

**Handlungsanleitung  
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern  
über die Zulässigkeit von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im  
Freistaat Sachsen  
(HA Großflächige Einzelhandelseinrichtungen)**

**Vom 3. April 2008**

**Inhaltsübersicht**

**I. Allgemeines**

1. Ausgangslage
2. Ziel und Adressaten
3. Anwendungsbereich
4. Begriffe
  - a) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen
  - b) Großflächige Einzelhandelsbetriebe
  - c) Einkaufszentren, Factory-Outlet-Center
  - d) Sonstige großflächige Handelsbetriebe
  - e) Fachmärkte
  - f) Discounter
  - g) Verkaufsfläche
  - h) Sortimente
  - i) Zentrale Versorgungsbereiche
  - j) Städtebauliche Entwicklungskonzepte
  - k) Einzelhandelskonzepte

**II. Raumordnung und Landesplanung**

1. Zielbestimmungen des Landesentwicklungsplanes
  - a) Allgemeines
  - b) Zentralitätsgebot, Integrationsgebot (Z 6.2.1 LEP 2003)
  - c) Ausnahmeregelung von Z 6.2.1 in Grundzentren (Z 6.2.2 LEP 2003)
  - d) Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot, Erreichbarkeit mit dem ÖPNV (Z 6.2.3 bis Z 6.2.5 LEP 2003)
  - e) Bedeutung für die Regionalplanung
2. Landesplanerische Verfahren
  - a) Zielabweichungsverfahren
  - b) Raumordnungsverfahren

**III. Bauleitplanung**

1. Anpassung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)
  - a) Zielkonflikt, der bereits vor Inkrafttreten des Bauleitplans besteht
  - b) Zielkonflikt, der erst nach Inkrafttreten des Bauleitplans entstanden ist
  - c) Pflicht zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans zur Durchsetzung von Zielen der Raumordnung
2. Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung
  - a) Erforderlichkeitsprinzip gemäß § 1 Abs. 3 BauGB
  - b) Planungsleitlinien (§ 1 Abs. 6 BauGB)
  - c) Instrumente zur Feinsteuerung der Nutzung nach der Baunutzungsverordnung
  - d) Gebot der interkommunalen Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB)
3. Entschädigungsansprüche aus Anlass der Änderung eines Bebauungsplans
4. Vorhabenbezogener Bebauungsplan
5. Verfahrensregelungen/Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

#### IV. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben

1. Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO
    - a) Landesplanerische und städtebauliche Auswirkungen gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO
    - b) Vermutungsregel gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO
    - c) Sonderfall Agglomeration
  2. Beplanter Bereich (§ 30 BauGB)
    - a) Grundsatz
    - b) Korrektur im Einzelfall
    - c) Einfacher Bebauungsplan
  3. Innenbereich
    - a) Bereich, der einem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung entspricht (§ 34 Abs. 2 BauGB)
    - b) Bereich, der keinem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung entspricht (§ 34 Abs. 1 BauGB)
    - c) Schutz zentraler Versorgungsbereiche (§ 34 Abs. 3 BauGB)
    - d) Vereinfachte Überplanungsmöglichkeit zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche (§ 9 Abs. 2a BauGB)
  4. Außenbereich
  5. Gesicherte Erschließung
- V. Inkrafttreten**

### I. Allgemeines

#### 1. Ausgangslage

Die Entwicklung des Einzelhandels im Freistaat Sachsen war in den vergangenen Jahren geprägt von einem Anstieg der Verkaufsfläche an Einzelhandelsbetrieben bei gleichzeitig sinkenden Bevölkerungszahlen und bei stagnierender oder sogar zurückgehender einzelhandelsrelevanter Kaufkraft. Der Handelsatlas für den Freistaat Sachsen 2006, erarbeitet von der Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen, weist eine hohe Ausstattung an Verkaufsflächen für Einzelhandelsbetriebe, gemessen an der gegenwärtigen und insbesondere an der künftigen Einwohnerzahl unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, aus. Im Bereich der Lebensmittel- und Verbrauchermärkte ist eine weitere Expansion der bereits vertretenen Handelsketten vor allem in den Mittelstädten zu verzeichnen. Ohne bisherige Standorte aufzugeben, entstehen häufig weitere Filialen. Belange einer verbrauchernahen Versorgung werden dabei allenfalls untergeordnet berücksichtigt.

#### 2. Ziel und Adressaten

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit einer Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelseinrichtungen. Dabei sind die Interessen der einzelnen Betreiber an Flexibilität insbesondere hinsichtlich des Warensortiments sowie gesamtwirtschaftliche Aspekte weitgehend zu berücksichtigen. Leitmotive müssen jedoch städtebauliche und raumordnerische Gesichtspunkte sein, um einer Gefährdung der Nahversorgung der Wohnbevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs mit geeigneten städtebaulichen und raumordnerischen Mitteln entgegenzusteuern. Insbesondere kann es in diesem Sinne nicht zielführend sein, eine starke Ausdehnung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in peripheren Stadtrandlagen zu ermöglichen.

