

Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels

**(Gesetzgebungsstand: September 2017)
beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 28. September 2017**

1.	Einleitung.....	2
1.1	Anlass und Entwicklungstrends im Lebensmitteleinzelhandel	2
1.2	Anwendungsbereich.....	3
2	§ 11 Abs. 3 BauNVO als Zulässigkeitskriterium	3
2.1	Auswirkungen i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO.....	4
2.1.1	Schädliche Umwelteinwirkungen	4
2.1.2	Infrastrukturelle Ausstattung	4
2.1.3	Auswirkungen auf den Verkehr	5
2.1.4	Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung.....	5
2.1.5	Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche.....	5
2.1.6	Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild	5
2.1.7	Auswirkungen auf den Naturhaushalt.....	6
2.2	Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO.....	6
2.3	Widerlegung der Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 S. 4 BauNVO und Prüfung der Auswirkungen im Einzelfall.....	6
2.3.1	Allgemeines	6
2.3.2	Städtebauliche Atypik.....	8
2.3.2.1	Anteil der nicht nahversorgungsrelevanten Sortimente	9
2.3.2.2	Verträglichkeit des induzierten Verkehrs.....	9
2.3.2.3	Städtebaulich integrierter Standort	9
2.3.2.4	Sicherung der verbrauchernahen Versorgung.....	10
2.3.3	Auswirkungen im Einzelfall.....	11
2.4	Die Bedeutung von Einzelhandelskonzepten	11
3	Fazit: Es kommt auf die Lage an!	12

1. Einleitung

1.1 Anlass und Entwicklungstrends im Lebensmitteleinzelhandel

Seit Anfang der 1970er Jahre vollzieht sich im Einzelhandel ein Strukturwandel. Der Anteil kleinerer inhabergeführter Geschäfte nimmt ab, während der Anteil filialisierter und discountorientierter Unternehmen, welche über größenbedingte, beschaffungsseitige und logistische Vorteile verfügen, zunimmt. Die Zahl der Lebensmittelmärkte insgesamt ist rückläufig. Das Netz an Lebensmittelmärkten wird demzufolge immer grobmaschiger.

Hinzu kommt, dass davon auszugehen ist, dass der Online-Handel auch im Lebensmittelbereich an Bedeutung gewinnen wird, wenngleich er voraussichtlich nicht die Bedeutung wie in anderen Branchen erreichen wird (vgl. BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017: Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren). Mögliche städtebauliche Auswirkungen des Online-Handels im Lebensmittelhandel bedürfen zukünftig einer näheren Betrachtung.

Die Städte und Gemeinden verfolgen mit der Ansiedlung von Lebensmittelmärkten weiterhin das Ziel, die Zentren zu stärken sowie eine flächendeckende Nahversorgung zu sichern. Die Betreiber wählen den Standort unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Als Standorte werden i.d.R. Lagen mit guter Erreichbarkeit für den motorisierten Individualverkehr und mit großen Stellplatzkapazitäten präferiert.¹ Diese Standortanforderungen führen oftmals zu einer Lage außerhalb der gewachsenen Zentren, auch wenn in großstädtischen Lagen beobachtet werden kann, dass auch kleinere Lebensmittelmärkte weiterhin als Nahversorger zur Verfügung stehen. Durch den Wegzug größerer Lebensmittelmärkte an verkehrsgünstige periphere Lagen werden die traditionellen Zentren gefährdet, weil diese Märkte als wichtige Frequenzbringer für die anderen Einzelhandelsbetriebe und die handelsnahen Dienstleistungsbetriebe in den Zentren fehlen. Dies ist auch aus Kundenperspektive vor dem Hintergrund angestrebter Einkaufskopplungen mit anderen Lebensmittelmärkten und anderen Einkaufsanlässen des täglichen Bedarfs (insbes. Bäcker, Metzger, Drogeriemarkt) und weiteren Kopplungen Bank/ Sparkasse und Post problematisch.

