierarchiestufen hingewiesen wird. Dies sollte auch vor dem Hintergrund des fortschreitenden Online-Handels bedacht werden. Lebensmittelmärkte sind in Nahversorgungszentren heute regelmäßig Magnetbetriebe und maßgeblich für ihre Funktionsfähigkeit. Ihnen kann diese Funktion auch in Innenstadt- sowie Nebenzentren zukommen.⁷⁴

⁷³ vgl. Beschluss des OVG Lüneburg vom 28.09.2011, Az. 1 MN 144/15

⁷⁴ vgl. MKRO, a. a. O., Seiten 12 und 17. Dies stützen auch die Schlüsse aus BBSR, a. a. O., Seite 63ff.



Grundvoraussetzung der Ausnahme in Ziel 6.5-2 Abs. 3 ist das Vorliegen eines Vorhabens i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment. In Anlehnung an die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ und der Rechtsprechung des BVerwG⁷⁵ zur städtebaulichen Atypik kann auch hier davon ausgegangen werden, dass es sich um ein Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment handelt, wenn der Anteil nicht nahversorgungsrelevanter Sortimente⁷⁶ weniger als 10 % der Verkaufsfläche beträgt. Bezüglich der Darstellung und Festsetzung der vorgesehenen Verkaufsflächen und Sortimente siehe Kapitel 2.2.6 und 2.2.8 sowie Kapitel 4.3.4.

Die nahversorgungsrelevanten Sortimente setzen sich aus den gemäß LEP NRW für ganz Nordrhein-Westfalen geltenden nahversorgungs- und gleichzeitig zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Anlage 1 zu Ziel 6.5-2 und ergänzend den vor Ort als nahversorgungsrelevant festgelegten Sortimenten (ortstypische Sortimentslisten) zusammen. Mit Blick auf die Ausnahmeregelung von Ziel 6.5-2 für die Nahversorgung können allerdings die gemäß LEP NRW (nur) zentrenrelevanten, aber nicht gleichzeitig nahversorgungsrelevanten Sortimente in den ortstypischen Sortimentslisten nicht zu nahversorgungsrelevanten Sortimenten erklärt werden. Bezüglich der Zentren- bzw. Nahversorgungsrelevanz von Sortimenten wird ergänzend zu den Erläuterungen zu Ziel 6.5-2 auf Kapitel 2.2.8 verwiesen.

Liegt ein Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment mit Standort in einem ASB vor, sind die weiteren Ausnahmevoraussetzungen kumulativ zu erfüllen. Der Nachweis, dass die Voraussetzungen vorliegen, ist in der Begründung des Bauleitplans darzulegen.

Ausnahmevoraussetzungen:

(1.) Lage in einem zentralen Versorgungsbereich aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen nicht möglich

Ausgangslage der Betrachtung ist, ob es sich um einen Planstandort ohne oder mit räumlicher Nähe zu einem vorhandenen zentralen Versorgungsbereich handelt. Davon ausgehend können siedlungsstrukturelle oder städtebauliche Gründe gegen eine Lage in einem zentralen Versorgungsbereich sprechen⁷⁷:

⁷⁵ vgl. Beschluss vom 22.07.2004, Az. 4 B 29.04

⁷⁶ 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.

⁷⁷ In diesem Zusammenhang wird auf das Urteil des OVG Münster 7 D 49/16.NE vom 26.02.2020 verwiesen. In diesem Urteil ist kritisiert worden, dass sich die planende Kommune nicht (ausreichend) mit den Voraussetzungen des 1. Spiegelstriches auseinandergesetzt habe (OVG Münster, Urteil vom 26. Februar 2020 – 7 D 49/16.NE –, Rn. 51, juris): „Diese Voraussetzung hat die Antragsgegnerin ausweislich ihrer Stellungnahme zum Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in den Blick genommen, sondern sich nur mit dem 2. und 3. Spiegelstrich der Regelung befasst.“). Darüber hinaus fokussiert das Urteil im Wesentlichen auf die städtebaulichen Gründe.



• Siedlungsstrukturelle Gründe (i. d. R. eher relevant bei Standorten ohne Nähe zu einem zentralen Versorgungsbereich): Diese Fallkonstellation berücksichtigt, dass die Suche nach Potenzialflächen im nächstgelegenen zentralen Versorgungsbereich aufgrund siedlungsstruktureller Besonderheiten (z. B. der räumlichen Distanz zum Bezugsraum) keine Lösung zur adäquaten Nahversorgung im Planungsraum darstellt. Dafür kommen u. a. räumlich trennende Barrieren wie Eisenbahntrassen oder Flüsse sowie eine durch eine entsprechende Topographie bedingte sehr disperse Siedlungsstruktur innerhalb einer Gemeinde in Frage, durch welche der nächstliegende zentrale Versorgungsbereich vor allem fußläufig nicht zu erreichen ist. Diese Konstellationen sind insbesondere im ländlichen Raum - aber auch in städtischen Räumen mit entsprechend disperser Siedlungsstruktur - denkbar. In diesem Fall ist vorrangig zu prüfen, ob sich in dem ASB / Bezugsraum, für den die wohnortnahe Versorgung gewährleistet werden soll, ein integrierter Standort identifizieren lässt, welcher im Verbund mit weiteren Komplementärnutzungen als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung eines neuen zentralen Versorgungsbereichs eignen kann. Ist dies nicht möglich, ist – da es sich bei der Ausnahme um eine Ausnahme vom in Ziel 6.5-2 formulierten Integrationsgebot handelt – bei der weiteren Prüfung von Alternativstandorten eine möglichst städtebaulich integrierte Lage anzustreben (Suche von innen nach außen).⁷⁸ • Städtebauliche Gründe (eher relevant bei Standorten mit Nähe zu einem zentralen Versorgungsbereich, da bei Standorten, die weiter entfernt liegen, bereits siedlungsstrukturelle Gründe die Inanspruchnahme der Ausnahme begründen können): In diesem Fall ist vorab zu prüfen, ob im naheliegenden bestehenden zentralen Versorgungsbereich vorhandene Potenzialflächen für eine Gewährleistung der wohnortnahen Versorgung im Bezugsraum in Frage kommen oder durch seine Erweiterung ein Sondergebiet für ein Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten dargestellt und festgesetzt werden kann. Das Ausscheiden dieser Möglichkeiten und die Wahl eines anderen Standortes kann nur auf städtebauliche Gründe gestützt werden, wie sie beispielhaft im Ziel und in den Zielerläuterungen dargelegt sind. Dabei sind insbesondere der Erhalt gewachsener baulicher Strukturen oder die Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild zu nennen. Es kommen aber auch kleinteilig parzellierte Grundstücke, sofern ihre Zusammenlegung als nicht zielführend ausscheidet, und die tatsächliche Nutzung aller vorhandenen Flächen in Frage. Eine erst dann folgende Alternativenprüfung für außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs liegende Standorte hat sich von innen nach außen zu bewegen und vorrangig städtebaulich integrierte Standorte in den Blick zu nehmen. Bei der Bewertung von möglichen Flächen sind in beiden Fällen in der Regel weder die aktuelle Flächenverfügbarkeit (z. B. wegen derzeitiger Eigentümerstrukturen) – zumindest sofern die Kommune sich nicht nachweislich um		
---	--	--

⁷⁸ Dabei kann in Einzelfällen ein weiter vom Zentrum entfernter Standort städtebaulicher eher integriert sein als ein näher gelegener Standort.



eine Mobilisierung der Flächen bemüht hat – noch ein überdimensioniertes Stellplatzangebot⁷⁹ geeignete Ausschlusskriterien.

(2.) Gewährleistung der wohnortnahen Versorgung

Als Ausgangspunkt sind die aktuelle Nahversorgungssituation im betreffenden ASB / Bezugsraum aufzuzeigen und der „wohnortnahe“ Bereich zu definieren, für den das Vorhaben die Nahversorgung gewährleisten soll. Dass die jeweilige Bauleitplanung der Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten dient, wird in der Regel durch entsprechende Aussagen in einem gemeindlichen Einzelhandelskonzept zu belegen sein und ist in den Begründungen der Bauleitpläne darzulegen. Liegt kein Einzelhandelskonzept vor, haben die entsprechenden Nachweise im Zuge des jeweiligen Planverfahrens zu erfolgen.

Bei der Bestimmung des „wohnortnahen“ Bereichs wird in der Regel die fußläufige Erreichbarkeit des Nahversorgungsstandortes ausschlaggebend sein. Dabei wird es in verdichteten, städtischen Räumen um einen ca. 700 m bis 1.000 m fußläufigen Radius⁸⁰ handeln, der aber je nach den konkreten räumlichen Gegebenheiten (insbesondere durch Siedlungsstrukturen, die Erreichbarkeit von Verkehrswegen und Barrierewirkungen) weiter gefasst werden kann. So kann bspw. gerade im ländlichen Raum auch eine für die Ortslage bzw. den Bezugsraum relevante regionalplanerische ASB-Festlegung mit deutlich längeren Fußwegen oder unter angemessener Berücksichtigung der Nutzung von Fahrrädern den „wohnortnahen“ Bereich bestimmen. Im Hinblick auf die Fahrradnutzung kann eine Fahrzeit von bis zu 10 Minuten für einen Einkaufsweg als angemessen angesehen werden. Unter Berücksichtigung einer „normalen“ Fahrradgeschwindigkeit beim Transport des Einkaufs entspricht dies derzeit regelmäßig einer Entfernung zum Nahversorgungsstandort von etwa 2 bis 2,5 km. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Kaufkraftbindung in diesem Teil des „wohnortnahen“ Bereichs unter der des fußläufigen Bereichs liegen dürfte, weil das Fahrrad im tatsächlichen Einkaufsverhalten nach derzeitigen Erkenntnissen gerade im ländlichen Raum bisher nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im Hinblick auf die durch die Ausnahme zu Ziel 6.5-2 angesprochenen, besonderen Fallkonstellationen kann der „wohnortnahe“ Bereich auch durch eine entsprechend vorhandene ÖPNV-Anbindung geprägt werden. Hierdurch ist es dann durchaus auch möglich, eine benachbarte Ortslage in den Einzugsbereich des Nahversorgungsstandortes miteinzubeziehen, sofern diese über keine eigene Grund- oder Nahversorgung verfügt.

Um die Nahversorgungsfunktion einer Planung zu untermauern, sollte eine im Vergleich des zu erwartenden sortimentsbezogenen Umsatzes des mit der Planung beabsichtigten Nahversorgungsvorhabens mit der sortimentsspezifischen Kaufkraft im zuvor definierten „wohnortnahen“ Bereich eine realistische Kaufkraftbindung aufgezeigt werden. Sollte der Gesamtumsatz des Vorhabens

⁷⁹ Zur Beurteilung einer angemessenen Anzahl von Stellplätzen ist § 48 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 421), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2021 (GV. NRW. S. 822) (im Folgenden BauO NRW genannt) heranzuziehen. Hilfsweise kann die ehemalige VV zu § 51 BauO NRW angewendet werden. Diese sieht einen Stellplatz pro 10-30 m² Verkaufsfläche vor. Daher kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass der Mittelwert von einem Stellplatz je 20 m² ausreichend ist. Alternativ kann auf kommunale Stellplatzsatzungen zurückgegriffen werden.

⁸⁰ vgl. u. a. OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.09.2015, 1 MN 144/15



35 % der relevanten Kaufkraft im wohnortnahen Bereich übersteigen, so kann dies ein Indiz dafür sein, dass die Planung gerade nicht primär der Nahversorgung dienen wird.⁸¹ Allerdings ist hierdurch eine mögliche Nahversorgungsfunktion nicht zwingend widerlegt. Denn dies stellt nur einen ersten Anhaltswert dar, der in Anbetracht der konkreten Situation zu bewerten ist. Denn wegen besonderer räumlicher Strukturen – z. B. ein abgesetztes Siedlungsgebiet im ländlichen wie auch im städtischen Raum – kann auch eine höhere Kaufkraftbindung plausibel sein.⁸² Dies gilt es dann entsprechend zu belegen. Dem Vorhaben können ferner auch Umsätze aus wohnortnahen Bereichen zufließen, die in anderen Staaten, Ländern und Gemeinden liegen. Auch sie können bei der Frage, ob es sich um ein Nahversorger handelt, angemessen berücksichtigt werden. Ein Vorhaben kann auch dann der Nahversorgung dienen, wenn ein sortimentsgleiches Angebot oder Vorhaben bereits in unmittelbarer Nachbarschaft des Planstandortes vorhanden ist (keine Bedarfsprüfung). Auf die Anforderungen aus Ziel 6.5-8 wird in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen.

Der Nahversorgung widersprechende Indizien können ein überdimensioniertes Stellplatzangebot wie eine zur Marktauslastung erkennbar zu geringe Mantelbevölkerung im wohnortnahen Bereich sein. Denn hieraus wird folgen, dass (motorisierte) Kundschaft absehbar überwiegend aus dem nicht wohnortnahen Bereich angezogen werden soll.⁸³

(3.) Beeinträchtungsverbot

Bezüglich des Nachweises, dass keine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt (siehe Ziel 6.5-2, Abs. 3, 3. Spiegelstrich), wird auf die Erläuterungen zu Ziel 6.5-3 (siehe Kapitel 3.1.3) verwiesen. Im Übrigen gilt das Beeinträchtungsverbot nur für zentrale Versorgungsbereiche.

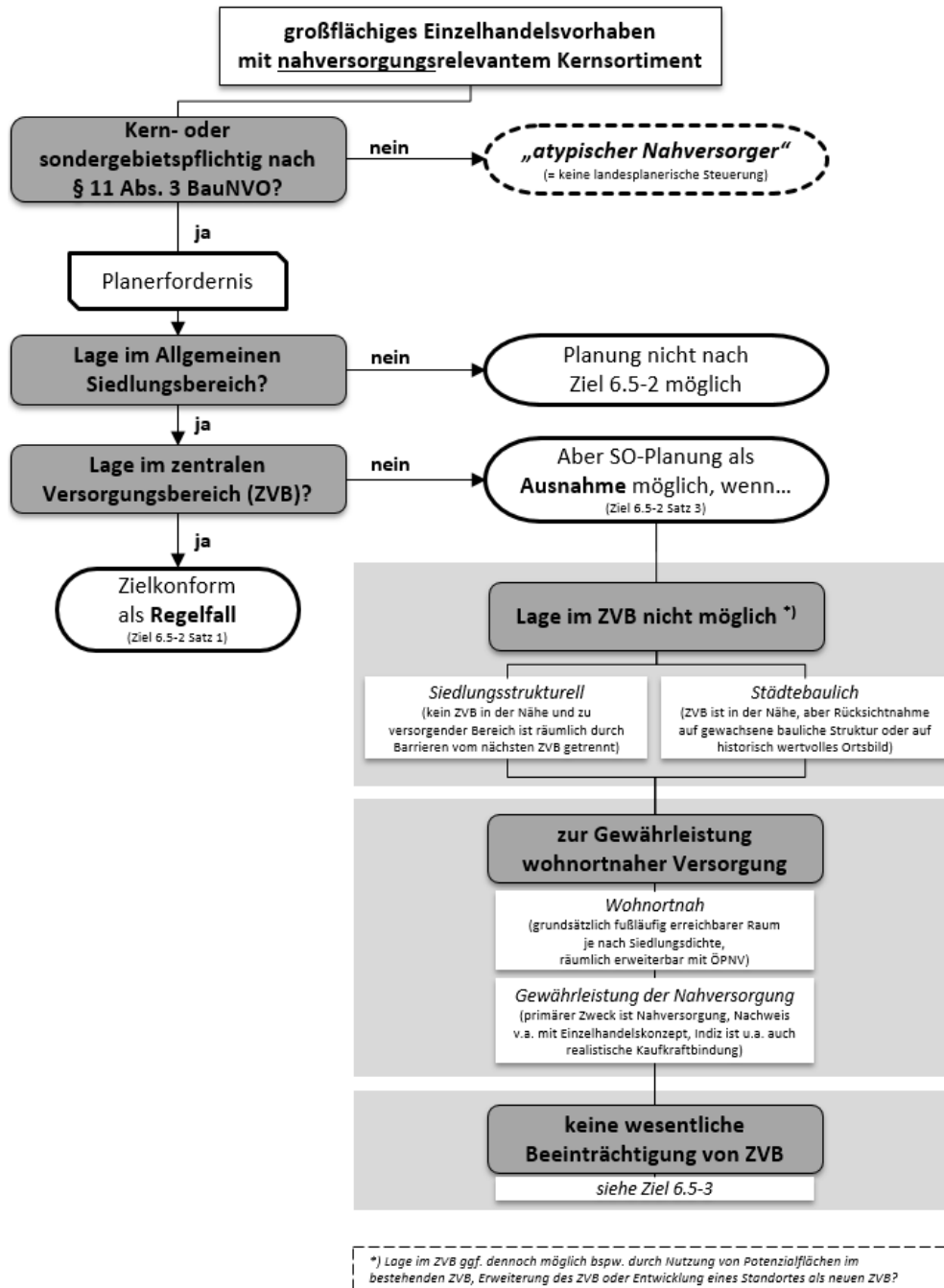
⁸¹ vgl. hierzu Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Einzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30.04.2002

⁸² siehe hierzu OVG Münster, Urteil vom 25.01.2010, 7 D 97/09.NE

⁸³ vgl. dazu OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.09.2015, 1 MN 144/15



Der Ablauf der Ausnahmeprüfung sieht zusammengefasst wie folgt aus:



Grundsätzlich kann auch ein „Agglomerationsstandort“ (bspw. Supermarkt und Getränkemarkt oder Discounter und Drogeriemarkt etc.) mittels der Ausnahmeregelung des Zieles 6.5-2 begründet werden. Hierfür müssen aber ebenfalls die Ausnahmevoraussetzungen erfüllt sein. Dabei sind ebenfalls die



Anforderungen der Ziele 6.5-3 und 6.5-8 des LEP NRW zu beachten. V. a. darf dadurch keine neue zentrenschädliche Agglomeration entstehen.		
3.1.3 Ziel 6.5-3 – Beeinträchtigungsverbot		
Bei einer wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche wird es in aller Regel um die vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche gehen. Allerdings sind, wo über Bauleitpläne neue zentrale Versorgungsbereiche bereits gesichert, aber noch nicht vorhanden sind, diese bei der Prüfung zu berücksichtigen. Verträglichkeitsgutachten dienen dazu, die Ansiedlung eines Einzelhandelsvorhabens und die damit verbundenen Auswirkungen in einem konkreten Einzelfall hinsichtlich der möglichen Auswirkungen auf die Innenstädte und Zentren aufzuzeigen. Sie sollen bewerten, ob ein Vorhaben den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung entsprechen kann und / oder ob es städtebaulich verträglich ist. Kern der Analyse und Bewertung ist regelmäßig eine Prognose der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen (Kaufkraft- bzw. Umsatzumverteilungen) des Einzelhandelsvorhabens. In Rechtsprechung und Praxis⁸⁴ ist geklärt, dass Verträglichkeitsgutachten grundsätzlich dazu geeignet sind, die durch die Verwirklichung eines Einzelhandelsvorhabens zu erwartenden absatzwirtschaftlichen Auswirkungen (zu erwartende Kaufkraftabflüsse oder prognostizierte Umsatzverteilungen) zu prognostizieren und ihr mögliches Umschlagen in raumordnerisch oder städtebaulich relevante Auswirkungen zu konkretisieren sowie Funktionsstörungen aufzuzeigen. Verträglichkeitsgutachten sind also prinzipiell zur Beantwortung der Frage geeignet, ob von einer Planung wesentliche Beeinträchtigungen im Sinne von Ziel 6.5-3 ausgehen können. Der Nachweis für eine Verträglichkeit mit Ziel 6.5-3 kann auch auf andere Art und Weise plausibel geführt werden. Denn es gibt auch andere Methoden, die sich im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten als geeignet erweisen können, um zu beurteilen, ob die ökonomischen Fernwirkungen eines Vorhabens die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs beeinträchtigen können.⁸⁵ Die Verträglichkeit kann ebenso mit einem Einzelhandelskonzept nachgewiesen werden, soweit dieses eine Planung bereits hinsichtlich dieser Fragestellung untersucht hat. Im Planverfahren ist dabei nachzuweisen, dass die im Einzelhandelskonzept zugrunde gelegten Rahmenbedingungen weiterhin aktuell sind. Gutachterliche Prognosen wie Verträglichkeitsgutachten und andere Methoden können vor Gericht dahingehend geprüft werden, ob sie mit den im maßgebenden Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der Umstände des Einzelfalls sachgerecht erarbeitet worden sind (u. a. Verwendung		