Vielmehr sind bundes- und landespolitische Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und einer verbrauchernahen Versorgung im engen Kontext mit der weiteren demografischen Entwicklung im Freistaat Sachsen zu berücksichtigen, aus denen sich der Grundsatz einer Innen- vor einer ungeordneten Außenentwicklung ableiten lässt. Auf die im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit erstellte Studie zur Nahversorgung im Freistaat Sachsen 2006/2007 wird hingewiesen.

Daher ist es Ziel dieser Handlungsanleitung, dazu beizutragen, großflächige Einzelhandelseinrichtungen und Vorhaben mit ähnlichen Auswirkungen an raumordnerisch und städtebaulich geeigneten Stellen anzusiedeln beziehungsweise ihre Erweiterung oder Änderung zuzulassen, und zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und zu entwickeln.

Die Handlungsanleitung ist ausschließlich auf raumordnerische und städtebauliche Erfordernisse ausgerichtet und hat nicht den Zweck, auf den Wettbewerb der einzelnen Unternehmen und die unterschiedlichen Betriebsformen des Handels Einfluss zu nehmen. Sie soll den Trägern der Bauleitplanung und der Regionalplanung, den Raumordnungsbehörden und den Bauaufsichtsbehörden eine Richtlinie für die Beurteilung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Vorhaben mit ähnlichen Auswirkungen an die Hand geben.

### 3. Anwendungsbereich

Diese Handlungsanleitung ist insbesondere bei der Planung und Zulassung folgender Vorhaben anzuwenden:

- a) Errichtung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Anlagen, die ähnliche Auswirkungen haben können,
- b) Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe zu großflächigen Einzelhandelseinrichtungen oder Anlagen mit ähnlichen Auswirkungen,
- c) Umwandlung von Großhandelsbetrieben in großflächige Einzelhandelseinrichtungen oder Anlagen mit ähnlichen Auswirkungen,
- d) Sortimentsumstellungen, die raumbedeutsame oder städtebaulich relevante Auswirkungen haben können,
- e) Nutzungsänderungen von Lagerhallen, Lagerflächen, Ausstellungsflächen, landwirtschaftlichen, militärischen oder industriellen Anlagen und ähnlichem zu großflächigen Einzelhandelseinrichtungen oder Anlagen mit ähnlichen Auswirkungen,
- f) Konzentration mehrerer Betriebe auf engem Raum (Agglomeration),
- g) provisorische, befristet genehmigte großflächige Einzelhandelseinrichtungen.

### 4. Begriffe

- a) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen  
Großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne dieser Handlungsanleitung sind die von § 11 Abs. 3 der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke ([Baunutzungsverordnung – BauNVO](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466, 479) geändert worden ist, erfassten Vorhaben. Danach werden Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe einem bauplanungsrechtlichen Sonderregime unterstellt (vergleiche Ausführungen hierzu unter Ziffer IV Nr. 1). Die eigentliche Bedeutung des § 11 Abs. 3 [BauNVO](#) besteht darin, derartige Nutzungen einer speziellen bauleitplanerischen Regelung zu unterstellen und die genannten Vorhaben aus Gewerbe-, Misch- und Industriegebieten fernzuhalten.
- b) Großflächige Einzelhandelsbetriebe  
Der Begriff Einzelhandelsbetrieb ist nicht mit einer bestimmten Betriebsform verbunden. Einzelhändler ist vielmehr jeder, der überwiegend an private Endverbraucher verkauft. Die Großflächigkeit beginnt dort, wo üblicherweise die Größe der wohnungsnahen Versorgung dienenden Einzelhandelsbetriebe, so genannte Nachbarschaftsläden, ihre Obergrenze findet. Die Großflächigkeit ist hierbei eine eigenständige Anwendungsvoraussetzung des § 11 Abs. 3 Nr. 2 [BauNVO](#). Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat entschieden, dass sich als Kriterium zur Bestimmung dieses Merkmals weniger die Geschossfläche, als vielmehr die Verkaufsfläche eignet, unter anderem BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C 19.85; Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 36.87; Urteile vom 24. November 2005 – 4 C 10.04, 4 C 14.04, 4 C 3.05, 4 C 8.05. Aus Gründen der praktischen Handhabbarkeit in der Rechtsanwendung hat das Bundesverwaltungsgericht mit den Urteilen vom 24. November 2005 dabei einen Schwellenwert von 800 m<sup>2</sup> zu Grunde gelegt und den zuvor geltenden Richtwert von 700 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche aus dem Jahr 1987 aufgegeben (vergleiche weitere Ausführungen zur Verkaufsfläche unter Buchstabe g).
- c) Einkaufszentren, Factory-Outlet-Center  
Ein Einkaufszentrum setzt im Regelfall einen von vornherein einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, meistens verbunden mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben, voraus. Fehlt es an der Voraussetzung einer einheitlichen Planung, dann ist außer einer engen räumlichen Konzentration ein Mindestmaß an äußerlich in Erscheinung tretender Organisation und Kooperation, zum Beispiel durch gemeinsame Werbung unter einer verbindenden Sammelbezeichnung, gemeinsam betriebene Parkplätze oder gemeinsam genutzte Lagerflächen erforderlich, welche die Ansammlung mehrerer Betriebe aus der Sicht der Kunden zu einem