Neuansiedlungen von Lebensmittelmärkten – unabhängig ob Vollsortimenter oder Discounter – finden i.d.R. 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.²³

Die seinerzeit von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ hatte in ihrem aus dem April 2002 datierenden Bericht (ZfBR 2002, S. 598) dargelegt, dass die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grds. ausreicht, um bei Betrachtung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für den Lebensmittelhandel treffen zu können. Die Arbeitsgruppe hatte zum Vollzug der Vorschrift Empfehlungen ausgesprochen, auch zur Widerlegung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO, die durch Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt wurden (u.a. BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10/04). Um die seit 2002 erfolgten Entwicklungen in der Rechtsprechung abzubilden, hat die Fachkommission Städtebau, unterstützt von den Kommunalen Spitzenverbänden, beschlossen, einen auf Rechtsthemen konzentrierten Leitfaden als Arbeitsanleitung für die Praxis zu erarbeiten.

¹ DSSW-Studie, Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, 2017, S. 17

² DSSW-Studie, Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, 2017, S. 58

³ Die Studie „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel“, BBE München, 2013, geht davon aus, dass für den wirtschaftlichen Betrieb eines breiten einzelbetrieblichen Nahversorgungsangebots die Größenordnung von 1200 m² Verkaufsfläche als Orientierungsrahmen anzusehen ist, Quelle: <https://www.stmwi.bayern.de/>.

Seitens des Handelsverbandes Deutschland und einzelner Lebensmittelhändler wurde darauf hingewiesen, dass die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO in der Praxis nicht immer zufriedenstellend angewendet werde. Hinweise darauf ergeben sich auch aus der „Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) vom Mai 2014.

1.2 Anwendungsbereich

Dieser Leitfaden dient als Hilfestellung im Umgang mit großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, um eine Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO in der Genehmigungspraxis zu erleichtern. Der Leitfaden wurde unter Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände erstellt. Den Spitzenverbänden des Einzelhandels wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Zur Erarbeitung dieses Leitfadens wurden neuere Erlasse und Arbeitshilfen einzelner Länder zum großflächigen Einzelhandel herangezogen sowie die durch den Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene „Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) aus dem Jahr 2014 berücksichtigt. Auf weitere Studien wird im Text oder in Fußnoten Bezug genommen.

Dieser Leitfaden beschränkt sich im Wesentlichen auf die Betrachtung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels im Rahmen des Genehmigungsverfahrens und erfasst dabei auch die Bedeutung von Zentren- und Einzelhandelskonzepten. Der Schwerpunkt liegt auf dem Umgang mit der Vermutungsregelung. Der Leitfaden befasst sich nicht mit raumordnerischen Vorgaben⁴. Lebensmittelbetriebe unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit sowie andere Betriebsformen und Branchen werden nicht betrachtet.

Der Leitfaden ist insbesondere anwendbar auf folgende Fallkonstellationen:

- Errichtung und Erweiterung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe,
- Erweiterung eines bestehenden Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs zu einem großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb,
- Umwandlung eines Großhandelsbetriebs ganz oder teilweise zu einem großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb,
- Änderung eines in der Baugenehmigung festgeschriebenen Warensortiments eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs,
- Nutzungsänderung von vorhandenen Gebäuden zu großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben.

Dem Leitfaden liegen als Anlage 1 für das Thema relevante Begriffsbestimmungen bei und als Anlage 2 eine Rechtsprechungsübersicht mit ausgewählten Entscheidungen.

2 § 11 Abs. 3 BauNVO als Zulässigkeitskriterium

§ 11 Abs. 3 BauNVO enthält eine Sonderregelung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben. Danach sind die vorgenannten Betriebe regelmäßig nur in Kerngebieten und in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Einzelhandelsbetriebe sind großflächig i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m² überschreiten (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10.04).

⁴ In den Ländern sind die jeweiligen landesplanerischen Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen zu beachten.

Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe werden aber nur dann von § 11 Abs. 3 BauNVO erfasst, wenn sie nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können. Die Ziele der Raumordnung ergeben sich aus den landes- und regionalplanerischen Festlegungen. Die städtebauliche Entwicklung und Ordnung bezieht sich auf die in § 1 Abs. 6 BauGB insbesondere genannten städtebaulichen Belange. Bei der Prüfung der Auswirkungen greift zunächst die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO. Hiernach sind Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO i. d. R. anzunehmen, wenn die Geschossfläche eines großflächigen Betriebs 1.200 m² überschreitet (siehe Nr. 2.2).