⁸⁴ vgl. u. a. BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07 sowie 17.12.2009, 4 C 2.08; ebenso OVG Münster, Urteil vom 01.12.2015 - 10 D 92/13.NE

⁸⁵ So das BVerwG u. a. in den Urteilen vom 11.10.2007, 4 C 7.07 und 17.12.2009, 4 C 2.08, vgl. aber auch OVG Münster, Urteil vom 01.07.2009, 10 A 2350/07. Das BVerwG hatte als Methode bzw. taugliches Hilfsmittel den Vergleich der Verkaufsfläche des betrachteten Vorhabens mit der gesamten branchenspezifischen Verkaufsfläche im Nahversorgungsbereich anerkannt. In einer Gesamtbetrachtung wurden auch die örtlichen Gegebenheiten eingestellt sowie insbesondere die Nähe zum zentralen Versorgungsbereich und die besondere Bedeutung der dortigen Magnetbetriebe berücksichtigt. Vergleichbar ist auch das OVG Münster im genannten Urteil vorgegangen.



einer geeigneten fachspezifischen Methode, zutreffende Ermittlung des Sachverhalts, plausible Ergebnisbegründung etc.). Auch die Regionalplanungsbehörden prüfen im Rahmen des Verfahrens nach § 34 Landesplanungsgesetz vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 8a des Gesetzes vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b) (im Folgenden LPIG NRW genannt), ob Gutachten sachgerecht erarbeitet wurden oder eine andere angewandte Methode einen plausiblen Verträglichkeitsnachweis darstellt. Die im Verfahren zur landesplanerischen Anpassung gemäß § 34 LPIG NRW vorgelegten Verträglichkeitsgutachten sollten die in der als Anlage 4 beigefügten „Orientierungs- und Gliederungshilfe“ berücksichtigen. Den Gemeinden wird empfohlen, den Inhalt eines Gutachtens frühzeitig und vor dem Verfahren nach § 34 LPIG NRW mit der jeweils zuständigen Regionalplanungsbehörde abzustimmen. Denn die planende Gemeinde ist in der Nachweispflicht, dass von einer Planung, die sie aufstellt, keine wesentlichen Beeinträchtigungen ausgehen werden.

In den Erläuterungen zu Ziel 6.5-3 wird klargestellt, dass bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Beeinträchtigung zu erwarten ist, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung alle relevanten Umstände des jeweiligen Einzelfalls in den Blick zu nehmen sind. Die Auswirkungen sind dabei aus Sicht eines realistischen ungünstigen Falls („Worst-Case-Betrachtung“) zu prognostizieren. So sind z. B. bei der Beurteilung von Erweiterungsvorhaben nicht nur die Auswirkungen der hinzugekommenen Verkaufsflächen, sondern auch die durch die Erweiterung ggf. sich ergebende Attraktivitätssteigerung der sich durch die Erweiterung ergebenden Gesamtverkaufsfläche zu betrachten. Durch eine solche „Worst-Case-Betrachtung“ ist gewährleistet, dass die Prognosen immanenten Unsicherheiten nicht dazu führen, dass die Auswirkungen unterschätzt werden. Bei der Ausweisung von Kerngebieten (§ 7 BauNVO) wird es zumeist nicht – wie bei der Ausweisung vorhabenbezogener Sondergebiete – vorhersehbar sein, in welchem Umfang sich Einzelhandelsbetriebe ansiedeln werden. Dennoch sollte eine realistische „Worst-Case-Betrachtung“ darlegen können, in welcher Größenordnung Verkaufsflächen entstehen, ohne dass daraus eine wesentliche Beeinträchtigung anderer zentraler Versorgungsbereiche folgt. Dasselbe gilt für eine realistische „Worst-Case-Betrachtung“ für eine Flächennutzungsplandarstellung, die keine Angaben zu den sortimentsbezogenen Verkaufsflächen der Rand- oder Nebensortimente machen. Bezüglich der Darstellung und Festsetzung der vorgesehenen Verkaufsflächen und Sortimente siehe Kapitel 4.1 sowie Kapitel 4.3.

Für eine realistische Gesamtbetrachtung wird es zudem notwendig sein, die Bedeutung des Online-Handels in die Auswirkungsanalyse einzustellen.⁸⁶ Seine Auswirkungen werden sich auf bestehende zentrale Versorgungsbereiche und Einzelhandelsstandorte zwar lokal und regional und bezüglich der Sortimente in unterschiedlicher Art und Weise darstellen.⁸⁷ Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass online getätigte Einkäufe zunächst die für stationäre Einzelhandelsstandorte verbleibende Kaufkraft vermindern und aufgrund der hohen Umsatzanteile gerade bei den klassisch zentrenrelevanten



Anl.
4

⁸⁶ vgl. auch MKRO, a. a. O., Seiten 26ff.

⁸⁷ vgl. BBSR, a. a. O., insbesondere Kapitel 6 auf den Seiten 59ff. Siehe zudem MKRO, a. a. O., Seite 8f., mit dem Hinweis auf die Ergebnisse einer bundesweiten GfK-Studie zu „regionalen Onlinepotenzialen“, 2016.



ten Sortimenten in besonderem Maße die Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche betreffen.⁸⁸ In der Auswirkungsanalyse kann dies u. a. in den quantitativen Parametern z. B. durch Anpassung der Verkaufsflächenproduktivität sowie gleichzeitig eine Aufteilung der Kaufkraftpotentiale in „online“ und „stationär“ berücksichtigt werden. In den Erläuterungen wird als erster Anhaltswert für eine Funktionsstörung bzw. einer daraus resultierenden wesentlichen Beeinträchtigung ein Umsatzverlust bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten von ca. 10 % genannt. Hierbei ist stets eine sortimentspezifische Betrachtung erforderlich. Die zentrenrelevanten Sortimente sind dabei gemäß Ziel 6.5-2 Satz 2 nicht nur die gemäß der Anlage 1 des LEP, sondern auch die von der jeweiligen Gemeinde wie auch die von der Planung betroffenen Gemeinden zusätzlich als zentrenrelevant festgelegten Sortimente. Es wird auch auf die zwingende Einzelfallbetrachtung hingewiesen. Denn einerseits kann auch ein Umsatzverlust von weniger als 10 % eine Funktionsstörung bewirken (bspw. wenn ein Magnetbetrieb eines zentralen Versorgungsbereichs gefährdet wird) wie ein über 10 % liegender Wert ebenso noch unschädlich sein kann (so z. B. wenn eine von Kaufkraftabflüssen betroffene Gemeinde eine überdurchschnittlich hohe Zentralität aufweist). Deshalb sind neben den Umsatzverteilungen vor allem die städtebaulichen Zusammenhänge in die Auswirkungsanalyse einzustellen. In den Erläuterungen sind Kriterien dargelegt, die neben der voraussichtlichen Umsatzumverteilung ausschlaggebend dafür sind, ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegen wird oder nicht. Bei dem dort genannten Kriterium „Vorschädigung der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche“ ist in der Beurteilung zu berücksichtigen, dass bereits vorgeschädigte zentrale Versorgungsbereiche nicht nur vor weiteren Beschädigungen zu schützen sind, sondern ihr Erholungsprozess auch nicht erschwert werden darf. In diesem Sinne stellt die Verstärkung von Vorschädigungen durch neu hinzutretende Planungen sowie von Planungen, die eine Erholung des zentralen Versorgungsbereiches bereits erschweren können, ebenfalls eine wesentliche Beeinträchtigung dar⁸⁹.		
3.1.4 Grundsatz 6.5-4 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche		
Bei der Berücksichtigung des Grundsatzes ist nicht nur die Kaufkraftbindung für die nicht zentrenrelevanten Sortimente, sondern sind auch die zentrenrelevanten Randsortimente entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtverkaufsfläche einzubeziehen. Denn die Festlegung stellt auf den „zu erwartenden Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen“ ab. Es ist eine sortimentsbezogene Gegenüberstellung von Umsatz zu gemeindlicher Kaufkraft vorzunehmen. Eine Überschreitung der in Grundsatz 6.5-4 enthaltenen „Grenze“ in der Abwägung bedarf gewichtiger Gründe und einer nachvollziehbaren Auseinan-		

⁸⁸ vgl. dazu MKRO, a. a. O., auf den Seiten 11, 24, 28, und BBSR, a. a. O., Seite 21 und 81. Siehe dazu auch oben, Daten des HDE „Online-Monitors 2018“. Vergleichbare Ergebnisse und sortimentsbezogene Prognosen s. BBSR, a. a. O., Seite 37ff. Dabei wird im Allgemeinen von einem weiteren Wachstum ausgegangen.

⁸⁹ vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.01.2017 – Az. 4 B 43/16



dersetzung mit der Regelungsabsicht der Festlegung auf der Basis sachge- rechter Gutachten. In den Erläuterungen des Grundsatzes 6.5-4 finden sich dabei drei zentrale Aspekte für die Abwägung. Dies sind die durch eine solche Planung möglichen negativen Folgewirkungen auf zentrale Versorgungsberei- che (auch unterhalb der Schwelle einer wesentlichen Beeinträchtigung), auf die verbrauchernahe Versorgung (vor allem aller Bevölkerungsgruppen mit aperiodischen Gütern) sowie ebenfalls negative verkehrliche Auswirkungen (bspw. durch ein erheblich gesteigertes Verkehrsaufkommen, den Um- und Ausbaubedarf von Verkehrsinfrastrukturen, einem fehlenden ÖPNV-Anschluss des geplanten Standorts an den prognostizierten Einzugsbereich). Um dem Grundsatz gerecht zu werden, hat eine Gesamtabwägung unter besonderer Gewichtung der vorstehenden Belange und ein angemessener Ausgleich der widerstreitenden Belange stattzufinden. Ein regionaler Konsens über die Pla- nung, bisher geringe Zentralität / Rückholeffekte oder ein bislang fehlendes Angebot in der Region kann die Abwägung des Grundsatzes nicht ersetzen, jedoch mit entsprechender Gewichtung in diese eingestellt werden.		
3.1.5 Ziel 6.5-5 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Stand- ort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente		
Der Begriff „Randsortimente“ ist in den Erläuterungen eingehend definiert (Be- ziehung zum Kernsortiment, nur ergänzender Charakter, in Umfang und Ge- wichtigkeit deutlich untergeordnet). Was gemäß LEP NRW unter dem Begriff „zentrenrelevante Sortimente“ zu verstehen ist, ergibt sich aus Ziel 6.5-2 und den entsprechenden Erläuterungen (siehe dazu ergänzend Kapitel 2.2.8). Wird die 10 %-Grenze überschritten, kann nicht mehr von einem Randsortiment gesprochen werden. Selbst bei einem Verkaufsflächenanteil von weniger als 10 % kann nicht mehr von einem Randsortiment gesprochen werden, wenn die Sortimente keine Beziehung zu dem Kernsortiment aufweisen oder es nicht nur „ergänzen“. In die Betrachtung, ob die 10 %-Grenze eingehalten wird, sind neben dem zentrenrelevanten Sortiment gemäß Anlage 1 des LEP NRW auch die in der jeweiligen ortstypischen Sortimentsliste der jeweils planenden Gemeinde er- gänzend als zentrenrelevant deklarierten Sortimente einzustellen (siehe dazu Ziel 6.5-2). Bezüglich der Darstellung und Festsetzung der vorgesehenen Ver- kaufsflächen und Sortimente siehe Kapitel 2.2 sowie Kapitel 4.3.		
3.1.6 Grundsatz 6.5-6 – Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente		
Maßstab ist hier nicht erst eine wesentliche Beeinträchtigung wie bei Ziel 6.5-3, sondern dies sind bereits „zu befürchtende nachteilige Auswirkungen“. Damit ist gemeint, dass ein Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment, welches über die Schwelle der Großflächigkeit hinaus zentrenrelevante Rand- sortimente anbietet, sich schon allein durch die Größe der Verkaufsflächen für zentrenrelevante Sortimente regelmäßig nachteilig auf die Versorgungsfunk-		



tion der Zentren (durch die Verlagerung von Umsätzen durch „Mitnahmeeffekte“) auswirken kann. Der Schwelle von 2.500 m² für zentrenrelevante Randsortimente kommt daher ein eigenständiger raumordnerischer Regelungsinhalt zu. Die 2.500 m² Verkaufsfläche stellen zwar eine raumordnerische Obergrenze dar. Sie sollte aber aus städtebaulichen Gründen in der kommunalen Planung an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden. Dabei wird es – wie in den Erläuterungen bereits dargelegt – gerade in den kleineren Städten und Gemeinden bereits aus städtebaulichen Gründen angezeigt sein, deutlich unterhalb der raumordnerischen Obergrenze zu bleiben. Solche Verkaufsflächenobergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente können dabei auch in den kommunalen Einzelhandelskonzepten konkretisiert werden. Eine Überschreitung der 2.500 m²-Schwelle ist somit zwar grundsätzlich möglich, bedarf aber gewichtiger Gründe, einer nachvollziehbaren Auseinandersetzung mit der Regelungsabsicht der Festlegung auf der Basis sachgerechter Gutachten (siehe hierzu auch Kapitel 3.1.3) und muss somit auch in der bauleitplanerischen Abwägung berücksichtigt werden.		
3.1.7 Ziel 6.5-7 – Überplanung von vorhandenen Standorten		
Intention des Plangebers im Zusammenhang mit Ziel 6.5-7 Satz 1 war es, den Gemeinden eine bestandschutzorientierte Steuerung bestehender Standorte von <u>Einzelvorhaben</u> i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO durch differenzierende Sondergebietsfestsetzungen zu ermöglichen, die nach den Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 des LEP NRW ansonsten nicht möglich wäre. Aus Ziel 6.5-7 selbst folgt hingegen keine Verpflichtung für die Gemeinden, vorhandene Standorte mit Sondergebieten zu überplanen. Eine generelle Überplanung allein zum Zwecke der Verkaufsflächenerweiterung ist hingegen mit Ziel 6.5-7 nicht zu vereinbaren. Dies folgt zum einen aus dem Wortlaut der Festlegung als „abweichende Regelung“ von den Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 und zum anderen aus dem Normzweck (s. vorherigen Absatz). Auch die Normentstehung spricht dagegen. Hintergrund der Festlegung waren die in den Jahren vor Erarbeitung des damaligen Sachlichen Teilplans großflächiger Einzelhandel zum LEP bekannt gewordenen Fälle zur Steuerung von z. B. im unbeplanten Innenbereich entstandenen Einkaufszentren, aber auch die auch im Beteiligungsverfahren vorgetragenen Fälle einzelner Möbelfachmärkte in GIB. Ein entsprechender Hinweis findet sich auch in den Unterlagen zur Aufstellung des damaligen Teilplans (vgl. Anlage C zum “Bericht über das Aufstellungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 LPIG und Zusammenfassende Erklärung gemäß § 11 Abs. 3 ROG”). Damit kommt eine steuernde Überplanung nach Ziel 6.5-7 insbesondere im unbeplanten Innenbereich sowie bei Bebauungsplänen nach alter BauNVO in Frage. Ebenso kann auch eine mehrfache Überplanung, z. B. um damit die Grenze der „geringfügigen Erweiterung“ zu überschreiten, nicht mit Ziel 6.5-7 begründet werden.		



Ziel 6.5-7 schließt solche Vorhaben ein, die nach heutiger Rechtsprechung eine Funktionseinheit und damit ein Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO bilden (siehe Kapitel 2.2.5), auch wenn sie aus vormals mehreren kleinflächig genehmigten Vorhaben bestehen. Mit Ziel 6.5-7 bzw. der darin enthaltenen Ausnahmeregelung ist es jedoch nicht möglich, (noch) kleinflächige Einzelvorhaben an den „falschen“ Standorten die Schwelle des § 11 Abs. 3 BauNVO überschreiten zu lassen oder Einzelhandelsagglomerationen im Sinne von Ziel 6.5-8 zu ermöglichen, da sich Satz 1 des Ziels ausweislich des Wortlauts nur auf vorhandene Standorte von Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO bezieht. Sobald ein Standort Bestandteil einer Einzelhandelsagglomeration ist, ist Ziel 6.5-8 anzuwenden.

Nach Ziel 6.5-7 Satz 2 hat bei einer steuernden Überplanung regelmäßig eine Begrenzung auf die Verkaufsflächen und Sortimente zu erfolgen, die baurechtlichen Bestandsschutz genießen. Das OVG Münster hat den Begriff „Bestandsschutz“ in seinem Beschluss vom 15.04.2009 – 10 B 186.09 – wie folgt definiert: „Bestandsschutz ist der durch Art. 14 Abs. 1 GG vermittelte Anspruch einer durch Genehmigung legalisierten oder während eines Mindestzeitraums materiell rechtmäßigen baulichen Substanz in ihrer von der Genehmigung bzw. Genehmigungsfähigkeit umfassten konkreten Nutzung, sich gegen spätere nachteilige Rechtsänderungen durchzusetzen. Bezugspunkt für den Bestandsschutz gegenüber Rechtsänderungen ist stets eine bauliche Anlage in ihrer jeweiligen Nutzung [...]“. Daraus folgt, dass der materiell legale Bestand bei Anwendung von Ziel 6.5-7 Satz 2 nur die faktisch vorhandene Substanz bzw. die legal errichteten Verkaufsflächen und Sortimente umfasst. Zum Zeitpunkt der Überplanung faktisch nicht vorhandene Verkaufsflächen und Sortimente, wenn gleich auch nach den §§ 30 ff. BauGB zulässig oder bereits genehmigt, unterfallen nicht Ziel 6.5-7 Satz 2. Bei Baugenehmigungen ohne Angabe von Verkaufsflächen und Sortimenten ist daher auf den materiell legalen Bestand abzustellen. Verkaufsflächen und Sortimente, für die bereits eine Baugenehmigung vorliegt, die aber noch nicht entstanden sind, können bei einer Überplanung, soweit die Baugenehmigung nicht erloschen ist oder eine entschädigungsfreie Rücknahme oder Widerruf ausscheiden, in angemessenem Umfang über die ausnahmsweise mögliche geringfügige Erweiterung nach Satz 5 berücksichtigt werden. Im Rahmen einer bestandsschutzorientierten Planung ist es mit Satz 5 ebenso möglich, die privaten Belange eines Grundstückseigentümers und die konkreten Verhältnisse vor Ort auch über einen reinen Bestandsschutz hinaus berücksichtigen zu können.

Bei der Überplanung nach Ziel 6.5-7 kann die Frage nach dem Entstehen von Planungsschäden auftreten. In Ziel 6.5-7 gibt es hierfür in Satz 3 eine Spezialregelung, die darauf abzielt, das Entstehen von Planungsschäden nach § 42 Abs. 2 BauGB zu vermeiden. Denn Intention des Ziels war es, die Gemeinden nicht willentlich in eine Entschädigungspflicht zu treiben. Hierzu geht aus den Zielerläuterungen hervor, dass die Gemeinden in den Fällen, in denen eine Begrenzung der Verkaufsflächen auf die bestandsgeschützten Verkaufsflächen zu Entschädigungsansprüchen führen könnte, nicht verpflichtet sind, eine solche Begrenzung vorzusehen. Bei Anwendung von Satz 3 des Ziels 6.5-7 stellen dann die zulässigen Verkaufsflächen die Obergrenze dar. In Fällen, in



denen Gemeinden einen Planschaden befürchten, ist im Rahmen des landesplanerischen Anpassungsverfahrens gegenüber der zuständigen Regionalplanungsbehörde die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Planungsschadens darzulegen. Die Gemeinde wird durch Ziel 6.5-7 aber nicht daran gehindert, eine Entschädigungspflicht eigenverantwortlich in Kauf zu nehmen, um aus städtebaulichen Gründen geringere Verkaufsflächenobergrenzen vorzusehen.

Nach Satz 4 des Ziels ist ein Ersatz zentrenrelevanter durch nicht zentrenrelevante Sortimente möglich. Denn dies fördert den Zentrumschutz. Eine Änderung der nicht zentrenrelevanten Sortimente sieht Ziel 6.5-7 jedoch nicht vor. Denn dies wäre keine steuernde Bestandsüberplanung eines bestehenden Standortes, sondern eine Neuplanung.

Ob eine Erweiterung gemäß Ziel 6.5-7 Satz 5 geringfügig ist, ist in jedem Einzelfall zu beurteilen. Die Geringfügigkeit kann daher nicht pauschal anhand eines allgemeingültigen, festen Prozentsatzes bestimmt werden. Laut den Erläuterungen zu Ziel 6.5-7 beurteilt sich die „Geringfügigkeit“ einer Erweiterung vielmehr danach, ob sie im Verhältnis angemessen ist. Der quantitative Maßstab dafür ist ein Vergleich der vorhandenen mit den durch die Planung erweiterten Verkaufsflächen und Sortimente. Hier kommt es auf ihre Erweiterung in absoluter Größe und im relativen Verhältnis zum bisherigen Bestand an. In der qualitativen Betrachtung der Erweiterung ist zu berücksichtigen, dass die in den Erläuterungen zu Ziel 6.5-7 genannten, nachteiligen Auswirkungen mit zunehmender Verkaufsfläche verstärkt werden. Dabei sind insbesondere die zentrenrelevanten Sortimente in den Blick zu nehmen, da mit ihnen verhältnismäßig hohe Umsätze auf wenig Fläche und in Folge bedeutende Kaufkraftabschöpfungen erzeugt werden können. Auch darf eine Erweiterung bei Standorten in GIB nicht dazu führen, dass weitere Flächen zweckentfremdet und Entwicklungsmöglichkeiten emittierender Betriebe eingeschränkt werden.

Weiter kommt es bei der Beurteilung, ob die Ausnahme von Ziel 6.5-7 in Anspruch genommen werden kann, darauf an, ob von der gesamten durch die Ausweisung dann ermöglichten Einzelhandelsnutzung eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche erfolgen kann (siehe dazu Erläuterungen zu Ziel 6.5-3 des LEP NRW und Kapitel 3.1.3). Die Grenze der „geringfügigen“ Erweiterung ist spätestens an der Schwelle zu einer wesentlichen Beeinträchtigung erreicht. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass „geringfügige“ Erweiterungen regelmäßig bis unter diese Schwelle möglich sind. Denn es handelt sich bei der „Geringfügigkeit“ und dem Beeinträchtigungsverbot um zwei jeweils eigenständige Tatbestandsmerkmale, die kumulativ zu erfüllen sind.

Standortverlagerungen können mit Ziel 6.5-7 nicht ermöglicht werden. Denn in diesem Fall würde es sich um einen neuen Standort handeln, für die wieder die Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 gelten. Da die Begrenzung auf den baurechtlichen Bestandsschutz aber ausschließlich die Verkaufsflächen und Sortimente



betrifft und nur sie Gegenstand der landesplanerischen Steuerung sind, bleiben im Rahmen von Ziel 6.5-7 die Neuerrichtung und Erneuerung baulicher Anlagen am selben Standort möglich. Bezüglich der Darstellung und Festsetzung der vorgesehenen Verkaufsflächen und Sortimente siehe Kapitel 4.1 sowie Kapitel 4.3.		
3.1.8 Ziel 6.5-8 – Einzelhandelsagglomerationen		
Wann gemäß LEP NRW eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne von Ziel 6.5-8 vorliegt, wird in den Erläuterungen zu Ziel 6.5-8 definiert. Dies ist dann der Fall, wenn mehrere selbstständige, auch je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und davon raumordnerische Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO (Regelvermutung) wie bei einem Einkaufszentrum oder einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen bzw. ausgehen können. Die Regelung umfasst alle Arten von Einzelhandelsagglomerationen.⁹⁰ Dies bedeutet: • Hinsichtlich der erforderlichen Anzahl von Einzelhandelsbetrieben, die eine Agglomeration bilden bzw. bilden können⁹¹, reichen bereits zwei (im Sinne der in der Zielerläuterung genannten „mehreren“) Einzelhandelsbetriebe aus.⁹² • Für das Vorliegen einer Agglomeration müssen sich die Sortimente der Einzelhandelsbetriebe nicht ergänzen oder aufeinander bezogen sein (Beispiel: Lebensmittelmarkt neben einem Möbelmarkt). • Im Hinblick auf die „erforderlichen“ Verkaufsflächen kann eine Einzelhandelsagglomeration bereits vorliegen, wenn die summierten Verkaufsflächen (auch von kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben) mehr als 800 m² betragen und von diesen nicht nur unwesentliche Auswirkungen ausgehen können. In diesem Sinne hat auch das OVG Koblenz festgestellt, dass für eine Agglomeration keine Mindestverkaufsfläche festgelegt werden brauche.⁹³ Denn ein Agglomerationsverbot habe den Zweck, negative Auswirkungen wie sie von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgingen, zu verhindern. Demnach ergebe sich die Größe, ab wann eine Agglomeration nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorliege, aus der Rechtsprechung zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben. • Bei der Frage der „räumlich konzentrierten Ansiedlung“ müssen die Einzelhandelsbetriebe von potentiellen Kunden als „eine“ Einkaufsgelegenheit wahrgenommen werden. Das setzt in erster Linie voraus, dass sie zu Fuß voneinander leicht zu erreichen sind⁹⁴ oder aneinander angrenzen.		

⁹⁰ i. d. S. vor allem aus mehreren klein- und / oder großflächigen Betrieben oder Kombinationen eben dieser; vgl. dazu auch Anlage C zum „Bericht über das Aufstellungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 LPIG NRW und zusammenfassende Erklärung gemäß § 11 Abs. 3 ROG“ des damaligen Sachlichen Teilplans

⁹¹ Dabei spielt es z. B. keine Rolle, ob die Agglomeration historisch gewachsen ist.

⁹² VGH München, Urteil vom 28.02.2017 – 15 N 15.2042

⁹³ vgl. Urteil vom 23.03.2012, 2 A 11176/11

⁹⁴ vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 10.07.2014, 1 KN 121/11



Ziel 6.5-8 richtet sich mit seinen Handlungspflichten unmittelbar an die Gemeinden. Grundsätzlich liegt es in ihrem planerischen Ermessen, wie sie nach Ziel 6.5-8 dem Entstehen, der Verfestigung oder Erweiterung einer Einzelhandelsagglomeration entgegenwirken. Die Regionalplanungsbehörden achten aber insbesondere im landesplanerischen Anpassungsverfahren auf die Einhaltung des Ziels bzw. der Handlungspflicht. In der Regel wird es bei der Umsetzung von Ziel 6.5-8 darum gehen, die vorhandenen Verkaufsflächen auf den Bestand zu begrenzen, da im Gegensatz zu Ziel 6.5-7 gemäß Ziel 6.5-8 auch einer Verfestigung von solchen Einzelhandelsagglomerationen entgegengewirkt werden soll. Dies kann – wie bei Ziel 6.5-7 – auch mit einer bestandsorientierten Überplanung der bestehenden Einzelhandelsnutzungen verbunden sein. Insbesondere wenn eine Einzelhandelsagglomeration mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment die Standortvoraussetzungen der in Ziel 6.5-2 angelegten Ausnahme erfüllt und durch die gesamte Einzelhandelsagglomeration keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbeiriche erfolgt, kann von dieser Regel abgewichen werden. Dies gilt ebenfalls mit Blick auf Ziel 6.5-5. Grundsätzlich sind auch mit Ziel 6.5-8, wie bei Ziel 6.5-7, keine Standortverlagerungen möglich. Indessen kann im Fall einer bestehenden Einzelhandelsagglomeration jedoch im Einzelfall eine Verlagerung innerhalb der Agglomeration zielkonform im Sinne des geforderten Entgegenwirkens einer Verfestigung sein. Dies setzt jedoch voraus, dass dabei vor allem vorhandene zentrenrelevante Sortimente reduziert werden. Auch können im Rahmen einer steuernden Überplanung mit Ziel 6.5-8 die Neuerrichtung und Erneuerung baulicher Anlagen zulässig sein. Im Ergebnis ist immer die Gesamtmaßnahme und das Ziel der Verhinderung einer Verfestigung in den Blick zu nehmen. Wann Ziel 6.5-8 in Abgrenzung zu Ziel 6.5-7 anzuwenden ist, wird bereits in Kapitel 3.1.7 verdeutlicht. Zu den Möglichkeiten einer Gemeinde, um der Entstehung, ggf. auch der Verfestigung oder Erweiterung von Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken, wird ergänzend auf Kapitel 4.3 verwiesen. Da auch bei der Umsetzung von Ziel 6.5-8 Planungsschäden möglich sein können, gelten die Ausführung zu Ziel 6.5-7 gleichermaßen (siehe Kapitel 3.1.7). Bezüglich der Darstellung und Festsetzung der vorgesehenen Verkaufsflächen und Sortimente siehe Kapitel 4.1 sowie Kapitel 4.3.		
3.1.9 Grundsatz 6.5-9 – Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte		
Der Grundsatz richtet sich unmittelbar an die Regionalplanung. Bei der Fortschreibung und der Änderung von Regionalplänen hat sie sich inhaltlich mit den im jeweiligen Planungsraum vorliegenden, einschlägigen Regionalen Einzelhandelskonzepten (REHK) zu befassen. Der Grundsatz ist dann dadurch zu berücksichtigen, dass er als abwägungsrelevant erkannt wird und in der Planbegründung eine inhaltliche Befassung mit dem oder den einschlägigen REHK im Plangebiet erfolgt. Eine Auseinandersetzung mit den in den REHK formulierten Inhalten hat soweit zu erfolgen, wie sie auf der Ebene der Regionalplanung		



darstellbar ist. So kann bei einer Regionalplanfortschreibung durchaus nur eine grobe, abstrahierte Befassung angebracht sein, während bei einer konkreten, vorhabenbezogenen Regionalplanänderung zu großflächigem Einzelhandel eine deutlich konkretere Berücksichtigung angezeigt sein wird. Die Regionalplanung ist bei ihrer Abwägung nicht an den regionalen Konsens zwischen den REHK-Gemeinden gebunden und kann nach Abwägung des Grundsatzes auch vom REHK abweichende Planungsentscheidungen treffen. Im Übrigen folgt aus Satz 1 des letzten Absatzes der Erläuterungen zu Grundsatz 6.5-9 keine Freistellung von der Berücksichtigungspflicht für REHK, denen nicht alle beteiligten Gemeinden durch Ratsbeschluss beigetreten sind.⁹⁵ Der Regionalplanung wird empfohlen, die Geschäftsstellen der REHK bei einzelhandelsrelevanten Regionalplanverfahren zur Stellungnahme aufzufordern.		
3.1.10 Ziel 6.5-10 – Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO		
Die Ausführungen des LEPs zu Ziel 6.5-10 für vorhabenbezogene Bebauungspläne für nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu beurteilende Vorhaben sind ausreichend und bedürfen keiner weiteren Erläuterungen.		
4 Gemeindliche Planung		
4.1 Gemeindliche Einzelhandelskonzepte und Festlegung ortstypischer Sortimentslisten		
a) Gemeindliches Einzelhandelskonzept Bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung kommt den Gemeinden eine entscheidende Rolle zu. Mit der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten⁹⁶ und der planungsrechtlichen Umsetzung dieser Konzepte durch Bauleitpläne können die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgung sorgen. Vorhandene regionale Einzelhandelskonzepte sind dabei zu berücksichtigen. Einzelhandelskonzepte schaffen einerseits eine Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage für die Bauleitplanung und die Beurteilung von Vorhaben wie auch andererseits Planungs- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel, Investoren und Grundstückseigentümer. In den Einzelhandelskonzepten legen die Gemeinden ihre Entwicklungsziele für den Einzelhandel und die Standorte für die weitere Entwicklung fest.		

⁹⁵ Die Pflicht zur Berücksichtigung der REHK ergibt sich bereits aus § 12 Abs. 2 LPIG NRW.

⁹⁶ In diesem Sinne stellen sie ein städtebauliches Konzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB dar.



Im Rahmen ihrer Planungshoheit sind die Gemeinden ermächtigt, die Städtebaupolitik und damit die Einzelhandelssteuerung zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Hierzu gehört neben der Schaffung von Baurechten für gewünschte Einzelhandelsstandorte auch der konzeptionelle Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben oder die Reglementierung von Sortimenten in bestimmten Bereichen, um z. B. zentrale Versorgungsbereiche zu schützen oder zu entwickeln.⁹⁷

Exkurs:

Festlegung der ortstypischen Sortimentsliste im Rahmen eines gemeindlichen Einzelhandelskonzeptes

Ein gemeindliches Einzelhandelskonzept hat regelmäßig auch die Festlegung einer ortstypischen Sortimentsliste zum Gegenstand, die zusammen mit dem landesplanerischen Mindeststandard der zentren- und zugleich nahversorgungsrelevanten Sortimente die Zentrenrelevanz eines Sortiments nach Ziel 6.5-2 bestimmt. Dabei lässt Ziel 6.5-2 nur den Rückgriff auf solche ortstypischen Sortimentslisten zu, die auf einem schlüssigen, plausiblen, widerspruchsfreien Planungskonzept mit fehlerfreier Abwägung beruhen.

Bei Festlegung der zusätzlichen ortsspezifisch zentrenrelevanten Sortimente sind insbesondere die Größe der Gemeinde und örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen. Es bedarf regelmäßig einer individuellen Betrachtung der jeweiligen Situation.

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 Warensortimente an bestimmten Standorten in das städtebauliche Ordnungssystem der jeweiligen Gemeinde funktionsgerecht eingebunden ist.⁹⁸

Die Anlage 2 enthält eine Empfehlung, welche Elemente ein gemeindliches Einzelhandelskonzept mindestens beinhalten soll.⁹⁹

Bei der Aufstellung kommunaler Einzelhandelskonzepte ist insbesondere eine Beteiligung der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern des Einzelhandelsverbandes, der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Regionalplanungsbehörde und des Dezernats 35 der Bezirksregierung zur Abstimmung der zentralen Versorgungsbereiche sowie eine Abstimmung mit den betroffenen Nachbargemeinden im Sinne einer freiwilligen interkommunalen bzw. regionalen Abstimmung zu empfehlen. Auch eine Beteiligung der örtlichen Bevölkerung sowie in kleineren Kommunen wesentlicher ansässiger Handelsbetriebe kann sinnvoll sein.



**Anl.
2**

⁹⁷ vgl. BVerwG, Beschluss vom 10.11.2004, 4 BN 33.04

⁹⁸ OVG Münster, Urteil vom 30.01.2006, 7 D 8.04.NE

⁹⁹ Weitere inhaltliche Empfehlungen finden sich auch in dem IHK Leitfaden „Einzelhandels- und Zentrenkonzepte“, Stand Juli 2018, abrufbar unter:
<https://www.ihks-im-ruhrgebiet.de/publikationen/einzelhandelskonzepte-4227792>



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. b) Gemeindeübergreifendes Einzelhandelskonzept Neben kommunalen Einzelhandelskonzepten können mehrere Kommunen auch regionale Einzelhandelskonzepte als städtebauliche Entwicklungskonzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB aufstellen. Diese können ebenfalls einen Beitrag zur Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Kommunen (§ 2 Abs. 2 BauGB) leisten (siehe Kapitel 4.3.8). Die Ausführungen zur Festlegung der ortstypischen Sortimentsliste unter a) gelten entsprechend.		
4.2 Landesplanerisches Anpassungsverlangen nach § 34 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen		
Bei der Planung von Kerngebieten oder Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO benötigen die Regionalplanungsbehörden im Rahmen der Verfahren nach § 34 Abs. 1 LPlG NRW folgende Unterlagen, um der Gemeinde eine sachgerechte Auskunft darüber geben zu können, welche Ziele der Raumordnung für den jeweiligen Planbereich bestehen bzw. ob die Planung (voraussichtlich) an die Ziele der Raumordnung angepasst ist: • Die Größe (Geschossfläche und Verkaufsfläche) der Branche und die Sortimente (Art und Umfang) der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsnutzungen, • die Zentrenrelevanz der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote (siehe Kapitel 2.2.8 und Kapitel 3.1.2), • die Inhalte eines von der Gemeinde erstellten bzw. regional abgestimmten Einzelhandelskonzeptes (siehe Kapitel 4.1 und Kapitel 3.1.9), • die räumliche und funktionale Einordnung der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote in die eigene gemeindliche Siedlungs- und Zentrenstruktur, insbesondere die Lage der zentralen Versorgungsbereiche oder die Lage des Plangebietes in einem bestehenden oder neu geplanten Zentralen Versorgungsbereich, • die verkehrliche Anbindung (einschließlich ÖPNV), • die möglichen Auswirkungen (z. B. durch Nachweis im Rahmen von Verträglichkeitsgutachten oder Stellungnahmen) der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsnutzungen auf die betroffenen Gemeinden,		



• sofern erforderlich Angaben, inwieweit die Anforderungen der Nahversorgungs Ausnahme in Ziel 6.5-2 LEP erfüllt sind, • sofern erforderlich Angaben zu der Frage, ob durch die Planung bestehende Agglomerationen i. S. v. Ziel 6.5-8 des LEP NRW verfestigt oder erweitert werden oder neue Agglomerationen entstehen, • bei nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten: der zu erwartende Gesamtumsatz und die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen, Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente und • bei Anwendung der Abweichungsregelung in Ziel 6.5-7: Verkaufsflächen, die baurechtlichen Bestandsschutz genießen, differenziert nach Sortimenten. Auch im Zuge der Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen sind die vorgenannten Angaben für die landesplanerische Bewertung erforderlich.¹⁰⁰ Insbesondere, bei welchen Kern- und Sondergebieten im Sinne § 11 Abs. 3 BauNVO es sich lediglich um die Sicherung von Bestandsnutzungen handelt und in welchen Bereichen auch Neuansiedlungen ermöglicht oder Potenziale für die Erweiterung von Verkaufsflächen geschaffen werden sollen, ist dabei von Interesse. Sollten bei Bedarf Stellungnahmen der Nachbargemeinden, die von der Planung betroffen sein könnten, der Industrie- und Handelskammern und ggf. sonstiger sachkundiger Institutionen (z. B. Handwerkskammern und Einzelhandelsverbände) zur landesplanerischen Anpassung erforderlich sein, so kann die zuständige Regionalplanungsbehörde diese über die planende Gemeinde anfordern. Eine Vorlage hat dann bis spätestens zur Beteiligung nach § 34 Abs. 5 LPlG vor der Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB zu erfolgen. Darauf kann verzichtet werden, wenn ein regional abgestimmtes aktuelles 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 neben dem Ergebnis der Frage, ob Ziele der Raumordnung betroffen sind bzw. entgegenstehen, auch Hinweise auf betroffene Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, wie zum Beispiel in Aufstellung befindliche Ziele. Ferner kann es unter anderem auch schon aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung sinnvoll sein, auf schon erkennbare städtebauliche Probleme hinzuweisen.		
--	--	--

¹⁰⁰ Sofern diese Angaben dann noch nicht möglich sind, reichen auch plausible und nachvollziehbare Annahmen.