2.1 Auswirkungen i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO

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

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

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

Zu den einzelnen Auswirkungen:

2.1.1 Schädliche Umwelteinwirkungen

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

2.1.2 Infrastrukturelle Ausstattung

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

richtungen der Daseinsvorsorge (bspw. Abwasser, Energie, Abfallbeseitigung, Feuerwehr) nicht ausreichend sind.

2.1.3 Auswirkungen auf den Verkehr

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.

2.1.4 Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung

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

2.1.5 Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

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

Indiz für die Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs kann neben dem Vorliegen eines Einzelhandelskonzeptes auch eine Maßnahme der Städtebauförderung sein.

Eine in einem städtebaulichen Konzept vorgesehene Stärkung oder Entwicklung des zentralen Versorgungsbereichs könnte durch die Ansiedlung eines Vorhabens außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs behindert werden und die planmäßige Fortführung gefährden.

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

2.1.6 Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild

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

2.1.7 Auswirkungen auf den Naturhaushalt

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

2.2 Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO

Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO sind Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO i. d. R. anzunehmen, wenn die Geschossfläche eines großflächigen Betriebs 1.200 m² überschreitet. Das Kriterium der Großflächigkeit ist von dem Tatbestandsmerkmal der Auswirkungen zu trennen. Die Baunutzungsverordnung unterwirft Einzelhandelsnutzungen nur dann dem Regelungssystem des § 11 Abs. 3 BauNVO, wenn es sich um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb (größer 800 m² Verkaufsfläche) handelt. Erst dann erfolgt die Prüfung, ob von dem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf die in der Vorschrift benannten städtebaulichen oder infrastrukturellen Belange ausgehen können. Hierfür ist eine Regelvermutungsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche festgelegt. Beide Kriterien - also das Merkmal der Großflächigkeit und die Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO - müssen erfüllt sein, damit die Rechtsfolge des § 11 Abs. 3 BauNVO ausgelöst wird, wonach ein Einzelhandelsvorhaben nur in einem Kern- oder Sondergebiet zulässig ist. Bei Vorhaben mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche ist i. S. einer typisierenden Betrachtungsweise ohne besondere Prüfung von Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO auszugehen, wenn der Antragsteller nicht eine atypische Fallgestaltung geltend macht oder Anhaltspunkte für eine Atypik für die Genehmigungsbehörde erkennbar sind. Unterhalb des Wertes der Regelvermutung von 1.200 m² Geschossfläche ist es Aufgabe der Genehmigungsbehörde, im Einzelfall Anhaltspunkte dafür geltend zu machen, dass mit maßgeblichen Auswirkungen zu rechnen ist.

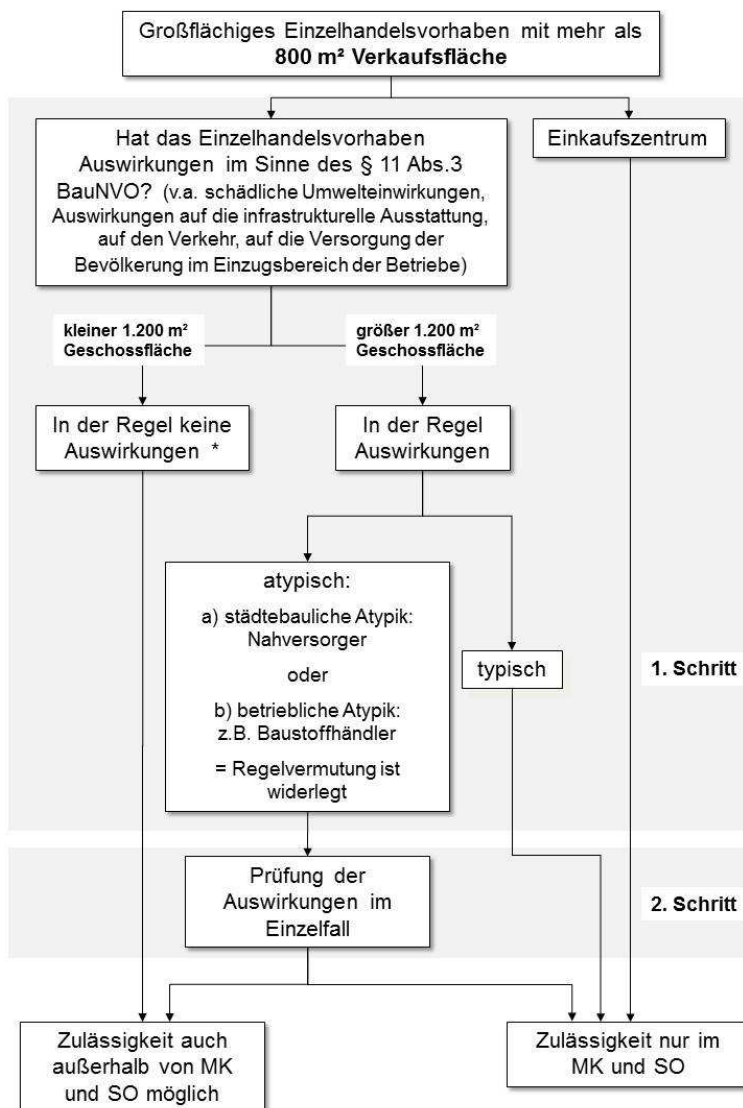
2.3 Widerlegung der Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 S. 4 BauNVO und Prüfung der Auswirkungen im Einzelfall