4.3 Bauleitplanung		
4.3.1 Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung		
Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.¹⁰¹ Dementsprechend sind Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung unmittelbar bindende Vorgaben und nicht Gegenstand der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.		
4.3.2 Städtebauliche Zielsetzung – städtebauliche Rechtfertigung – Planungserfordernis – Abwägungsgebot		
Städtebaulich legitime Zielsetzungen bei der Aufstellung von Bauleitplänen zur Steuerung des Einzelhandels sind insbesondere • der Schutz und die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche sowie die Sicherung der Entwicklung zukünftiger zentraler Versorgungsbereiche, auch hinsichtlich der Sicherstellung einer verbrauchernahen Nahversorgung und • die Reservierung von Baugebieten für bestimmte Nutzungen (z. B. der generelle Ausschluss von Einzelhandel zur Sicherung von Gewerbegebieten für das produzierende Gewerbe). 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 (siehe Kapitel 4.1) handeln.¹⁰² 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. Hierzu zählt auch die „Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB). Bei der Bauleitplanung muss die Gemeinde über die Steuerung des Einzelhandels in einem Bebauungsplan die in einem gemeindlichen Zentrenkonzept aufgestellten Grundsätze nicht immer vollständig umsetzen. Sie kann diese zwar als Argumentationshilfe nutzen, sie jedoch im Rahmen der konkreten Planung im Einzelfall nicht in derselben Intensität realisieren. Ein solches Vorgehen		

¹⁰¹ Diese Pflicht bezweckt die Gewährleistung einer umfassenden Konkordanz zwischen der übergeordneten Landes- und Regionalplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14.01). Hieraus ergibt sich das Gebot, einen bereits in Kraft getretenen Bebauungsplan zu ändern, wenn neue oder geänderte Ziele der Raumordnung dies erfordern (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.05.2007, 4 BN 8.07).

¹⁰² Mangelt es einem Bebauungsplan an einer positiven Plankonzeption für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung, ist er im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB nicht erforderlich und damit unwirksam (vgl. OVG Münster, Urteil vom 8.10.2018, 10 D 56/18.NE).



ist erst dann zu beanstanden, wenn es nicht geeignet ist, das Ziel der Zentrenstärkung zu fördern oder dieses Ziel gar konterkariert.¹⁰³ Zudem kann bei häufigen und / oder grundlegenden Abweichungen von Einzelhandelskonzepten zugleich deren Schwächung als Belang in der nachfolgenden Bauleitplanung nach sich ziehen.¹⁰⁴ Hinsichtlich der Konformität einer Steuerung des Einzelhandels mit Europarecht ist durch das sogenannte Visser-Urteil geklärt, dass Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung auch unter den Regelungsgehalt der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2002/123/EG (DL-RL) fallen.¹⁰⁵ Maßstab in Bezug auf die materiellen Anforderungen an die Zulässigkeit dieser Steuerung ist Art. 15 Abs. 3 DL-RL. Zum notwendigen Umgang mit diesem Urteil in der Bauleitplanung wird auf die entsprechenden Hinweise der Fachkommission Städtebau verwiesen (Stand März 2019).¹⁰⁶		
4.3.3 Darstellung im Flächennutzungsplan		
Wegen der städtebaulichen Bedeutung von Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO sollten beabsichtigte Kerngebiete bereits im Flächennutzungsplan als solche dargestellt werden.¹⁰⁷ Aufgrund der allgemeinen Zweckbestimmung des Kerngebiets, neben Handelsbetrieben die zentralen Einrichtungen von Wirtschaft, Verwaltung und Kultur aufzunehmen, wird die Darstellung von Kerngebieten in peripherer Lage regelmäßig nicht vertretbar sein. Bei der Darstellung eines Sondergebiets nach § 11 Abs. 3 BauNVO ist die Festlegung der Zweckbestimmung (zum Beispiel "Sondergebiet – großflächige Einzelhandelsbetriebe") zwingend erforderlich. Darüber hinaus sollte auch die Verkaufsfläche im Flächennutzungsplan dargestellt werden, sofern das Sondergebiet hinsichtlich der Einzelhandelsentwicklung eine Bedeutung für das gesamte Gemeindegebiet oder sogar darüber hinaus gehend hat.¹⁰⁸ Sofern lediglich eine Sonderbaufläche dargestellt wird, ist auch deren Zweckbestimmung (zum Beispiel "Lebensmittelmarkt") anzugeben.¹⁰⁹ Zentrale Versorgungsbereiche können zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Zu deren Darstellung kann ein Planzeichen verwendet werden, das sinngemäß aus der Planzeichenverordnung entwickelt worden ist.		

¹⁰³ vgl. BVerwG, Urteil vom 27.03.2013, 4 C 13.11

¹⁰⁴ vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009, 4 C 16/07

¹⁰⁵ vgl. EuGH, Urteil vom 30.01.2018, C-360/15, C-31/16

¹⁰⁶ <https://www.bauministerkonferenz.de/Dokumente/42322684.pdf>

¹⁰⁷ Dies muss im Hinblick auf mögliche Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO jedoch maßvoll erfolgen und sich auf die Zentren – i. d. R. nur in Innenstädten größerer Städte und deren Stadtteilzentren – beschränken.

¹⁰⁸ Für die Planung eines Factory Outlet Centers hat das OVG Münster die Erforderlichkeit einer entsprechenden Darstellung im Einzelfall festgestellt (vgl. OVG Münster, Urteil vom 30.09.2009, 10 A 1676/08).

¹⁰⁹ vgl. BVerwG, Urteil vom 18.02.1994, 4 C 4/92.



4.3.4 Festsetzungen im Bebauungsplan		
Gemäß § 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 zu verstehen, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen. Hat eine Gemeinde in ihrem Flächennutzungsplan zentrale Versorgungsbereiche dargestellt, muss sie für diese Bereiche im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung nicht zwingend Kern- oder Sondergebiete festsetzen. Die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans – hinsichtlich der Einzelhandelssteuerung im Gemeindegebiet – darf jedoch nicht berührt werden.¹¹⁰ Enthält der Flächennutzungsplan bereits konkrete Darstellungen zu Verkaufsflächen und Sortimente, so sind diese als Festsetzungen in den Bebauungsplan zu übernehmen bzw. zu konkretisieren.¹¹¹ Dabei ist zu beachten, dass keine vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenzen für das ganze Plangebiet festgesetzt werden dürfen (siehe im Detail Kapitel 4.3.4.2). Ebenfalls wird es i. d. R. erforderlich sein, im Bebauungsplan auch das Kernsortiment und die einzelnen Sortimentsgruppen mit ihren jeweiligen Verkaufsflächen festzusetzen. In den Festsetzungen ist, sofern aufgrund von Ziel 6.5-5 des LEP NRW notwendig, zudem neben den absoluten Verkaufsflächen zwingend auch eine relative Festsetzung der zulässigen zentrenrelevanten Randsortimente auf maximal 10 % der beantragten Gesamtverkaufsfläche erforderlich. Bei der Anwendung von Ziel 6.5-2 Satz 3 des LEP NRW ("Nahversorgungsausnahme") wird es ebenfalls erforderlich sein, die Größe der Sortimente festzusetzen, so dass sichergestellt ist, dass die im Ziel 6.5-2 genannten Kriterien eingehalten werden. Auch ein aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelter Bebauungsplan verletzt das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB, wenn er einem Ziel der Raumordnung widerspricht.¹¹²		
4.3.4.1 Festsetzung „Kerngebiet“		
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.¹¹³ Sie dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Die Festsetzung eines Kerngebiets, das lediglich dazu dienen soll, anstelle eines an sich erforderlichen Sondergebiets Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO auf-		

¹¹⁰ Dies kann je nach Umständen der konkreten örtlichen Situation bspw. auch bedeuten, dass ein Bebauungsplan innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs ein Mischgebiet festsetzt.

¹¹¹ Bei geringfügigen Überschreitungen der im Flächennutzungsplan dargestellten Verkaufsflächen kann ein Bebauungsplan gleichwohl immer noch als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt gelten (vgl. OVG Münster, Urteil vom 22.11.2010, 7 D 1.09.NE).

¹¹² vgl. BVerwG, Urteil vom 30.01.2003, 4 CN 14.01

¹¹³ BVerwG, Urteil vom 24.02.2000, 4 C 23.98



zunehmen, ohne sonstige für das Kerngebiet typische Funktionen zu übernehmen, ist eine Umgehung der Vorschriften der §§ 7 und 11 Abs. 3 BauNVO und daher unzulässig. In kleineren Gemeinden und je nach lokalen Gegebenheiten sind Handelsbetriebe und zentrale Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur nicht in erheblichem Umfang vorhanden. Auch wenn die in § 7 Abs. 1 BauNVO vorausgesetzte Zentralität relativ ist und damit örtlich verschieden sein kann, scheidet eine Festsetzung als Kerngebiet in diesen Fällen häufig aus.		
4.3.4.2 Festsetzung „Sondergebiet“		
Für Sondergebiete muss die Zweckbestimmung speziell festgesetzt werden. Während die BauNVO bei den übrigen Baugebieten der §§ 2 bis 9 die Zweckbestimmung des Gebiets und die zulässige Art der Nutzung selbst festlegt, müssen die Regelungen bei Sondergebieten im Bebauungsplan getroffen werden. Neben der Angabe der Zweckbestimmung (SO-Gebiet für großflächige Einzelhandelsbetriebe) ist die Festsetzung der Art der Nutzung, das heißt der einzeln aufzuführenden zulässigen Anlagen, unerlässlich. Bei Festsetzungen von Verkaufsflächenobergrenzen ist zwischen baugebietsbezogenen und grundstücksbezogenen Obergrenzen zu unterscheiden. Die Festsetzung baugebietsbezogener Verkaufsflächenbeschränkungen für Sondergebiete ist in aller Regel unzulässig, weder als Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung noch als Festsetzung der Art der baulichen Nutzung.¹¹⁴ Festsetzungen zu grundstücksbezogenen 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.¹¹⁵ Da sich ein sonstiges Sondergebiet nach § 11 BauNVO jedoch hinsichtlich der dort zulässigen Nutzungen von den Baugebietstypen nach §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden muss, dürfen Sondergebietsfestsetzungen nicht zur Umgehung des grundsätzlichen Typenzwangs der BauNVO führen.¹¹⁶ Bei der Festsetzung eines Einkaufszentrums oder großflächigen Einzelhandelsbetriebs ist die Beschränkung auf eine bestimmte Verkaufsflächenobergrenze nur zulässig, wenn das festgesetzte Sondergebiet mit dem Baugrundstück		

¹¹⁴ 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 unzulässigerweise ausgeschlossen sind.

¹¹⁵ BVerwG, Urteil vom 27.04.1990, 4 C 36.87 und Urteil vom 03.04.2008, 4 CN 4.07

¹¹⁶ So das OVG Münster zur Unwirksamkeit einer Sondergebietsfestsetzung bei der Bestandsüberplanung eines kleinflächigen Einzelhandelsbetriebs, der auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten zulässig wäre (OVG Münster, Urteil vom 05.12.2017, 10 D 84.15.NE).



identisch ist. Dann deckt sich die gebietsbezogene mit der grundstücksbezogenen Verkaufsfläche.¹¹⁷ Eine Festsetzung hinsichtlich der Anzahl der zulässigen Betriebe in einem Sondergebiet ist dabei unzulässig, da es sich hierbei nicht um eine Festsetzung der Art der baulichen Nutzung handelt und damit nicht um eine Regelung zur Zweckbestimmung des Sondergebiets.¹¹⁸ Ob das Grundeigentum im Plangebiet zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Bebauungsplan in einer Hand liegt, spielt keine Rolle.¹¹⁹

Sofern vorhabenbezogene Verkaufsflächenobergrenzen festgesetzt werden und in dem Sondergebiet mehrere solcher Vorhaben errichtet werden können, kann mit ergänzenden Festsetzungen z. B. zum Maß der baulichen Nutzung sowie zur überbaubaren Grundstücksfläche sichergestellt werden, dass die gewünschten städtebaulichen Kubaturen (und damit indirekt die Gesamtverkaufsfläche) in dem Gebiet nicht überschritten werden (siehe hierzu auch Kapitel 4.3.4.4). Alternativ bietet sich die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans an, in dem die planende Gemeinde nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden ist und das beabsichtigte Vorhaben über den Vorhaben- und Erschließungsplan detailliert steuern kann (siehe hierzu Kapitel 4.3.5).

In einem Sondergebiet „Einkaufszentrum“ kann – unter Berücksichtigung einer hinreichenden städtebaulichen Begründung – auch die Differenzierung der zulässigen Einzelhandelsbetriebe mit einzeln festgesetzten sortimentsbezogenen Verkaufsflächen zulässig sein.¹²⁰

Ein Sondergebiet kann auch nach der Art der Betriebe, die sich nach dem Kernsortiment bestimmt, baugrundstücksbezogen unterteilt werden, in denen für jedes Teil-Sondergebiet eine entsprechende Verkaufsfläche festgesetzt wird.

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.

Sofern mit der Festsetzung eines Sondergebietes Baurechte erstmals oder weitergehend beschränkt werden – insbesondere bei der Überplanung bestehender Betriebe – sind die Hinweise in Kapitel 4.4.3 bezüglich des Verbots einer reinen Verhinderungsplanung sowie der Berücksichtigung privater Belange zu berücksichtigen.

¹¹⁷ BVerwG, Beschluss vom 09.02.2011, 4 BN 43.10,

¹¹⁸ BVerwG-Urteil vom 17.10.2019, 4 CN 8/18, so auch OVG Münster, Urteil vom 26.10.2020, 10 D 66/18.NE und Urteil vom 28.10.2020, 10 D 43/17.NE.

¹¹⁹ BVerwG, Beschluss vom 11.11.2009, 4 BN 63.09; BVerwG, Beschluss vom 06.08.2013, 4 BN 26.13

¹²⁰ vgl. OVG Münster, Beschluss vom 10.02.2015, 2 B 1323/14.NE. Allein aus der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ in einem Sondergebiet ergibt sich jedoch nicht zwingend die Folge, dass sich nur ein Einzelhandelsbetrieb ansiedeln kann, denn ein Einkaufszentrum kann ohne weiteres auch mehrere selbstständige (Einzel-) Handelsbetriebe umfassen. Dies ist z. B. der Fall, wenn sich ein Einkaufszentrum aus einzelnen Betrieben zusammensetzt, die in jeweils eigenständigen Gebäuden auf jeweils selbstständigen Grundstücken unterhalten werden. In diesem Fall ist die Verkaufsflächenbegrenzung für das (Gesamt-)Einkaufszentrum unzulässig (vgl. OVG Münster, Urteil vom 24.03.2015, 7 D 52/13.NE).



4.3.4.3 Beschränkung des Einzelhandels in sonstigen Gebieten		
Bei Festsetzungen von Baugebieten, insbesondere von Mischgebieten, urbanen Gebieten und Gewerbegebieten, ist zu prüfen, ob im Hinblick auf eine unerwünschte Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben (siehe Kapitel 2.3.3) oder zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche gegebenenfalls eine Einschränkung der Einzelhandelsnutzung vorgesehen werden muss. Hierzu bedarf es entsprechender städtebaulicher Gründe.¹²¹ So können bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO bestimmte Arten an sich zulässiger Nutzungen und baulicher Anlagen ausgeschlossen beziehungsweise eingeschränkt werden. Festsetzungen nach § 1 Abs. 9 BauNVO, die auf die Verkaufsfläche von Handelsbetrieben abstellen, sind jedoch nur zulässig, wenn dadurch bestimmte Anlagentypen¹²² zutreffend gekennzeichnet werden.¹²³ Ein Anlagentyp des Einzelhandels ist insbesondere der großflächige Markt mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche. Auch „Shops in Verbindung mit Tankstellen“ oder „Tankstellenshops“ sind Betriebstypen des Einzelhandels und somit zulässiger Gegenstand einer Festsetzung.¹²⁴ Zusätzlich bedarf es gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO besonderer städtebaulicher Gründe, die in der konkreten städtebaulichen Situation eine über § 1 Abs. 5 BauNVO hinausgehende Feindifferenzierung rechtfertigen.¹²⁵ So 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 auch im Wege des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 1 BauGB erfolgen.¹²⁶ Der Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente für Einzelhandel in Gewerbe-, Misch- und urbanen Gebieten 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		

¹²¹ Näheres hierzu vgl. OVG Münster, Urteil vom 09.10.2003, 10a D 76.01

¹²² Betriebe, bei denen die Verkaufs- oder Geschossfläche eine bestimmte Größe überschreitet, sind nicht schon allein deshalb auch „bestimmte Arten“ im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO. Vielmehr muss die Gemeinde darlegen, warum Betriebe unter bzw. über den von ihr festgesetzten Größen generell oder unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse einem bestimmten Anlagentyp entsprechen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.10.2006, 4 BN 1.06).

¹²³ BVerwG, Urteil vom 22.5.1987, 4 C 77.84

¹²⁴ OVG Münster, Urteil vom 22.04.2004, 7a D 142.02.NE

¹²⁵ vgl. VG Bremen, Urteil vom 14.05.2007, 1 K 1176/11 sowie VG Düsseldorf, Urteil vom 21.07.2011, 11 K 8737/08

¹²⁶ OVG Münster, Urteil vom 07.05.2007, 7 D 64.06.NE



gemeindliches Zentrenkonzept und die von der Gemeinde festgelegten zentrenrelevanten Sortimente.¹²⁷ Zulassung von Annexhandel Auch ist es einer Gemeinde möglich, bei einem generellen Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben 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.), als Gegen Ausnahme zulassen. Dabei kann die Verkaufsfläche des Annexhandels auch begrenzt werden.¹²⁸ Dabei ist es denkbar, beispielhaft folgende Ausnahmekriterien für zulässigen Annexhandel festzusetzen: • an Endverbraucher gerichtete Verkaufsstätten von im Plangebiet ansässigen produzierenden und verarbeitenden Gewerbebetrieben sowie Handwerksbetrieben, • unmittelbar räumlicher und funktionaler Zusammenhang zum Gewerbe- oder Handwerksbetrieb, • deutliche flächen- und umsatzmäßige Unterordnung der Verkaufsfläche des Annex-Handels zur Betriebsfläche des Hauptbetriebs, • nur Verkaufsstätten, die überwiegend selbst hergestellte Waren veräußern, sowie im Falle des Handwerksbetriebs solche Waren, die der Kunde des jeweiligen Handwerks als branchenübliches Zubehör betrachtet und die im Zusammenhang mit der erbrachten handwerklichen Leistung steht, • die Grenze zur Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. eine maximal definierte, städtebaulich begründete Verkaufsflächen-größe wird nicht überschritten, • nur zulässig, solange die zugehörige gewerbliche Nutzung ausgeübt wird.		
4.3.4.4 Begrenzung der Verkaufsfläche durch Festsetzung der Geschossfläche		
Verkaufsflächenbegrenzungen für den Einzelhandel sind grundsätzlich keine Maßfestsetzungen, sondern betreffen die Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung in dem jeweiligen Baugebiet. Sie schließen die (weitere) Festsetzung des Nutzungsmaßes mit Hilfe der hierfür in § 16 Abs. 2 BauNVO zugelassenen Parameter nicht aus. Wählt eine Gemeinde den Weg, die Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben in einem Baugebiet mittels der Geschossfläche – mittelbar – zu begrenzen, muss der Gebrauch der Maßfestsetzung nach § 16 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO		

¹²⁷ OVG Münster, Urteil vom 13.05.2004, 7a D 30.03.NE

¹²⁸ OVG Münster, Urteil vom 12.02.2014, 2 D 13/14.NE



allerdings nicht nur äußerlich-formal – sozusagen nach der Binnenlogik der Maßfestsetzung – korrekt sein, sondern er muss gleichzeitig in dem gegebenen materiellen Planungszusammenhang die Grenzen zum Regelungsregime der Art der baulichen Nutzung beachten. Denn auch bei einer mittelbaren Steuerung von Verkaufsflächen durch Geschossflächenregelungen muss die Gemeinde plankonzeptionelle Vorkehrungen dafür treffen, dass es im Bau- und Plangebiet nicht zu jenem „Windhundrennen“ potentieller Investoren und Bauantragsteller kommen kann, das durch das prinzipielle Verbot gebietsbezogener, vorhabenunabhängiger Verkaufsflächenbeschränkungen als Bestimmung der Art der baulichen Nutzung verhindert werden soll. Auch durch das Maßfestsetzungsinstrument der Geschossflächenregelung zur indirekten Verkaufsflächenbegrenzung darf nicht die Möglichkeit eröffnet werden, dass Grundstückseigentümer entgegen der angebotshaften Baugebietstypologie der §§ 2 bis 9 BauNVO im Falle der Erschöpfung des Kontingents – hier des Geschossflächenkontingents – von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind. Diese Folge kann die Gemeinde vermeiden, indem sie einen hinreichenden Objekt- oder Raumbezug der Geschossflächenregelung herstellt, wie er der Geschossflächenregelung übrigens ohnehin als „Maß der baulichen Nutzung“ begriffsimmanent ist.¹²⁹ Generell wird jedoch empfohlen, eine Steuerung des Einzelhandels über die Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung vorzunehmen.		
4.3.5 Bestimmungen in der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan		
Eine Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan (vorhabenbezogener Bebauungsplan), die ein Vorhaben mit Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO zum Inhalt hat, ist in der städtebaulichen Einbindung wie ein entsprechendes Sondergebiet zu behandeln. Die Ausführungen zur Darstellung von Sondergebieten im Flächennutzungsplan beziehungsweise Festsetzung im Bebauungsplan gelten somit entsprechend. Darüber hinaus bietet § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB jedoch die Möglichkeit, im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben Regelungen zu treffen, die über den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB sowie der BauNVO hinausgehen. Gerade bei der Ansiedlung von konkret geplanten Vorhaben bietet sich so die Möglichkeit, die Ansiedlung bestimmter Märkte rechtssicher zu steuern. Denn die Grenzen, die bei Festsetzungen eines Baugebietes nach BauNVO bestehen (z. B. zu Verkaufsflächenbegrenzungen, Typisierungszwängen oder Anzahl der Vorhaben), gelten nicht für Festsetzungen in Vorhaben- und Erschließungsplänen. Hier besteht für die planende Gemeinde insofern ein „Festsetzungserfindungsrecht“, dass ihr ansonsten aufgrund des abschließenden Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB nicht zusteht.		

¹²⁹ OVG Münster, Urteil vom 04.02.2013, 2 D 108/11.NE



Gleichwohl muss der Planinhalt des Vorhaben- und Erschließungsplans hinsichtlich der zulässigen Nutzung „eindeutig“ sein. Auch die allgemeinen Anforderungen, die sich aus §§ 1 Abs. 3 und Abs. 4 BauGB ergeben, gelten unverändert.		
4.3.6 Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)		
Kern- und Sondergebiete können grundsätzlich auch im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) festgesetzt werden. Sofern eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, ist das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB jedoch ausgeschlossen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn für ein Vorhaben nach der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540) (im Folgenden UVPG genannt), Nr. 18.8 (i. V. m. Nr. 18.6.1 oder 18.6.2, Geschossfläche ab 1.200 m²) eine Vorprüfung des Einzelfalls vorzunehmen ist und sich hieraus die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP ergibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus dem vorbereitenden Charakter der Vorprüfung folgt, dass erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen im Sinne des § 7 Satz 1 UVPG und damit die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung regelmäßig anzunehmen sind, wenn die zu erwartenden Umweltauswirkungen abwägungsrelevant sind.¹³⁰ Da konkret zu erwartende Umweltauswirkungen in Form von Schallimmissionen, die sich z. B. aus Lärmprognosen ergeben und zu entsprechenden Festsetzungen im Bebauungsplan führen, abwägungsrelevant sind, dürfte in den meisten Fällen bei der Festsetzung eines Kern- oder Sondergebietes für großflächigen Einzelhandel die Anwendung des § 13a BauGB ausgeschlossen sein.		
4.3.7 Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 9 Abs. 2a BauGB)		
Das Städtebaurecht enthält – insbesondere auch durch die Ergänzung des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB – für Gebiete mit Bebauungsplänen die zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche notwendigen Regelungen. Auch die gemeindenachbarliche Abstimmungspflicht in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist hierauf gerichtet. Für die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche in den nicht beplanten Innenbereichen wurde 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 ist in ihrer Praktikabilität teilweise eingeschränkt.		4.3.8

¹³⁰ OVG Münster, Urteil vom 02.02.2016, 10 D 21/15.NE



Mit dem § 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, 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 Geltungsberreichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.
- Der Regelungsinhalt der Festsetzungen ist an § 1 Abs. 5, 8 und 9 BauNVO angelehnt, erfordert aber nicht die Festsetzung eines Baugebiets. Er kann sich dabei an dem orientieren, was § 1 Abs. 10 BauNVO als „Fremdkörperfestsetzung“ innerhalb eines festgesetzten Baugebiets nach der BauNVO vorsieht.
- Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten.

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB für einen bisher unbeplanten Innenbereich ist – auch zur Vermeidung eventueller Entschädigungsansprüche – zu prüfen, ob vorhandene Einzelhandelsbetriebe auf den Bestandsschutz verwiesen oder durch gezielte Festsetzungen planungsrechtlich abgesichert werden sollen.

- Sofern mit einem Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB Baurechte erstmals oder weitergehend beschränkt werden – insbesondere bei der Überplanung bestehender Betriebe – sind die Hinweise bezüglich des Verbots einer reinen Verhinderungsplanung sowie der Berücksichtigung privater Belange zu berücksichtigen.



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.¹³¹ Ebenfalls den allgemeinen Grundsätzen des § 1 BauGB entsprechend sollen nach § 9 Abs. 2a 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. Mit Satz 3 wird bezweckt, dass die zu schützenden zentralen Versorgungsbereiche auch bauplanungsrechtlich verwirklicht werden können. • 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.		4.3.2
4.3.8 Beteiligung der benachbarten Gemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB)		
Wegen des häufig über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Einzugsgebietes von Einzelhandelsgroßprojekten sind bei Planverfahren alle Gemeinden zu beteiligen, die von den Auswirkungen betroffen sein können. 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 Gemeinde an.¹³² Einer gemeindenachbarlichen Abstimmung bedarf es bereits dann, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen.¹³³ Das interkommunale Abstimmungsgebot schützt jedoch nicht den in der Nachbargemeinde		

¹³¹ Dazu hebt § 9 Abs. 2a Satz 2 BauGB hervor, dass insbesondere ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (gemeindliche Einzelhandelskonzepte), das Aussagen über die vorhandenen und zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält, zu berücksichtigen ist.

¹³² BVerwG, Beschluss vom 9.1.1995 - 4 NB 42.94

¹³³ 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 gegenüberstehen. Die Vorschrift verlangt einen Interessenausgleich zwischen diesen Gemeinden und fordert dazu eine Koordination der gemeindlichen Belange. Die Nachbargemeinde kann sich unabhängig davon, welche planeri-



vorhandenen Einzelhandel vor Konkurrenz, sondern nur die Nachbargemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft und Trägerin eigener Planungshoheit. • Die befürchteten Auswirkungen müssen sich gerade auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung in der Nachbargemeinde beziehen.¹³⁴ • Die Art der Auswirkungen muss die Nachbargemeinde allerdings geltend machen.		
4.3.9 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 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 Träger öffentlicher Belange besondere Bedeutung zu. Sie sind möglichst frühzeitig in das Planverfahren einzuschalten. Den Kammern obliegt es, auch die absatzwirtschaftlichen Aspekte vorzutragen und bei der Klärung von Zweifelsfragen mitzuwirken. Bei Planungen im Zusammenhang mit Einzelhandelsnutzungen kann es fachlich geboten sein, außerhalb der förmlichen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zusätzlich die Einzelhandelsverbände um Stellungnahme zu bitten.		
4.4 Überprüfung und Anpassung älterer Bebauungspläne sowie des unbeplanten Innenbereichs		
Die Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erfordert die laufende Beobachtung des Baugeschehens und ggf. notwendige Anpassungsmaßnahmen, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.		

schen Absichten sie für ihr Gebiet verfolgt oder bereits umgesetzt hat, gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet zur Wehr setzten. Maßgebend ist die Reichweite der Auswirkungen (BVerwG, Urteil vom 01.08.2002, 4 C 5.01).

¹³⁴ vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.04.2010, 4 B 78.09. Überschritten ist die städtebauliche Relevanzschwelle, die zu einer Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB führt, erst dann, wenn ein Umschlagen von rein wirtschaftlichen zu städtebaulichen Auswirkungen stattzufinden droht (OVG Münster, Urteil vom 30.09.2009, 10 A 1676/08). Dabei gibt es jedoch keinen „Schwellenwert“ für einen städtebaulich beachtlichen Kaufkraftabfluss. Faustformelartig kann als erster Anhalt jedoch eine Größenordnung von mehr als 10 % als gewichtig angesehen werden. Maßgeblich ist eine – realitätsnahe – Betrachtung des Worst-Case, also des aus Sicht der Nachbargemeinden unter realistischen Annahmen ungünstigsten Falles (vgl. OVG Münster, Urteil vom 02.10.2013, 7 D 18/13.NE).

Bei der Handhabung des 10 %-Kriteriums kann somit von unmittelbaren städtebaulichen Auswirkungen gewichtiger Art erst nach einer wertenden Gesamtbetrachtung des Einzelfalles dann gesprochen werden, wenn es zu einer Funktionsstörung – z. B. durch Verödung von (Neben-)Zentren, Entstehung eines Trading-down-Effekts oder ähnliches – einem Zustand der Unausgewogenheit kommt, der zur Folge hat, dass ein Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28.10.2011, 2 B 1049/11).



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.¹³⁵		
4.4.1 Überprüfung des unbeplanten Innenbereichs		
Ob eine Bauleitplanung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) angezeigt ist, ist von der Gemeinde im Einzelfall vor dem Hintergrund der eigenen städtebaulichen Vorstellungen zu prüfen. Anlass hierzu kann auch die beabsichtigte Ansiedlung oder Erweiterung eines konkreten Einzelhandelsprojektes sein. Zur Feststellung, ob die Erforderlichkeit einer Bauleitplanung besteht, sollten Gemeinden solche Gebiete 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 gegeben ist, überprüfen. Diese Prüfung ist insbesondere in den Gebieten angezeigt, 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 m²) hinzutreten können und dann im Zusammenwirken negative Auswirkungen auslösen können. Im Ausnahmefall kann eine Gemeinde aufgrund qualifizierter städtebaulicher Gründe zur Beplanung eines unbeplanten Innenbereichs verpflichtet sein.¹³⁶		
4.4.2 Änderung älterer Bebauungspläne		
Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die noch aufgrund der BauNVO 1962 und 1968 aufgestellt wurden, sind Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO gegebenenfalls uneingeschränkt zulässig. Sind solche Vorhaben im Hinblick auf ihre Auswirkungen dort raumordnerisch oder städtebaulich nicht mehr vertretbar, so kann eine weitere Fehlentwicklung durch eine Änderung der Bebauungspläne im Wege der Umstellung auf die BauNVO 2017 verhindert werden.¹³⁷ Dies gilt insbesondere für Industrie- und Gewerbegebiete. In diesen Fällen ergibt sich somit ein Planungserfordernis und damit eine Planungspflicht der Gemeinde im Sinne von § 1 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 4 BauGB.		

¹³⁵ BVerwG, Urteil vom 03.02.1984, 4 C 8.80

¹³⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14.01. I. d. R. wird im unbeplanten Innenbereich die Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB ausreichen, mit dem gezielt Bestimmungen über die Zulässigkeit, Unzulässigkeit oder ausnahmsweise Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können.

¹³⁷ Andererseits kann von einer Umstellung von Bebauungsplänen mit älterer BauNVO im Einzelfall abgesehen werden, wenn einer Einzelhandelsentwicklung mehr Spielraum eingeräumt werden soll.



Sofern mit der Umstellung auf eine aktuelle Fassung der BauNVO Baurechte erstmals oder weitergehend beschränkt werden – insbesondere bei der Überplanung bestehender Einzelhandelsbetriebe – ist zu beachten, dass es sich bei der Planung nicht um eine reine Negativplanung handeln darf. So ist die Stärkung der Zentren durch Konzentration von Einzelhandelsnutzungen in Stadtbezirks- und Ortsteilzentren ein Ziel, das den Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in nicht zentralen Lagen städtebaulich rechtfertigen kann.¹³⁸ Private Belange, etwa die der vorhandenen Einzelhandelsbetriebe, sind in der Abwägung jedoch zu berücksichtigen.

Bei der Änderung der Bebauungspläne im Wege der Umstellung auf die geltende BauNVO ist – auch zur Vermeidung eventueller Entschädigungsansprüche (siehe Kapitel 4.4.3) – insbesondere zu prüfen, ob die vorhandenen großflächigen Einzelhandelsbetriebe auf den Bestandsschutz verwiesen oder durch Festsetzungen nach § 1 Abs. 10 BauNVO planungsrechtlich abgesichert werden sollen. Dies kann auch Erweiterungen, deren Umfang durch Festsetzung geregelt wird, beinhalten.¹³⁹

Bei § 1 Abs. 10 BauNVO handelt sich damit um eine anlagenbezogene Planung im Sinne einer Einzelfallregelung, bei der sich die Festsetzungen konkret auf bestimmte vorhandene Nutzungen beziehen.¹⁴⁰ Bei Bestandsüberplanungen für Erweiterungsvorhaben ist zudem in Abstimmung mit dem Vorhabenträger die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB denkbar.

Zu beachten ist bei der Umstellung auf die aktuelle Fassung der BauNVO ebenfalls, dass hiermit i. d. R. geänderte gesetzliche Regelungen auch für andere Parameter wie z. B. dem Maß der Baulichen Nutzung (insb. Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl) einhergehen.

Eine Umstellung des Ursprungsplans auf die BauNVO 2017 setzt voraus, dass diese in den textlichen Festsetzungen bzw. in der Planzeichnung des Änderungsplans hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt.¹⁴¹ Bei Vorliegen der Voraussetzungen kann eine Anpassung älterer Bebauungspläne auch im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB erfolgen.

In der Regel genügt eine textliche Planänderung, auch soweit damit zusätzlich die Instrumente des § 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO angewendet werden sollen.

¹³⁸ vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2009, 4 C 21/07

¹³⁹ Eine Grenze für mögliche Erweiterungen ergibt sich jedoch durch das allgemeine Verschlechterungsverbot bzw. Verbesserungsgebot, dass sich aus § 1 Abs. 6 und 7 BauGB herleiten lässt. So darf auf keinen Fall ein durch die vorhandene unzulässig werdende Nutzung bereits bestehender städtebaulicher Missstand durch eine Festsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO festgeschrieben oder sogar verstärkt werden. Das bedeutet, dass gebietsfremde bzw. unzulässige Nutzungen, soweit sie nicht bereits gebietsverträglich sind, durch Anwendung des § 1 Abs. 10 BauNVO gebietsverträglich gestaltet werden müssen. Etwa bestehende bodenrechtliche Spannungen müssen weitgehend beseitigt werden (OVG Münster, Urteil vom 11.02.2014, 2 D 15/13.NE).

¹⁴⁰ OVG Münster, Urteil vom 07.05.2007, 7 D 64.06.NE

¹⁴¹ OVG Münster, a. a. O.



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 träfe auf alle geänderten Bebauungspläne in gleichem Maße zu. Bebauungspläne sollten jeweils nicht nur in räumlichen Teilbereichen des Plans auf die BauNVO 2017 umgestellt werden. Die Änderung kann sich jedoch gegebenenfalls auf die Festsetzung der Art der baulichen Nutzung beschränken. Zur Sicherung der Planung empfiehlt sich der Erlass einer Veränderungssperre (§ 14 BauGB) oder die Zurückstellung kritischer Baugesuche (§ 15 BauGB).¹⁴²		
4.4.3 Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung		
Die Änderung oder erstmalige Aufstellung 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 Einzelhandelsgroßprojekten 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 Einzelhandelsgroßprojektes 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 sieben Jahren ab Zulässigkeit kann ein Entschädigungsanspruch infolge Planänderung nach § 42 Abs. 3 BauGB nur noch für Eingriffe in die tatsächlich ausgeübte Nutzung des Grundstücks geltend gemacht werden, insbesondere wenn die Ausübung		

¹⁴² 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.



der verwirklichten Nutzung oder die sonstigen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, die sich aus der verwirklichten Nutzung ergeben, unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die ausgeübte Nutzung im Rahmen der erteilten Baugenehmigung Bestandsschutz genießt und dementsprechend – bei steter Instandhaltung - weiter ausgeübt werden kann. Entschädigungsansprüche können sich demnach nur in solchen Einzelfällen ergeben, in denen aufgrund der kurzen Restnutzungsdauer einer Immobilie mit einer zeitlich begrenzten Fortführung der Bestandsnutzung zu rechnen ist und gleichzeitig ein verminderter Bodenwert dazu führt, dass in der Gesamtschau die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Verwertung wesentlich erschwert sind. Die Höhe der Entschädigung beim Grundstückswert bemisst sich nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der ausgeübten Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Beschränkungen durch die Planänderung ergibt. Insbesondere bei Bebauungsplänen auf der Grundlage der BauNVO 1962 und 1968 ist diese Frist von sieben Jahren in der Regel seit langem abgelaufen. Diese Regelung stellt eine wesentliche Erleichterung für erforderliche Änderungen von Bebauungsplänen dar.		
5 Baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall		
5.1 im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB)		
Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Sinne von § 30 Abs. 1 BauGB (qualifizierter Bebauungsplan) ist ein Vorhaben zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Das gleiche gilt für Vorhaben im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 BauGB). Im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB) richtet sich die Zulässigkeit des Vorhabens im Übrigen nach § 34 BauGB (Kapitel 5.2.4) oder § 35 BauGB (Kapitel 5.3).¹⁴³ Ist ein Baugebiet festgesetzt, ist § 15 BauNVO zu beachten (Kapitel 5.3). Die zulässige Art der baulichen Nutzung ist in den Bebauungsplänen durch Baugebiete nach der BauNVO festgesetzt. Der jeweils festgesetzte Baugebietstyp der BauNVO findet damit Eingang in den Bebauungsplan (§ 1 Abs. 3 BauNVO). Dem Bebauungsplan ist jeweils die Fassung der BauNVO zugrunde zu legen, die am ersten Tag der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs in Kraft war (vgl. §§ 25 bis 25c BauNVO).		

¹⁴³ Ist also ein Baugebiet festgesetzt, ist hiermit die Art der Nutzung (ggf. mit ergänzenden textlichen Festsetzungen) abschließend geregelt.