2.3.1 Allgemeines

Nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO gilt die - widerlegbare - Vermutung des Satzes 3 nicht, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m² Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m² Geschossfläche nicht vorliegen. Bei dieser Prüfung 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.

In der Begründung des Ordnungsgebers zu der 1986 erfolgten Ergänzung um den Satz 4 (BR-Drs. 541/86 S. 4 und 5) heißt es u.a.: „... Es hat sich außerdem herausgestellt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe bereits unterhalb der Größenordnung von 1.200 m² Geschossfläche vor allem in Ortsteilen von großen Städten, kleinen Orten oder Orten im ländlichen Raum je nach Warenangebot und Standort raumordnerische und besondere städtebauliche Auswirkungen haben können. So wirkt sich z.B. ein Einzelhandelsbetrieb mit 1.200 m² Geschossfläche in einer kleinen Gemeinde anders aus als ein Betrieb mit gleicher Größe in einer Großstadt...“

Prüfschema des § 11 Abs. 3 BauNVO



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

Somit verbietet sich eine lediglich an der Größe der Verkaufsfläche und der Geschossfläche anknüpfende schematische Handhabung. Ob die Vermutung widerlegt werden kann, hängt 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. Dabei kann allerdings die jeweilige Siedlungsstruktur nicht außer Betracht bleiben. Je größer die Gemeinde oder der Ortsteil ist, in dem der Einzelhandelsbetrieb angesiedelt werden soll, desto eher ist die Annahme gerechtfertigt, dass sich die potentiellen negativen städtebaulichen Folgen relativieren (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10/04).

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 (siehe dazu auch: OVG Berlin-Brandenburg, 27.08.2014, OVG N 138.11; OVG NRW, 29.09.2016, 10 A 1574/14).

Die Prüfung der Atypik und der Auswirkungen erfolgt in zwei aufeinander folgenden Schritten (OVG NRW, 02.12.2013, 2 A 1510/12):

1. Schritt

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 zugrundegelegt hat (1.Schritt: Prüfung der städtebaulichen oder betrieblichen Atypik).

2. Schritt

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 (2. Schritt: Prüfung der Auswirkungen im Einzelfall).

Gelingt der Nachweis der städtebaulichen oder betrieblichen Atypik (1. Schritt) nicht, erübrigt und verbietet sich die Prüfung der Auswirkungen im Einzelfall (2. Schritt). Die Widerlegung der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO kann zunächst nur über einen vorherigen Nachweis einer städtebaulichen oder betrieblichen Atypik erfolgen (BVerwG, 09.07.2002, 4 B 14/02).

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 Auswirkungen ist eine Prognose erforderlich, für die in der Regel die Vorlage eines entsprechenden Gutachtens notwendig sein wird.

Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels sind – unabhängig davon, ob es sich ggf. um einen Vollsortimenter oder einen Discounter handelt - nicht betrieblich atypisch (vgl. VGH Baden-Württemberg, 12.07.2006, 3 S 1726/05). Im Weiteren finden sich daher nur Ausführungen zur städtebaulichen und nicht zur betrieblichen Atypik, da erstgenannter für den Lebensmitteleinzelhandel die entscheidende Rolle zukommt. Unter eine betriebliche Atypik fallen insbesondere Betriebe, die aufgrund großvolumiger Waren (bspw. Baustoffhändler) die Grenzwerte der Regelvermutung überschreiten.

2.3.2 Städtebauliche Atypik

Eine atypische städtebauliche Situation – abweichend von der in § 11 Abs. 3 BauNVO zugrundeliegenden städtebaulichen Ausgangssituation – kann bei einem großflächigen Nahversorger insbesondere in städtebaulich integrierter Lage bestehen.

Unter Nahversorgung ist die verbrauchernahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs - v. a. mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikeln - zu verstehen. Der Nahversorgung kommt wegen der eingeschränkten Mobilität vieler Menschen eine besondere Bedeutung zu.

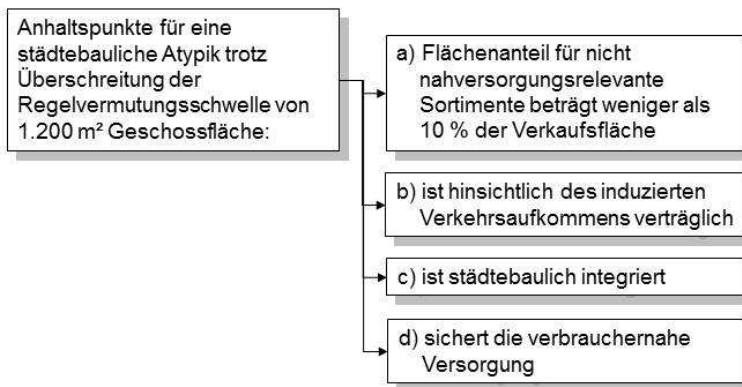
Nach dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ reicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich aus, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels zu treffen. Auch bei Erreichen der Großflächigkeitsschwelle von 800 m² Verkaufsfläche (Nr. 2.2) und oberhalb des Regelvermutungswertes von 1.200 m² Geschossfläche können Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten Auswirkungen nicht vorliegen.

Bezogen auf Lebensmittelmärkte können sich solche Anhaltspunkte nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO insbesondere aus

- der Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile,
- aus der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und
- dem Warenangebot des Betriebes

ergeben.

Städtebauliche Atypik: Nahversorgung



Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Lebensmitteleinzelhandels für die Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung sind von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche aufgrund einer Einzelfallprüfung dann nicht zwingend negative

Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr anzunehmen, wenn

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

2.3.2.1 Anteil der nicht nahversorgungsrelevanten Sortimente

Der Anteil der Verkaufsfläche für nicht nahversorgungsrelevante Sortimente sollte i. d. R. nicht mehr als 10 % der Gesamtverkaufsfläche betragen. Neben Lebensmitteln können auch andere nahversorgungsrelevante Kernsortimente angeboten werden. 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.⁵

2.3.2.2 Verträglichkeit des induzierten Verkehrs

Bei der Prüfung der Verträglichkeit des induzierten Verkehrs wird regelmäßig darauf abzustellen sein, inwieweit das Vorhaben zusätzlichen gebietsfremden Verkehr auslöst (siehe hierzu auch Nr. 2.1.3).

2.3.2.3 Städtebaulich integrierter Standort

Städtebaulich integrierte Lebensmittelmärkte sind für die Wohnbevölkerung gut erreichbar und sichern mit ihren nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten die verbrauchernahe Grundversorgung der Bevölkerung.

⁵ Ggfs. abweichende landesrechtliche Festlegungen (bspw. Anlage 2 zur Begründung des Landesentwicklungsplans des Freistaats Bayern vom 01.09.2013) und kommunale Einzelhandelskonzepte sind zu beachten.