Die einzelnen Fassungen der BauNVO sind wie folgt in Kraft getreten: • Die Ursprungsfassung vom 26.06.1962 am 01.08.1962, • die erste Änderungsverordnung vom 26.11.1968 am 01.01.1969, • die zweite Änderungsverordnung vom 15.09.1977 am 01.10.1977, • die dritte Änderungsverordnung vom 19.12.1986 am 01.01.1987 und • die vierte Änderungsverordnung vom 23.01.1990 am 27.01.1990, deren Regelungen wurden unverändert in die BauNVO 2017 übernommen.		
5.1.1 Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 2017/1990/1986		
Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Für sie gilt die Vermutungsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche.		
5.1.2 Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1977		
Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. • In anderen Baugebieten sind sie daher unzulässig. • Für sie gilt die Vermutungsgrenze von 1.500 m² Geschossfläche.¹⁴⁴ § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO 1986 findet auch auf Bebauungspläne auf der Grundlage des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 entsprechende Anwendung (§ 25b BauNVO). Der Begriff des „Verbrauchermarkts“ aus der BauNVO 1968 entspricht im Wesentlichen dem des großflächigen Einzelhandelsbetriebs in den neueren Fassungen der Baunutzungsverordnung ab 1977, in den er aufgegangen ist.		
5.1.3 Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1968		
Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, denen die BauNVO 1968 zugrunde liegt, sind Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die nach Lage,		

¹⁴⁴ Unabhängig von der höheren Regelvermutungsgrenze von 1.500 m² Geschossfläche dürfte auch für Bebauungspläne mit BauNVO 1977 gelten, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe solche sind, deren Verkaufsfläche 800 m² überschreitet. So hat das BVerwG im Einzelfall entschieden, dass ein Markt mit 838 m² Verkaufsfläche großflächig im Sinne der BauNVO 1977 ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1987, 4 C 19/85).



Umfang und Zweckbestimmung vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen (mehr als 50 % des erwarteten Umsatzes außerhalb der Gemeinde), außer in Kerngebieten nur in den für sie 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 m² Geschossfläche) ein neutrales Fachgutachten einzuholen.		
5.1.4 Bebauungspläne auf der Grundlage der BauNVO 1962		
Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, denen die BauNVO 1962 zugrunde liegt, sind Handelsbetriebe aller Art in Mischgebieten, Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten zulässig.		
5.2 Nachweis der Atypik bei Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO		
5.2.1 Allgemeines		
Bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche¹⁴⁵ ist im Sinne einer typisierenden Betrachtungsweise ohne besondere Prüfung von Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO auszugehen, wenn der Antragsteller keine atypische Fallgestaltung geltend macht und für die Genehmigungsbehörde keine Anhaltspunkte für eine Atypik erkennbar sind. Bei der Prüfung einer möglichen Atypik sind nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO insbesondere • die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, • die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und • das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen. Damit verbietet sich eine lediglich an der Größe der Verkaufsfläche und der Geschossfläche anknüpfende schematische Handhabung.		

¹⁴⁵ Zu beachten ist, dass für Bebauungspläne mit BauNVO 1977 eine Regelvermutungsschwelle von 1.500 m² Geschossfläche gilt (siehe Kapitel 5.1.2).



Die Prüfung von Anhaltspunkten für einen „atypischen“ Fall, der zum Ausschluss der Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO und zu einer davon abweichenden Beurteilung führt, obliegt grundsätzlich der für die Genehmigung zuständigen Behörde von Amts wegen.¹⁴⁶ Ob die Vermutung widerlegt werden kann, hängt laut dem BVerwG¹⁴⁷ maßgeblich davon ab, • welche Waren angeboten werden, • auf welchen Einzugsbereich der Betrieb angelegt ist und • in welchem Umfang zusätzlicher Verkehr hervorgerufen wird. Entscheidend ist, ob der Betrieb über den Nahbereich hinauswirkt und dadurch, dass er unter Gefährdung funktionsgerecht gewachsener städtebaulicher Strukturen weiträumig Kaufkraft abzieht, auch in weiter entfernten Wohngebieten die Gefahr heraufbeschwört, dass Geschäfte schließen, auf die insbesondere nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen angewiesen sind. Nachteilige Wirkungen dieser Art werden noch verstärkt, wenn der Betrieb in erheblichem Umfang zusätzlichen gebietsfremden Verkehr auslöst. Je deutlicher die Regelgrenze von 1.200 m² Geschossfläche überschritten ist, mit desto größerem Gewicht kommt die Vermutungswirkung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zum Tragen. Das Gewicht der Vermutungswirkung kann unter Berücksichtigung der in § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO genannten Faktoren im Einzelfall ab einer gewissen Überschreitung der Regelgrenze so groß sein, dass die Regelvermutung nicht mehr widerlegt werden kann.¹⁴⁸ Dabei kann allerdings die jeweilige Siedlungsstruktur nicht außer Betracht bleiben: • Je größer die Gemeinde oder der Ortsteil ist, in dem das Einzelhandelsgroßprojekt angesiedelt werden soll, desto eher ist die Annahme gerechtfertigt, dass sich die potentiellen negativen städtebaulichen Folgen relativieren¹⁴⁹. Die Prüfung der Atypik erfolgt in zwei aufeinander folgenden Schritten¹⁵⁰: 1. Schritt: städtebauliche oder betriebliche Atypik Die Widerlegung der Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO erfordert, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Annahme gerechtfertigt erscheint, im betreffenden Fall handele es sich um ein Vorhaben, das aufgrund	 Anl. 3
--	--

¹⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 03.02.1984, 4 C 54.80

¹⁴⁷ vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04

¹⁴⁸ siehe dazu auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27.08.2014, 10 N 138.11; OVG Münster, Urteil vom 29.09.2016, 10 A 1574/14. In dem Fall des OVG Berlin-Brandenburg wurde dies für ein SB-Warenhaus in Berlin mit einer Verkaufsfläche von 3.140 m² angenommen, in dem Fall des OVG Münster für ein Autohaus in einem Mittelzentrum mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.800 m².

¹⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04

¹⁵⁰ OVG Münster, Urteil vom 02.12.2013, 2 A 1510.12, vgl. hierzu das Prüfschema in der Anlage 3



seines Betriebstyps oder der besonderen städtebaulichen Situation nicht zu dem Vorhabentyp gerechnet werden kann, den der Ordnungsgeber dem § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zugrunde gelegt hat.

2. Schritt: Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen

Greift die Vermutungsregel wegen des Vorliegens einer atypischen Fallgestaltung nicht ein, ist im Weiteren im Hinblick auf die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls aufzuklären, ob der zur Genehmigung gestellte großflächige Einzelhandelsbetrieb gleichwohl im Einzelfall mit Auswirkungen der in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Art verbunden sein wird oder kann.¹⁵¹

In Gebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, schließt sich daran eine Prüfung auf schädliche Auswirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB an.

Für die Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen wird in aller Regel die Vorlage eines entsprechenden Gutachtens notwendig sein.

Gelingt der Nachweis der städtebaulichen oder betrieblichen Atypik (1. Schritt) nicht, erübrigt und verbietet sich die Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen (2. Schritt).

Die Widerlegung der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO kann zunächst nur über einen vorherigen Nachweis einer städtebaulichen oder betrieblichen Atypik erfolgen.¹⁵²

Eine 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.¹⁵³

Die Regelvermutung in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO kann jedoch nicht in der Weise „ausgehebelt“ werden, dass die tatsächlichen Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs, deren Vorliegen kraft rechtlicher Anordnung vermutet wird, zum Gegenstand einer richterlichen Beweisaufnahme gemacht werden.

Betriebliche Besonderheiten, die von der typischen Fallgestaltung abweichen können, sind insbesondere gegeben bei Artikeln, die üblicherweise im Zusammenhang mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden und bei Artikeln, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen (z. B. Baustoffhandel, Büromöbelhandel). Auch bei Betrieben mit einem

¹⁵¹ Hierzu wird – zumindest für zentrenrelevante Sortimente – in der Regel auch eine gutachterliche Aussage erforderlich sein, die Aussagen zu möglichen Umsatzumverteilungen im Hinblick auf zentrale Versorgungsbereiche und Nahversorgungsstandorte trifft.

¹⁵² BVerwG, Beschluss vom 09.07.2002, 4 B 14.02

¹⁵³ Bei Vorhaben mit zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten – auch soweit sie aufgrund einer kommunalen Sortimentsliste hierunter fallen – dürfte eine betriebliche Atypik regelmäßig nicht vorliegen. Hier kommt lediglich eine mögliche städtebauliche Atypik in Frage.



schmalen, nichtzentrenrelevanten Hauptsortiment mit großformatigen Waren, z. B. Polstermöbel, Badkeramik, liegen betriebliche Besonderheiten vor.¹⁵⁴

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 (siehe Kapitel 5.2.2).

Generell gilt für alle atypischen Fallgestaltungen Folgendes:

- Unterhalb von 1.200 m² Geschossfläche ist die Genehmigungsbehörde darlegungspflichtig dafür, dass mit Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO zu rechnen ist, während bei Betrieben oberhalb dieser Größe der Bauantragsteller die Darlegungslast für das Fehlen solcher Auswirkungen trägt.¹⁵⁵ Die Genehmigungsbehörde hat insbesondere Prüfungen für das Vorliegen maßgeblicher Anhaltspunkte vorzunehmen, die ihr zuzurechnen sind.
- Hat ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb eine Geschossfläche von knapp unter 1.200 m², begründet dies keinen Fall der abweichenden Beurteilung nach Satz 4, denn bei einer geringfügigen Unterschreitung der Schwelle von 1.200 m² findet die Vermutungsregel keine Anwendung und damit auch nicht Satz 4.¹⁵⁶ In diesem Fall kommt es allein auf die Frage der Möglichkeit von Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 4 BauNVO an.
- Soweit Anhaltspunkte für betriebliche Besonderheiten zu prüfen sind, ist grundsätzlich auch darauf abzustellen, ob diese Umstände für die Genehmigungsbehörde erkennbar sind.
- Wenn sie in der Sphäre des Antragstellers liegen und für die Genehmigungsbehörde nicht erkennbar sind, sind diese nur entscheidungserheblich, sofern sie vom Antragsteller dargelegt werden.
- Bei der Zulassung eines Vorhabens aufgrund einer atypischen Fallgestaltung wird es 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.

¹⁵⁴ Ein Baumarkt mit einer Verkaufsfläche von mehreren tausend Quadratmetern und kleinteiligen Sortimenten weist dagegen keine betriebliche Atypik auf (vgl. OVG Münster, Urteil vom 01.03.1995, 7 A 1895/91).

¹⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04

¹⁵⁶ vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2007, 4 C 9.07



5.2.2 Sonderfall: Städtebauliche Atypik bei Märkten mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten

Bei großflächigen Lebensmittelmärkten oder anderen großflächigen Märkten mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten liegen bei den gängigen Marktteilnehmern keine Anhaltspunkte für eine **betriebliche** Atypik vor. Dennoch sind diese als Nahversorger auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten zulässig, sofern sie in **städtebaulich** atypischen Situationen keine Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO haben.

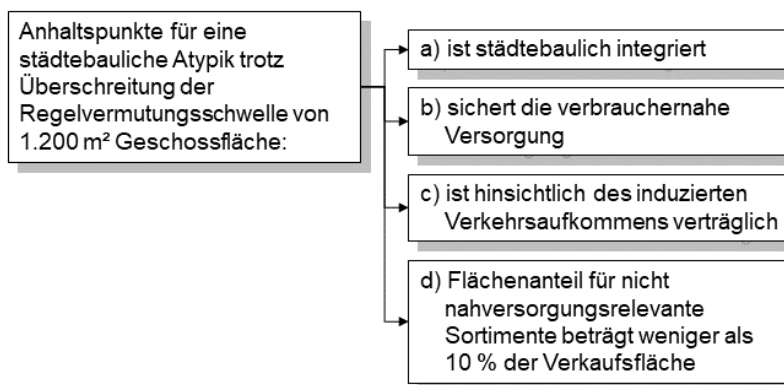
Einer bauleitplanerischen Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung zur detaillierten Steuerung des Einzelhandels bedarf es insofern nicht.¹⁵⁷

Ausgehend von den im Urteil des BVerwG vom 24.11.2005¹⁵⁸ genannten Kriterien, ob die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO widerlegt werden kann (siehe Kapitel 5.2.1), ist bei Märkten mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten hinsichtlich einer städtebaulichen Atypik von folgenden Überlegungen auszugehen:

Bei der gebotenen Einzelfallprüfung kann es an negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr insbesondere dann fehlen, wenn

- der Flächenanteil für nicht nahversorgungsrelevante Sortimente weniger als 10 % der Verkaufsfläche beträgt und
- der Standort verbrauchernah, hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens „verträglich“ sowie städtebaulich integriert ist.

Städtebauliche Atypik: Nahversorgung



¹⁵⁷ Sofern für atypische Vorhaben dennoch eine Steuerung durch Bauleitplanung erfolgen soll, sieht das OVG Münster die Festsetzung eines Sondergebietes für kleinflächigen Einzelhandel als nicht gedeckt von § 11 BauNVO und damit als nicht zulässig an (vgl. OVG Münster, Urteil vom 05.12.2017, 10 D 84.15.NE).

¹⁵⁸ vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04



Anhaltspunkte für eine städtebauliche Atypik sind wie folgt:

a) städtebaulich integrierter Standort

Zur Erläuterung einer städtebaulich integrierten Lage siehe allgemein Kapitel 2.2.10 oben.

Die Lage eines Vorhabens innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs – und damit in einer städtebaulich integrierten Lage – ist ein Anhaltspunkt, dass von dem Betrieb keine nachteiligen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BauNVO zu erwarten sind, begründet für sich alleine jedoch keine städtebaulich atypische Situation.¹⁵⁹

b) Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung

Grundsätzlich

Negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs sind dann gegeben, wenn durch seine Kaufkraftbindung die verbrauchernahe Versorgung¹⁶⁰ im Einzugsbereich gefährdet wird.

Eine derartige Gefährdung ist unter städtebaulichen Gesichtspunkten nicht anzunehmen, wenn der neue Markt an einem städtebaulich integrierten Standort selbst der verbrauchernahen Versorgung dient.

- Dies wird der Fall sein, wenn eine funktionale Zuordnung zu einem oder mehreren Wohngebieten vorliegt und der angesprochene Kundenkreis überwiegend aus dem fußläufig erreichbaren Umfeld stammt, das heißt, wenn der voraussichtliche Umsatz des Vorhabens für nahversorgungsrelevante Sortimente überwiegend aus diesem Umfeld generiert wird.¹⁶¹
- Die Abgrenzung des Nahbereichs kann aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller und zentralörtlicher Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte jedoch variieren.¹⁶² Gleichwohl wird in

¹⁵⁹ Denn es können sich gleichwohl Auswirkungen auf die Entwicklung anderer zentraler Versorgungsbereiche ergeben, wenn nämlich der zu erwartende Umsatz dieses Einzelhandelsbetriebs die Kaufkraft der ihm funktional zugeordneten Bevölkerung überschreitet (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 23.09.2020, 10 A 2544/18, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 03.05.2021, 4 B 44/20).

¹⁶⁰ Hier sind Waren des kurzfristigen Bedarfs von Bedeutung, also besonders die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs wie Lebensmittel und die üblicherweise damit meist angebotenen Ergänzungssortimente. Der durch großflächige Einzelhandelsbetriebe mögliche Kaufkraftabzug kann zu einer Gefährdung gerade solcher Einzelhandelsbetriebe führen, die für Teile der Bevölkerung (zum Beispiel die nicht motorisiert sind) besondere Bedeutung im Hinblick auf Waren des täglichen Bedarfs haben.

¹⁶¹ vgl. OVG Münster, Urteil vom 02.12.2013, 2 A 1510/12; OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.09.2015, 1 MN 144/15

¹⁶² Die in der Vergangenheit bisher benannten Entfernungen bzw. die Gehzeit als Anhaltspunkte für eine „verbrauchernahe Versorgung“ werden in diesem Erlass nicht fortgeführt, da diese des Öfteren vor Ort zu einer starren Anwendung – ungeachtet des Raumes („eher ländlich“ oder „städtisch“) – geführt haben.



der Rechtsprechung diesbezüglich regelmäßig auf „fußläufige“ Entfernungen abgestellt. • Dazu muss im Nahbereich durch eine Mindestbevölkerung ausreichend Kaufkraftpotenzial vorhanden sein. Damit verbunden sollte der Gesamtumsatz des Vorhabens – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles – einen gewissen Anteil der relevanten Kaufkraft der Bevölkerung im Nahbereich nicht überschreiten.¹⁶³ • Das schließt Standorte abseits der Wohnbebauung oder mit zu geringer Bevölkerungsdichte aus. • Bei der Ermittlung der beiden genannten Parameter Kaufkraftbindungsquote eines Vorhabens sowie Abgrenzung des Nahbereichs zur Prüfung seiner Nahversorgungseigenschaft ist insbesondere den unterschiedlichen Anforderungen an eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in verdichteten städtischen Räumen einerseits und in dünner besiedelten ländlichen Räumen andererseits Rechnung zu tragen.¹⁶⁴ Die dazu erforderlichen Prüfungen sollten, sofern keine Besonderheiten vorliegen, im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise auf der Grundlage allgemeiner Erfahrungswerte erfolgen. c) Verträglichkeit des induzierten Verkehrs Bei der Prüfung der Verträglichkeit des induzierten Verkehrs ist erforderlich, dass sich der Einzelhandelsbetrieb nicht nachteilig auf den Verkehr auswirkt (§ 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO), etwa dadurch, dass in erheblichem Umfang zusätzlicher gebietsfremder Verkehr¹⁶⁵ entsteht. d) Anteil der nicht nahversorgungsrelevanten Sortimente Der Anteil der Verkaufsfläche für nicht nahversorgungsrelevante Sortimente sollte nicht mehr als 10 % der Gesamtverkaufsfläche betragen.¹⁶⁶ Neben Lebensmitteln können auch andere nahversorgungsrelevante Kernsortimente angeboten werden.		
--	--	--

¹⁶³ vgl. Kuschnerus: Der standortgerechte Einzelhandel, 1. Auflage 2007, Rd. 98. Nach Auffassung der in der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vertretenen Einzelhandelsunternehmen ist dies der Fall, wenn – von u. a. besonderen Siedlungsstrukturen abgesehen – der voraussichtliche Gesamtumsatz des geplanten Supermarkts 35 % der relevanten Kaufkraft der Bevölkerung im Nahbereich nicht übersteigt (Kaufkraftbindungsquote des Vorhabens). Dies stellt jedoch nur einen Anhaltspunkt dar und ist nicht als strikter Schwellenwert zu verstehen.

¹⁶⁴ vgl. OVG Münster, Urteil vom 05.01.2010, 7 D 97/09.NE

¹⁶⁵ Der Umrang des Gebiets ist im Einzelfall zu ermitteln. Dies dürfte vergleichbar mit dem Begriff der Versorgung des Gebiets i. S. d. § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO sein.

¹⁶⁶ Hierunter fallen insb. Rand- und Nebensortimente, sofern sie nicht den nahversorgungsrelevanten Sortimenten zuzuordnen sind, sowie in aller Regel Aktionswaren, da diese aufgrund ihres Wechsel- und Aktionscharakters keinen maßgeblichen Beitrag zur Nahversorgung von Gütern des täglichen Bedarfs liefern.