Auch insofern stehen sie im Gegensatz zu der dem § 11 Abs. 3 BauNVO zu Grunde liegenden Vorstellung von der problematischen Versorgungsleistung städtebaulich nicht integrierter Einzelhandels-großprojekte. Um einen städtebaulich integrierten Standort kann es sich insbesondere bei folgenden Konstellationen handeln:

- Die Lage eines Vorhabenstandorts innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs kann ein gewichtiges Indiz für eine städtebauliche Atypik sein (OVG NRW, 02.12.2013, 2 A 1510/12). Großflächige Lebensmittelmärkte 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.
- 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. Hinzu kommen muss ein gewisser Beitrag zur Attraktivität des zentralen Versorgungsbereichs, der insbesondere in der Bereitstellung von in der Innenstadt fehlenden Parkplätzen liegen kann (vgl. OVG Lüneburg, 28.09.2015, 1 MN 144/15).
- In Ortsteilen, die über keinen zentralen Versorgungsbereich verfügen – bspw. in Großwohnsiedlungen der 1960 und 1970er Jahre – kann eine städtebaulich integrierte Lage auch in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen liegen.

2.3.2.4 Sicherung der verbrauchernahen Versorgung

Negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs sind dann gegeben, wenn durch seine Kaufkraftbindung die verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich gefährdet wird. Eine derartige Gefährdung ist unter städtebaulichen Gesichtspunkten nicht anzunehmen, wenn der neue Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb an einem städtebaulich integrierten Standort selbst der verbrauchernahen Versorgung dient.

Dies wird der Fall sein, wenn eine funktionale Zuordnung zu einem oder mehreren Wohngebieten vorliegt und das Vorhaben fußläufig erreichbar ist. Das schließt Standorte abseits der Wohnbebauung oder mit zu geringer Dichte aus. Dazu sollte im Nahbereich durch eine Mindestbevölkerung ausreichend Kaufkraftpotenzial vorhanden sein.

Zudem wird ein Vorhaben vorwiegend der verbrauchernahen Versorgung dienen, wenn der voraussichtliche Umsatz des Vorhabens für nahversorgungsrelevante Sortimente überwiegend aus diesem Umfeld generiert wird (vgl. OVG NRW, 02.12.2013, 2 A 1510/12; OVG Lüneburg, 28.09.2015, 1 MN 144/15).

Dabei kann der Nahbereich aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller und zentralörtlicher Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte variieren. Es ist davon auszugehen, dass die Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten i. d. R. noch in einer Gehzeit von 10-15 Minuten möglich sein soll. Dies entspricht in etwa einer fußläufigen Entfernung von 700 - 1.000 m. Im ländlichen Raum kann der Nahbereich ggfs. abweichend zu beurteilen sein. In Betracht kann hier eine Entfernung von bis zu 2.500 m kommen (vgl. Kuschnerus, Der standortgerechte Einzelhandel, 2007, Rd. 98.)

Für die atypische Fallgestaltung gilt, dass es bei der Zulassung eines Vorhabens i. d. R. erforderlich sein wird, 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 und in der Baugenehmigung festgeschrieben werden.

2.3.3 Auswirkungen im Einzelfall

Erst wenn eine städtebauliche Atypik nachgewiesen ist, können im 2. Schritt die Auswirkungen im Einzelfall überprüft werden.

Zur Beurteilung der Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauGB wird in aller Regel die Vorlage von Verträglichkeitsgutachten (u.a. Einzelhandel, Verkehr, Immissionen) erforderlich sein. Zu den einzelnen Auswirkungen siehe auch Nr. 2.1.

2.4 Die Bedeutung von Einzelhandelskonzepten

Ein kommunales Einzelhandelskonzept ist ein Plankonzept, in dem die planenden Gemeinden festlegen, nach welchen Gesichtspunkten Einzelhandel in einem Raum geplant und angesiedelt werden soll. Einzelhandelskonzepte schaffen eine Orientierungsgrundlage für die Bauleitplanung und für die Beurteilung konkreter Einzelhandelsvorhaben und erleichtern damit auch die Beurteilung für die Bauaufsichtsbehörden. Auch wird die Planungs- und Investitionssicherheit für Einzelhandel, Investoren und Grundstückseigentümer erhöht. Vor diesem Hintergrund ist den Kommunen zu empfehlen, Einzelhandelskonzepte aufzustellen und fortzuschreiben und durch eine entsprechende Bauleitplanung zur Vermeidung von Fehlentwicklungen zu sichern. Fehlen Einzelhandelskonzepte, ist zwar grundsätzlich auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche abzustellen, der Vollzug kann sich jedoch schwieriger gestalten, insbesondere dann, wenn die Gemeinde nicht über eine eigene Bauaufsichtsbehörde verfügt.

Ein Einzelhandelskonzept sollte durch den zuständigen Rat als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen werden, um eine gewisse Verbindlichkeit zu erreichen. Obgleich es als informelles Instrument der Planung keine direkte verbindliche Wirkung hat, so dient es auch als Genehmigungsgrundlage für Einzelhandelsansiedlungen. Wesentliche Inhalte der Konzepte sind u.a. die Erfassung der vorliegenden Versorgungssituation innerhalb der Kommune, die Ermittlung vorliegender sowie potenzieller Einzelhandelsschwerpunkte und darauf aufbauend die Ausweisung der zentralen Versorgungsbereiche. Darüber hinaus ist es üblich, die ortsspezifischen zentrenrelevanten Sortimentslisten festzulegen.

Gemäß § 2 Abs. 2 BauGB sind die „Bauleitpläne benachbarter Gemeinden [...] aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen“. Somit kann die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche auch eine Schutzwirkung beinhalten. Dies wird auch durch § 9 Abs. 2a BauGB bestätigt. Dieser ermöglicht es auch Bebauungspläne lediglich zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche aufzustellen, welche zuvor im Rahmen eines Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes festgelegt wurden.

3 Fazit: Es kommt auf die Lage an!

Zumindest großflächige Lebensmittelmärkte innerhalb zentraler Versorgungsbereiche weichen von der Schutzvorstellung des § 11 Abs. 3 BauNVO ab. Sie sind in städtebaulicher Hinsicht regelmäßig atypisch und bieten Anhaltspunkte dafür, dass nachteilige Auswirkungen nicht zu erwarten sind.

Der Standort eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs (Vorhabenstandort) ist in einem zentralen Versorgungsbereich, grundsätzlich städtebaulich integriert. Andere Standorte können nach den in Nr. 2.3 genannten Kriterien noch integriert sein, wenn sie räumlich unmittelbar an einen zentralen Versorgungsbereich anschließen und diesen funktional ergänzen. Auch in weiteren Fällen, wie z. B. in Ortsteilen mit einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen ohne zentralen Versorgungsbereich (Stichwort Großwohnsiedlungen) kann ein Standort unter Umständen noch städtebaulich integriert sein.

Darüber hinaus muss der Vorhabenstandort der verbrauchernahen Versorgung dienen. Hierzu wird ein gewisses Kaufkraftpotenzial im fußläufigen Nahbereich vorhanden sein müssen. Ansonsten wird das Vorhaben an diesem Standort nicht genehmigungsfähig sein.

Soweit die Regelvermutung durch die Feststellung der Atypik des anstehenden Vorhabens widerlegt werden kann, ist der Weg frei für die abschließende Prüfung, ob von dem Vorhaben negative Auswirkungen auf einzelne städtebauliche Belange zu erwarten sind. Es kann dabei - insbesondere in Grund- bzw. Nahversorgungszentren - erforderlich werden, die Dimensionierung eines großflächigen Lebensmittelvorhabens auf seine Verträglichkeit mit anderen zentralen Versorgungsbereichen und mit zentren-ergänzenden integrierten Nahversorgungslagen hin zu überprüfen und ggf. auf eine Reduzierung hinzuwirken.

Bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung kommt den Gemeinden eine entscheidende Rolle zu. Mit der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Umsetzung dieser Konzepte durch Bauleitpläne unterstützen die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren und sorgen für eine ausgewogene Versorgungsstruktur.

Eine bauleitplanerische Sondergebietsausweisung zur detaillierten Steuerung des Einzelhandels kann jedoch auch bei atypischen Betrieben zweckmäßig sein, obwohl sie gem. § 11 Abs. 3 BauNVO keiner Sondergebietsdarstellung bedürften.