Nahversorgungsrelevante Sortimente sind vor allem die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere für die Grundversorgung mit Lebensmitteln und Drogerieartikeln. Sie sind zugleich eine Teilmenge der zentrenrelevanten Sortimente.¹⁶⁷		
5.3 Zulässigkeitsbeschränkung durch § 15 BauNVO		
§ 15 BauNVO hat eine die Festsetzungen des Bebauungsplans in bestimmter Weise sichernde und ergänzende Funktion. § 15 BauNVO ist in der im Baugenehmigungsverfahren gültigen Fassung der Baunutzungsverordnung auf alle nach der Baunutzungsverordnung festgesetzten Baugebiete anzuwenden. • Dies gilt unabhängig davon, welche Fassung der Baunutzungsverordnung dem Bebauungsplan zugrunde zu legen ist.¹⁶⁸ Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind demnach im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets konkret (nicht nur möglicherweise wie nach § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO) 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.¹⁶⁹ 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 baurechtlicher Hinsicht beeinträchtigen können: • Eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit der in der maßgeblichen Umgebung oder in einzelnen Stadtteilzentren ausgeübten Einzelhandelsnutzungen, wie sie durch § 11 Abs. 3 BauNVO vermieden werden soll, kann durch Anwendung des § 15 BauNVO nicht verhindert werden. • „Fernwirkungen“ finden daher im Rahmen des § 15 BauNVO keine Berücksichtigung. Unzumutbare Belästigungen oder Störungen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO können jedoch beispielsweise darin bestehen, dass ein hohes Verkehrsaufkommen die öffentlichen Straßen in der maßgeblichen Umgebung		

¹⁶⁷ Ggf. abweichende kommunale Einzelhandelskonzepte sind zu beachten.

¹⁶⁸ Für die Frage des Zulässigkeitskatalogs ist gleichwohl die Fassung der BauNVO zugrunde zu legen, die zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplans in Kraft war, vgl. §25 ff BauNVO.

¹⁶⁹ Immissionskonflikte, die ihre Ursache im Besucher- oder Kundenverkehr haben, sind dem Vorhaben zuzurechnen (BVerwG, Beschluss vom 20.04.2000, 4 B 25.00).



ungewöhnlich belastet, so dass der Zu- und Anlieferungsverkehr 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 zum Beispiel in den Festsetzungen von Verkehrsflächen, insbesondere der Dimensionierung der örtlichen Verkehrsflächen zur Erschließung des Baugebiets, eine besondere Prägung niederschlagen. Weitere Hinweise können sich aus der Begründung zum Bebauungsplan ergeben.¹⁷⁰ Kleinere Betriebe, die für sich keine Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO hervorrufen, können in der Ansammlung mit anderen kleineren Betrieben im Einzelfall nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO unzulässig sein, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen.¹⁷¹		
5.4 innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)		
5.4.1 Allgemeines		
Die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens im Sinne 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 (siehe Kapitel 5.4.2), • bei einer näheren Umgebung, die einem Baugebiet der BauNVO entspricht, hinsichtlich der Art der Nutzung nach § 34 Abs. 2 BauGB, hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche nach § 34 Abs. 1 BauGB (siehe Kapitel 5.4.3), • bei Vorliegen eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 BauGB) vorweg nach dessen Festsetzungen (siehe Kapitel 5.1), im Übrigen nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB (siehe Kapitel 5.4.6).		

¹⁷⁰ So kann z. B. ein Warenhaus in einem alten Gewerbegebiet mit BauNVO 1968 unzulässig sein, wenn das Gewerbegebiet nach der Begründung des Bebauungsplans dazu vorgesehen ist, im Zuge der Umstrukturierung im Rahmen der Wirtschaftsförderung einen Gewerbepark zu schaffen, um aus der Innenstadt zu verlagernde Betriebe aufzunehmen oder produzierendes Gewerbe anzusiedeln (vgl. BVerwG, Urteil vom 3.2.1984, 4 C 17.82).

¹⁷¹ So können in einem Mischgebiet allgemein zulässige Einzelhandelsbetriebe 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.05.1988, 4 C 34.86).



Zulässigkeitsvoraussetzung für die Vorhaben in allen Bereichen ist die gesicherte Erschließung (siehe Kapitel 5.4.7).		
5.4.2 Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB		
Ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich ist zulässig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Für die Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe sind folgende Aspekte von Bedeutung¹⁷²: Ein Vorhaben, das sich – in jeder Hinsicht – innerhalb des aus seiner Umgebung vorgegebenen Rahmens hält, fügt sich in der Regel in seine Umgebung ein.¹⁷³ Sofern ein Vorhaben den sich aus seiner Umgebung ergebenden Rahmen überschreitet, kann es sich dennoch einfügen, wenn es weder selbst noch infolge einer nicht auszuschließenden Vorbildwirkung geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen. Hinweise zu Fall 1 (entspricht dem Rahmen): Ein Vorhaben fügt sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und zu überbauenden Grundstücksfläche immer dann ein, wenn es sich innerhalb des sich aus der näheren Umgebung ergebenden Rahmens hält, also in der näheren Umgebung bereits vorhanden ist. Den Maßstab für die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens bildet nach § 34 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BauGB die nähere Umgebung. Diese nähere Umgebung ist für die in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB bezeichneten Kriterien jeweils gesondert abzugrenzen.¹⁷⁴ Maßstabsbildend ist die Umgebung, insoweit sich die Ausführung eines Vorhabens auf sie auswirken kann und insoweit, als die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder beeinflusst.¹⁷⁵ Die für die Abgrenzung der "näheren Umgebung" maßgebliche wechselseitige Prägung ergibt sich dabei nicht aus städtebaulichen Fernwirkungen¹⁷⁶ der in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO beschriebenen Art, sondern aus den in § 34 Abs. 1 BauGB genannten städtebaulichen Merkmalen: Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche.¹⁷⁷		

¹⁷² Siehe hierzu insbesondere die Ausführungen des BVerwG, Urteil vom 26.05.1978, 4 C 9.77, darüber hinaus ist zu beachten, dass § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB – anders als im Falle des § 34 Abs. 2 BauGB – keine Anwendung findet.

¹⁷³ Sofern das Vorhaben es jedoch an der gebotenen Rücksichtnahme fehlen lässt, vor allem auf die in seiner unmittelbaren Nähe vorhandene Bebauung, fügt es sich nicht ein.

¹⁷⁴ BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2014, 4 B 38.13

¹⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 26. Mai 1978, 4 C 9.77

¹⁷⁶ Weiterreichende Regelungen, mit denen auch „Fernwirkungen“ (in Bezug auf zentrale Versorgungsbereiche) erfasst werden, regelt § 34 Abs. 3 BauGB.

¹⁷⁷ vgl. BVerwG, Urteil vom 03.02.1984, 4 C 25.82



Diese Merkmale prägen – vom Vorhaben aus gesehen – im Sinne einer Art Vorbildwirkung nur einen begrenzten Bereich. Die nähere Umgebung ist dabei nicht identisch mit dem Bereich, auf den sich ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb städtebaulich auswirken kann, also zum Beispiel auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und auf zentrale Versorgungsbereiche.¹⁷⁸ Umgekehrt wird das Grundstück, auf dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, von diesen Merkmalen nur durch andere Nutzungen in einem begrenzten räumlichen Umfeld geprägt¹⁷⁹. Sind großflächige Einzelhandelsbetriebe dort noch nicht vorhanden, fällt ein derartiges Vorhaben aus dem Rahmen. Andererseits ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i. d. R. zulässig, wenn bereits ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung als Vorbild existiert und dieser keinen Fremdkörper darstellt.¹⁸⁰ Hinweise zu Fall 2 (entspricht nicht dem Rahmen): Auch ein aus dem Rahmen fallendes Vorhaben kann sich dennoch einfügen: Entscheidend ist danach, ob durch das Vorhaben bodenrechtlich beachtliche Spannungen verursacht oder vorhandene Spannungen verstärkt werden. • Solche Spannungen können zum Beispiel durch die zu erwartende Verstärkung von Lärmbelästigungen durch den zu erwartenden Kundenverkehr verursacht werden.¹⁸¹ • Sie können auch darin bestehen, dass das Vorhaben, auch wenn es selbst zu keiner Verschlechterung der gegenwärtigen Situation führt, aufgrund seiner Vorbildwirkung für weitere Vorhaben in naheliegender Zukunft eine solche Verschlechterung nach sich ziehen kann.¹⁸² • Sie können auch angenommen werden, wenn aufgrund der Vorbildwirkung eines Vorhabens weitere gleichartige Vorhaben genehmigt werden müssten und sich dadurch die Eigenart der näheren Umgebung in Richtung eines Sondergebietes „großflächiger Einzelhandel“ entwickeln würde. Somit wird in der Regel davon auszugehen sein, dass ein Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO ohne Vorbild in der Umgebung bodenrechtliche Spannungen auslöst und damit unzulässig ist.	
---	--

¹⁷⁸ So gehört z. B. ein Lebensmittelmarkt nicht allein deshalb und gleichsam automatisch zu der für die Art der baulichen Nutzung maßgeblichen näheren Umgebung eines anderen Lebensmittelmarktes im Sinne von § 34, weil sich betriebswirtschaftlich die für die Nahversorgung maßgeblichen Kundenkreise überschneiden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.10.2019, 4 B 27.19).

¹⁷⁹ BVerwG Urteile vom 03.02.1984, 4 C 8.80 und 4 C 25.82

¹⁸⁰ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 29.09.2016, 10 A 1574/14. Darüber hinaus kann bei der Erweiterung eines bestehenden Marktes oder der Neuerrichtung am vorhandenen Standort der bestehende Markt auch sein eigenes Vorbild für die Erweiterung / Neuerrichtung darstellen, sofern der Markt bereits großflächig gewesen ist.

¹⁸¹ vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1987, 4 C 6.85

¹⁸² vgl. BVerwG Beschluss vom 04.06.1985, 4 B 102.85



Ziele der Raumordnung oder Darstellungen (z. B. von zentralen Versorgungsbereichen) im Flächennutzungsplan wirken sich nicht auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben nach § 34 BauGB aus.¹⁸³		
5.4.3 Zulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BauGB		
Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO, ist nach § 34 Abs. 2 BauGB die BauNVO in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden. Ein Vorhaben ist in der Folge nur dann zulässig, wenn es auch nach der BauNVO zulässig wäre. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung der eines Kerngebiets im Sinne des § 7 BauNVO („faktisches Kerngebiet“), sind dort großflächige Einzelhandelsbetriebe allgemein zulässig (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Ist die nähere Umgebung als Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiet einzuordnen, ist ein Vorhaben, das die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO (Großflächigkeit und nicht nur unwesentliche Auswirkungen) erfüllt, unzulässig.¹⁸⁴ Ein Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO ist nur zulässig in einem Gebiet, das als Kerngebiet oder Sondergebiet „großflächiger Einzelhandel“ einzustufen ist.¹⁸⁵ 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 (siehe Kapitel 5.4.2). Ein Vorhaben, das in einem bestimmten Baugebiet nach der BauNVO grundsätzlich zulässig wäre, kann im Einzelfall gemäß § 15 BauNVO gleichwohl unzulässig sein (siehe auch Kapitel 5.3).		

¹⁸³ vgl. BVerwG, Urteil vom 11.02.1993, 4 C 15.92 sowie BVerwG, Urteil vom 03.04.1981, 4 C 61.78

¹⁸⁴ Somit kann ein Vorhaben, das nach den in Kapitel 5.2 genannten Kriterien atypisch ist und nicht unter die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO fällt, in faktischen Baugebieten nach der Art der baulichen Nutzung zulässig sein.

¹⁸⁵ Das BVerwG lässt allerdings offen, ob es rechtlich zulässig ist, faktische Sondergebiete i. S. d. § 34 Abs. 2 BauGB für Einkaufszentren und den großflächigen Einzelhandel anzuerkennen (BVerwG, Urteil vom 16.09.2010, 4 C 7.10). Das OVG Berlin-Brandenburg hat die Möglichkeit zur Beurteilung eines Baugebiets als faktisches Sondergebiet für Einkaufszentren gemäß § 34 Abs. 2 BauGB bejaht (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.03.2008, OVG 2 S 116.07). Für die konkrete Entscheidung der Zulässigkeit eines Vorhabens dürfte die Frage jedoch i. d. R. unerheblich sein, da ein Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, welches sich nach der Art der Nutzung gemäß § 34 Abs. 1 BauGB einfügen vermag, auch in einem faktischen Sondergebiet gemäß § 34 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 11 Abs. 3 BauNVO zulässig wäre. Auch ein Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, welches in einem faktischen Sondergebiet gemäß § 34 Abs. 2 BauGB zulässig ist, dürfte auch bei einer Beurteilung der näheren Umgebung als diffuse Gemengelage gemäß § 34 Abs. 1 BauGB zulässig sein.



5.4.4 Erweiterte Genehmigungsmöglichkeit für bestimmte Vorhaben (§ 34 Abs. 3a BauGB)		
Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kann gemäß § 34 Abs. 3a BauGB vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung zum Beispiel der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs dient und zugleich städtebaulich vertretbar sowie auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. § 34 Abs. 3a BauGB findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können (§ 34 Abs. 3a Satz 2 BauGB).¹⁸⁶ Somit trifft die Möglichkeit einer Abweichung auch grundsätzlich auf die Erweiterung eines genehmigten und bestehenden Einzelhandelsbetriebs – unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des § 34 Abs. 3a Satz 2 BauGB – zu. Bei der Anwendung des § 34 Abs. 3a BauGB ist jedoch zu beachten, dass es sich hierbei um eine „Kann“-Regelung handelt und die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Abweichung demnach ins pflichtgemäße Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt ist. Weiterhin regelt § 34 Abs. 3a BauGB, dass eine Abweichung nur im Einzelfall zulässig ist. - Als unzulässig wird es daher angesehen, wenn durch das Vorhaben angesichts seiner Vorbildwirkung die planungsrechtlich relevante Umstrukturierung eines ganzen Gebiets eingeleitet werden würde.¹⁸⁷		
5.4.5 Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 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.		

¹⁸⁶ Hierunter fallen insbesondere Betriebe, die bereits nach § 34 Abs. 3 BauGB unzulässig sind. Darüber hinaus dürften hierunter auch regelmäßig Betriebe fallen, die nicht atypisch im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO sind.

¹⁸⁷ vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.03.1993, 4 B 253/92. Würde z. B. durch die Erweiterung eines Vorhabens auf der Grundlage von § 34 Abs. 3a BauGB in dem maßgeblichen Gebiet erstmals ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO entstehen, der zum Vorbild für andere Vorhaben werden würde, bestünde die ernst zu nehmende Gefahr, dass der Gebietscharakter umschlägt, weswegen eine solche Erweiterung in diesen Fällen i. d. R. ausscheiden dürfte (vgl. VG Köln, Urteil vom 14.09.2017, 8 K 2916/15, bestätigt durch OVG Münster, Beschluss vom 06.11.2018, 10 A 2661/17).



Dies betrifft insbesondere Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, deren städtebauliche Auswirkungen über die nähere Umgebung hinausgehen. § 34 Abs. 3 BauGB sieht vor, auch die Fernwirkungen im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu berücksichtigen. Die der Regelung zukommende Schutzfunktion für zentrale Versorgungsbereiche umfasst auch andere Vorhaben als großflächige Einzelhandelsbetriebe und ist somit nicht auf den Anwendungsbereich des § 11 Abs. 3 BauNVO und seine Schwellenwerte beschränkt. 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.¹⁸⁸ • Auch Grund- und Nahversorgungszentren können zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sein. • Für die Einordnung eines Gebietes als zentraler Versorgungsbereich und dessen räumliche Abgrenzung kommt es dabei nicht auf planerische Zielvorgaben, sondern maßgeblich auf die tatsächlichen Verhältnisse an.¹⁸⁹ 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 gegebene 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. Eine „Funktionsstörung“ liegt vor, wenn der Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann. Anhaltspunkte hierfür sind: • Unverhältnismäßigkeit der geplanten Verkaufsflächen im Vergleich zu den im betroffenen zentralen Versorgungsbereich vorhandenen Verkaufsflächen und Unvertretbarkeit des zu erwartenden Kaufkraftabflusses.¹⁹⁰	
---	--

¹⁸⁸ vgl. OVG Münster, Urteil vom 11.12.2006, 7 A 964.05; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07; BVerwG, Urteil vom 17.12.2009, 4 C 2.08

¹⁸⁹ vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.07.2012, 4 B 13.12

¹⁹⁰ So ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 7.07; BVerwG, Beschluss vom 12.01.2012, 4 B 39.11. Kriterien hierbei sind insbesondere die Entfernung zwischen dem Vorhaben und dem betroffenen zentralen Versorgungsbereich, eine etwaige Vorschädigung des Versorgungsbereichs, sowie die Kundenattraktivität des geplanten Vorhabens durch standortbedingte Synergieeffekte.



• Von Bedeutung kann auch sein, ob der außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs anzusiedelnde 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.¹⁹¹ Die Bauaufsichtsbehörde ist für das Vorliegen der einschränkenden Tatbestandsvoraussetzungen ggf. beweispflichtig. Sie hat bessere Kenntnisse über die zentralen Versorgungsbereiche als die Bauherrenschaft. Die Beweislastverteilung ist auch deshalb interessengerecht, weil die Gemeinde es in der Hand hat, Auswirkungen auf ihre Versorgungsbereiche durch Bauleitplanung zu lenken.¹⁹² 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.¹⁹³		
5.4.6 Zulässigkeit nach § 34 BauGB i. V. m. einfachem Bebauungsplan		
Liegt ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB) vor, so sind Handelsbetriebe aller Art nur zulässig, wenn sie dessen Festsetzungen nicht widersprechen. Insoweit gelten die Kapitel 5.1 bis 5.1.4 entsprechend. § 34 Abs. 3 BauGB findet insoweit keine Anwendung auf die nach § 30 BauGB zu beurteilenden Vorhaben, sofern in dem einfachen Bebauungsplan die Art der baulichen Nutzung festgesetzt ist. Im Übrigen ist das Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB (siehe Kapitel 5.4.2) oder nach § 34 Abs. 2 BauGB (siehe Kapitel 5.4.3) zu beurteilen.		
5.4.7 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.¹⁹⁴		

¹⁹¹ vgl. OVG Münster, Urteil vom 13.06.2007, 10 A 2439.06

¹⁹² siehe auch OVG Münster, a. a. O.

¹⁹³ vgl. BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07

¹⁹⁴ vgl. BVerwG, Beschluss vom 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.¹⁹⁵ Eine Erschließung kann als gesichert angesehen werden, sofern mit hinreichender Sicherheit angenommen werden kann, dass diese zum Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme des Vorhabens benutzbar ist. Dies kann auch durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags oder eines Erschließungsvertrags abgesichert werden, sofern die Anforderungen des § 125 Abs. 2 BauGB erfüllt sind.		
5.5 im Außenbereich		
Einzelhandelsgroßprojekte 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.		
5.6 Nutzungsänderungen und Erweiterungen		
Nutzungsänderungen und Änderungen (insb. Erweiterungen) sind, unabhängig davon, ob eine Beurteilung durch § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB erfolgt, genehmigungsbedürftig. Für sie gelten die Kapitel 5.1 bis 5.5 sowie 5.7 und 5.8 entsprechend. Nutzungsänderung Eine Nutzungsänderung liegt auch vor, wenn ein Großhandelsbetrieb ganz oder teilweise auf Einzelhandel umstellt (siehe Kapitel 2.2.3). Der Bestandsschutz des Großhandels deckt nicht die Fortführung des Betriebs als (Teil-)Einzelhandel. Das Gleiche gilt, wenn ein in der Baugenehmigung festgeschriebenes Sortiment umgestellt beziehungsweise geändert wird oder wenn ein neues Sortiment hinzukommt. Erweiterung 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.		

¹⁹⁵ vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.04.2000, 4 B 25.00



Bei der Prognose, ob schädliche Auswirkungen i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB bestehen, ist auch zu berücksichtigen, dass der bestehende Betrieb bereits die gegebene städtebauliche Situation mitprägt. Der vorhandene Betrieb kann – gegebenenfalls im Zusammenwirken mit weiteren Einzelhandelsbetrieben an einem nicht integrierten Standort – bereits gegenwärtig die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs gefährden. In einem solchen Fall können auch Erweiterungen eines Betriebs, die lediglich das vorhandene Sortiment auf größerer Fläche präsentieren sollen, zu schädlichen Auswirkungen führen. Das Marktgeschehen kann sich aber auch auf die vorhandene Situation in der Weise eingestellt haben, dass sich bei der Prüfung der schädlichen Auswirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB eine geringfügige Verkaufsflächenenerweiterung eines im Übrigen unveränderten Betriebs nicht auf die bestehende Umsatzverteilung auswirkt¹⁹⁶. Diese Prüfung steht jedoch erst an, wenn das Vorhaben die Kriterien des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB erfüllt.		
5.7 Behandlung von Bauanträgen		
5.7.1 Bauantragsunterlagen		
Antragsunterlagen für Einzelhandelsbetriebe und sonstige Handelsbetriebe müssen im Einzelfall die Art des Betriebs (Einzelhandel, Großhandel), die Geschossfläche, die Verkaufsfläche und die vorgesehenen Sortimente, gegliedert nach der Größe der Verkaufsfläche, klar und eindeutig erkennen lassen. So können Nennungen von Sortimenten zur Prüfbarkeit eines Baugenehmigungsantrages erforderlich sein, wenn dies zum Beweis der Verträglichkeit und damit für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit entscheidend ist. Liegen hierzu keine klaren Angaben vor, kann eine Baugenehmigung wegen Unvollständigkeit der Bauantragsunterlagen nicht erteilt werden.¹⁹⁷ Bei Anträgen für Großhandelsbetriebe ist darzulegen, inwieweit durch geeignete organisatorische Maßnahmen sichergestellt wird, dass der Handel mit dem Endverbraucher unterbunden wird. 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 aufbauen. 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 unbe-	 2.2.6 2.2.8  2.2.4	

¹⁹⁶ BVerwG, Beschluss vom 17.02.2009, 4 B 4.09

¹⁹⁷ sSiehe hierzu § 1 Abs. 2 BauPrüfVO NRW



nommen, allgemeine und branchenspezifische Erfahrungswerte und Bandbreiten in die städtebauliche Beurteilung des Vorhabens einzubeziehen. Auf diese Weise kann sie den Unsicherheiten einer Prognose entgegenwirken.		
5.7.2 Festschreibung in der Baugenehmigung		
In der Baugenehmigung sind die Betriebsarten (Einzel-, Großhandel), die Größe der Verkaufsfläche sowie Art und Umfang beziehungsweise die absolute Größe des Sortiments (nach m² oder Anteil) festzuschreiben, wenn es sich aus entsprechenden Festsetzungen des Bebauungsplans oder in Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO respektive § 34 Abs. 3 BauGB ergibt. Bei Anträgen für Großhandelsbetriebe sollte der funktionelle Großhandel in der Baugenehmigung festgelegt werden. Auf § 8 Abs. 1 BauO NRW wird hingewiesen (insbesondere Begrünung und Bepflanzung von Stellplätzen).		
5.8 Vorlage bei der Bezirksregierung		
Werden Einkaufszentren, Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.200 m² Verkaufsfläche oder Einzelhandelsbetriebe als Teil von Agglomerationen i. S. d. Ziels 6.5-8 des LEP NRW außerhalb eines von der Gemeinde festgelegten (siehe Kapitel 3.1.2 und Kapitel 4.1) und mit der Bezirksregierung abgestimmten zentralen Versorgungsbereichs 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. Im Bereich des RVR beteiligt die Bezirksregierung den RVR. 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. Innerhalb von festgelegten und mit der Bezirksregierung abgestimmten Zentralen Versorgungsbereichen gilt die vorgenannte Vorlagepflicht nur für Vorhaben mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m². Hat eine Gemeinde ihre zentralen Versorgungsbereiche nicht mit der Bezirksregierung abgestimmt, legt die Bauaufsichtsbehörde der Bezirksregierung alle Bauanträge bzw. Bauvoranfragen für Einkaufszentren, Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.200 m² Verkaufsfläche oder Einzelhandelsbetriebe als Teil von Agglomerationen i. S. d. Ziels 6.5-8 des LEP NRW vor.		



Anlage 1

Zentrenrelevante Sortimente als landesplanerischer Mindeststandard

Gemäß Ziel 6.5-2 LEP bestimmt sich die Zentrenrelevanz eines Sortimentes anhand zweier Kriterien:

1. nach dem landesplanerischen Mindeststandard dieser Anlage und
2. nach den in ortstypischen Sortimentslisten als „zentrenrelevant“ festgelegten Sortimenten.

Stets „zentrenrelevant“ sind in Nordrhein-Westfalen die nachfolgenden Sortimente (siehe Anlage 1 zum LEP-Ziel 6.5-2). Diese Sortimente geben einen landesplanerischen Mindeststandard zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche vor:

- Papier/Bürobedarf/Schreibwaren,
- Bücher,
- Bekleidung, Wäsche,
- Schuhe, Lederwaren,
- medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel,
- Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik,
- Spielwaren,
- Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel (ohne Teilsortimente Angelartikel, Campingartikel, Fahrräder und Zubehör, Jagdartikel, Reitartikel und Sportgroßgeräte),
- Elektrogeräte, Medien (=Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Computer, Foto – ohne Elektrogroßgeräte, Leuchten),
- Uhren, Schmuck,
- Nahrungs- und Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant),
- Gesundheits- und Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant).



Anlage 2

zu Kapitel 4.1 Gemeindliche Einzelhandelskonzepte und Festlegung ortstypischer Sortimentslisten

Empfohlene Bestandteile in gemeindlichen Einzelhandelskonzepten

- Eine konkrete Bestandserhebung und -analyse der örtlichen Einzelhandelssituation über Standorte, Besatz, Kaufkraft, Zentralität und Bedarfe,
- die städtebauliche Konzeption für die Einzelhandelsentwicklung,
- die Identifizierung der bestehenden tatsächlichen zentralen Versorgungsbereiche sowie räumliche und funktionale Festlegungen zur weiteren Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (siehe Kapitel 2.2.9),
 - Hierbei sollten auch Aussagen zur Zentrenstruktur und -hierarchie getroffen werden (siehe Kapitel 2.2.9).
 - Neben zentralen Versorgungsbereichen sollten auch bestehende oder perspektivische Nahversorgungsstandorte sowie die ihnen zuzuordnenden Nahbereiche bezüglich einer verbrauchernahen Versorgung qualifiziert beschrieben werden (siehe Kapitel 2.3.1).
 - Neue Potentialstandorte für eine Ansiedlung von Einzelhandelbetrieben sollten enthalten und auf Umsetzbarkeit geprüft worden sein.
- die ortsspezifisch zu entwickelnde Liste zentrenrelevanter Sortimente unter Beachtung der Sortimentsliste nach Anlage 1 zum Ziel 6.5 des LEP NRW,
- Empfehlungen für die Bauleitplanung, insbesondere die Überprüfung älterer Bebauungspläne oder vorhandene Einzelhandelsstandorte im unbeplanten Innenbereich (siehe Kapitel 4.4.1) sowie der bestehenden Agglomerationen i. S. v. Ziel 6.5-8 des LEP NRW.
- Bei Bedarf können auch Empfehlungen zur Implementierung städtebaulicher Qualitätskriterien getroffen werden, z. B. zur Durchführung von Qualifizierungs- oder Wettbewerbsverfahren oder dem Abschluss von städtebaulichen Verträgen.

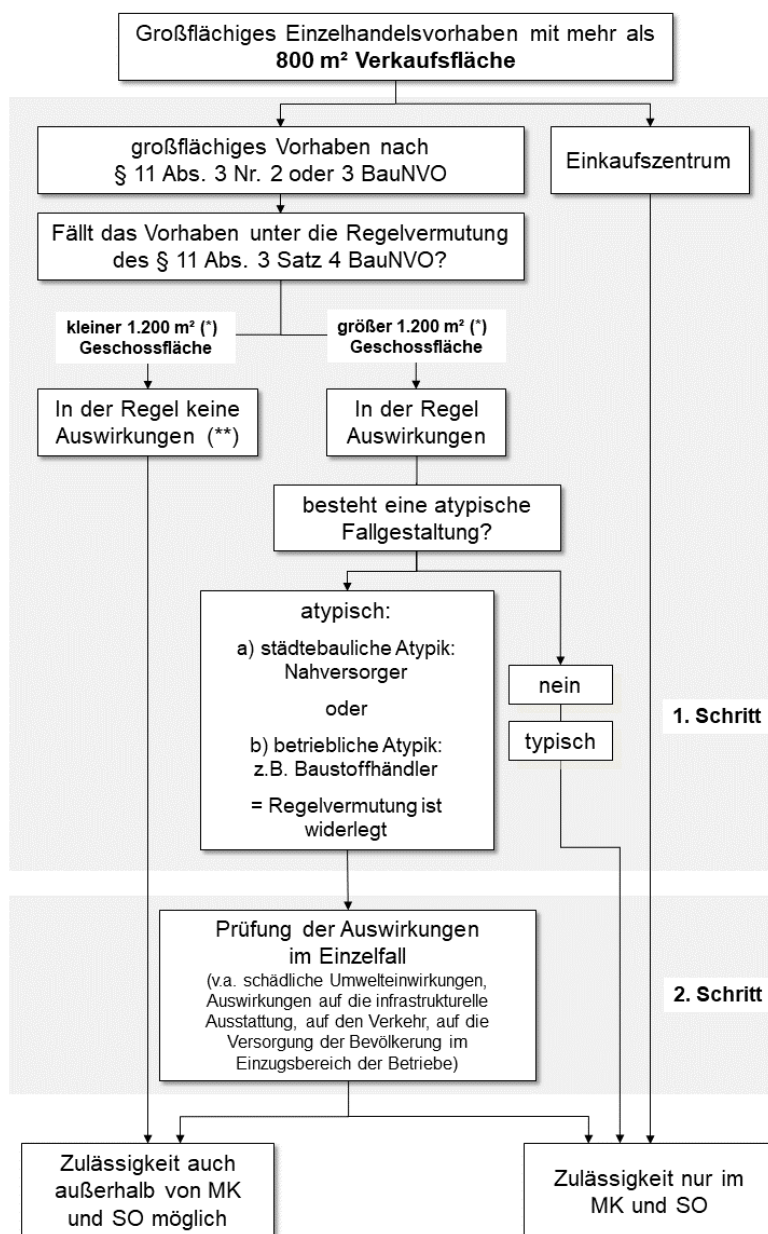


Anlage 3

Prüfschema des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO 2017

Die Prüfung der Atypik erfolgt in zwei aufeinander folgenden Schritten
(vgl. OVG Münster, Urteil vom 02.12.2013, 2 A 1510/12):

Prüfschema des § 11 Abs. 3 BauNVO



(*) Im Fall der BauNVO 1977 gilt eine Regelvermutungsgrenze von 1.500 m² Geschossfläche

(**) Der Fall, in dem unterhalb 1.200 m² Auswirkungen vorliegen, ist wegen mangelnder Praxisrelevanz nicht dargestellt.



Anlage 3

Prüfschema des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO 2017 – Fortsetzung

Weitere Hinweise

zum Prüfschritt 1 im obigen Schema	Die Widerlegung der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO kann zunächst nur über einen vorherigen Nachweis einer städtebaulichen oder betrieblichen Atypik erfolgen (BVerwG, Beschluss vom 09.07.2002, 4 B 14.02). Die Widerlegung der Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO erfordert, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Annahme gerechtfertigt erscheint, im betreffenden Fall handele es sich um ein Vorhaben, das aufgrund seines Betriebstyps oder der besonderen städtebaulichen Situation nicht zu dem Vorhabentyp gerechnet werden kann, den der Verordnungsgeber dem § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zugrunde gelegt hat (Prüfschritt 1: städtebauliche oder betriebliche Atypik). • Gelingt der Nachweis der städtebaulichen oder betrieblichen Atypik (Prüfschritt 1) nicht, erübrigt und sich die Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen (Prüfschritt 2): Das Vorhaben ist an dem geplanten Vorhabensstandort nicht realisierbar.
• Städtebau	Abweichungen der konkreten städtebaulichen Situation von derjenigen, in der § 11 Abs. 3 BauNVO das Entstehen großflächiger Einzelhandelsbetriebe wegen deren Auswirkungen verhindert wissen will, können insbesondere bei einem großflächigen Nahversorgungsbetrieb bestehen (siehe Kapitel 5.2.2).
• Betrieb	Betriebliche Besonderheiten, die von der typischen Fallgestaltung abweichen können, sind insbesondere gegeben bei Artikeln, die üblicherweise im Zusammenhang mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden und bei Artikeln, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen (zum Beispiel Baustoffhandel, Büromöbelhandel). • Baumärkte, die nicht lediglich ein eingeschränktes Warenangebot z. B. im Sinne eines reinen Baustoffhandels führen, sind in der Regel nicht betrieblich atypisch und unterliegen damit den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO (vgl. OVG Münster, 01.03.1995, 7 A 1895/91).



Anlage 3

Prüfschema des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO 2017 – Fortsetzung

Weitere Hinweise

zum Prüfschritt 2 im obigen Schema

Kann die Regelvermutung wegen des Vorliegens einer atypischen Fallgestaltung widerlegt werden. ist im Weiteren im Hinblick auf die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls aufzuklären, ob der zur Genehmigung gestellte großflächige Einzelhandelsbetrieb gleichwohl im Einzelfall mit Auswirkungen der in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Art verbunden sein wird oder kann (Prüfschritt 2: tatsächliche Auswirkungen).

- Die Regelvermutung in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO kann jedoch nicht in der Weise „ausgehebelt“ werden, dass die tatsächlichen Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs, deren Vorliegen kraft rechtlicher Anordnung vermutet wird, zum Gegenstand einer richterlichen Beweisaufnahme gemacht werden.

Gebiete nach § 34 BauGB

In Gebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, schließt sich nach den Prüfschritten 1 und 2 eine Prüfung auf schädliche Auswirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB an.

- Für diese Prüfung wird in aller Regel die Vorlage eines entsprechenden Gutachtens notwendig sein.



Anlage 4

Orientierungs- und Gliederungshilfe für Verträglichkeitsgutachten

1	Grundlagen für die Wirkungsanalyse
1.1	Beschreibung des Einzelhandelsvorhabens, u. a. • Art des Vorhabens, • Vertriebsform, Neuerrichtung oder Erweiterung, • geplante Verkaufsfläche, • Geschossfläche, • gesamte Vorhabenfläche, • Sortimentsstruktur: • vor allem gegliedert nach Kern- und Randsortimenten • „zentrenrelevant“, „nahversorgungsrelevant (zugleich zentrenrelevant) und „nicht zentrenrelevant“, • Ergänzende Nutzungen nach Art und Umfang, • Parkplatzflächen (Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Fahrräder), • Standortlage, • Verkehrsanbindung, • Agglomerationen
1.2	Zweck des Gutachtens und Rechts- und Planungsgrundlagen
1.3	Ermittlung des Einzugsgebietes des Einzelhandelsvorhabens (vor allem Untersuchungsraum, Abgrenzung des Einzugsgebietes mit Kriterien)
1.4	Identifizierung der wesentlichen von der Planung beeinflussten Versorgungsbe- reiche und ggf. ergänzende Versorgungsstandorte (Nahversorgung und Son- derstandorte) im Einzugsgebiet
1.5	Ermittlung der vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten im Einzugsgebiet
1.5.1	Vorhabenrelevante Angebotsseite • u. a. vorhandene Einzelhandelsbetriebe mit Sortimentsstruktur, Ver- kaufsflächen, Flächenproduktivität und Umsatz nach Sortimenten und Standortlagen, • Vorschädigungen aufgrund externer Entwicklungen (zum Beispiel wei- terer Einzelhandelsbetriebe), • Vorhabenunabhängige Schwächung der bestehenden Einzelhandels- strukturen durch externe Effekte (zum Beispiel durch bevorstehenden Markteintritt weiterer Einzelhandelsbetriebe)
1.5.2	Vorhabenbezogene Kaufkraft im Einzugsbereich (insgesamt, nach Gemeinden und nach Sortimenten, nach Möglichkeit Differenzierung stationärer und On- line-Handel)



1.5.3	derzeitige Marktsituation im Einzugsgebiet (u. a. sortimentsspezifische Kennziffern nach Gemeinden und Standortlagen, Verkaufsflächenausstattung pro Einwohner, Kaufkraftabschöpfungsquote im Nahbereich und Einzugsbereich, Online-Anteil in relevanten Sortimentsgruppen)
2	Wirkungsanalyse
2.1	Darlegung der Annahmen der Wirkungsanalyse (Beschreibung des Berechnungsmodells, der zu rechnenden Szenarien und weiterer Annahmen)
2.2	Ermittlung des Vorhabenumsatzes (insgesamt und nach Sortimentsgruppen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung, auch bei Erweiterungsvorhaben, Betrachtung des Vorhabens im Sinne eines realistischen „worst-case“-Ansatzes)
2.3	Darlegung der durch das Vorhaben entstehenden ökonomischen Konsequenzen (insbesondere ermittelte Kaufkraftumlenkung im Einzugsgebiet, ermittelte Umsatzlenkung im Einzugsgebiet nach Gemeinden und Standortlagen, Konsequenzen für die Versorgungsstruktur im Einzugsgebiet)
2.4	Darlegung und Bewertung der zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen • Insbesondere Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und deren Funktion im Einzugsgebiet in Ansiedlungs- und in Nachbarkommunen auch unter Berücksichtigung der von der / den betroffenen Nachbargemeinden als zentrenrelevant festgelegten Sortimenten, • Auswirkungen auf die Nahversorgung, • Auswirkungen auf bedeutsame sonstige Einzelhandelsstandorte, insbesondere für nicht zentrenrelevante Sortimente, • Auswirkungen auf die Umsetzung städtebaulicher Ziele und Leitbilder im Einzugsgebiet, insbesondere auf Einzelhandels- und Zentrenkonzepte
2.5	Darlegung und Bewertung der zu erwartenden raumordnerischen Auswirkungen
3	Gutachterliche Empfehlungen
3.1	Empfehlungen zum Vorhaben (zum Beispiel Ausschluss oder Flächenreduzierung bestimmter Angebotsformen oder Sortimente, sonstige Modifikationen der Planung, Empfehlungen zur baulichen Ausrichtung mit Blick auf das nähere Umfeld sowie zur verkehrlichen Anbindung)
3.2	Empfehlungen zu den Festsetzungen in der Bauleitplanung und zu weiteren planerischen Notwendigkeiten (zum Beispiel sich aus dem Gutachten ergebende vertragliche Vereinbarungen zwischen Investor bzw. Grundstückseigentümer und Ansiedlungsgemeinde, notwendige zeitliche Abfolgen bei der Schaffung von Baurecht, mit dem Vorhaben und dessen Konsequenzen zusammenhängende baurechtliche Gefährdungspotentiale)



3.3	Empfehlungen zu flankierenden Maßnahmen in einzelnen Stadt- und Ortsteilen bzw. zentralen Versorgungsbereichen
4	Zusammenfassung der Ergebnisse
	Vor allem auch zum Einhalten von Zielen der Raumordnung, Hinweise für die Abwägung von Grundsätzen der Raumordnung, Beeinträchtigungen der zentralen Versorgungsbereiche benachbarter Gemeinden etc.