einheitlichen gewachsenen und aufeinander bezogenen Ganzen werden lässt, vergleiche auch BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2007 – 4 B 29.07. In Ortsteilen und kleineren Orten kann bereits die Zusammenfassung von nur wenigen Betrieben dieser Art mit zentrenbildender Funktion ein Einkaufszentrum im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO darstellen, vergleiche BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 36.87.

Als Factory-Outlet-Center werden einheitlich geplante und errichtete bauliche Anlagen bezeichnet, in denen eine Vielzahl von Marken vom Hersteller beziehungsweise einem Konzessionär in separaten Ladeneinheiten preisreduziert an den Verbraucher veräußert werden. Die Verkaufsfläche der geplanten und vorhandenen Factory-Outlet-Center ist grundsätzlich den standortbezogenen Verkaufsflächen hinzuzurechnen und bei Ansiedlungsentscheidungen zu berücksichtigen. In Deutschland liegt die durchschnittliche Verkaufsfläche für Factory-Outlet-Center bei circa 11 000 m<sup>2</sup>. Bei einem Factory-Outlet-Center handelt es sich regelmäßig um ein Einkaufszentrum im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO, vergleiche BVerwG, Urteil vom 1. August 2002 – 4 C 5/01.

- d) **Sonstige großflächige Handelsbetriebe**  
 Sonstige Handelsbetriebe sind Handelsbetriebe, die nicht ausschließlich Einzelhandel betreiben, jedoch mit Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, weil sie in nicht unerheblichem Umfang auch an private Endverbraucher verkaufen und deshalb die gleichen Auswirkungen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe haben können. Abzugrenzen sind diese Betriebe somit in erster Linie vom reinen Großhandel. Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauNVO unterscheiden sich vom reinen Großhandel insbesondere dadurch, dass ein bestimmter Prozentsatz des Umsatzes, in der Regel mehr als 10 Prozent, durch den Verkauf an Endverbraucher erzielt wird. Anhaltspunkte für einen umfangreichen Einzelhandel können dem Bauantrag entnommen werden, zum Beispiel Sortimentsbreite, Größe der Verkaufsflächen, der Kassenzonen und Anzahl der Stellplätze, vergleiche auch Verwaltungsgerichtshof Hessen, Urteil vom 17. August 2000 – 4 UE 2634/95.
- e) **Fachmärkte**  
 Fachmärkte sind in der Regel großflächige Einzelhandelsbetriebe, die ein breites Sortiment aus einem Warenbereich, zum Beispiel Bekleidungs- oder Schuhfachmarkt, einem Bedarfsbereich wie zum Beispiel Sport- oder Baufachmarkt, oder einem Zielgruppenbereich wie zum Beispiel einem Möbel- oder Haushaltswarenfachmarkt für designorientierte Kunden, in übersichtlicher Warenpräsentation bei tendenziell niedrigem bis mittlerem Preisniveau anbieten. Im Gegensatz dazu bieten Fachgeschäfte regelmäßig auf Verkaufsflächen unter 800 m<sup>2</sup> ein branchenspezifisches oder bedarfsgruppenorientiertes Sortiment in großer Auswahl sowie in unterschiedlichen Qualitäten und Preislagen mit Bedienung und ergänzenden Dienstleistungen an.
- f) **Discounter**  
 Als Discounter (von englisch discount: Preisnachlass, Rabatt) bezeichnet man Unternehmen des Einzelhandels, die sich durch ein schmales Warensortiment, einfache Warenpräsentation und hierdurch ermöglichte geringe Preise auszeichnen. Im Gegensatz zum traditionellen Handel beschränken sich Discounter regelmäßig auf wenige unterschiedliche Produkte innerhalb einer Warengruppe, wobei jedoch eine Fortentwicklung des warengruppenbeschränkten Discounters zum Billiganbieter breiterer Warensortimente zu beobachten ist.
- g) **Verkaufsfläche**  
 Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der Verkäufe abgewickelt werden und die von den Kunden zu diesem Zweck betreten werden darf. Sie umschließt die dem Verkauf dienende Fläche einschließlich der Gänge, Treppen, Aufzüge, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Kassenzonen, Schaufenster, Ausstellungsflächen, Kassenvorraum einschließlich eines Bereichs zum Einpacken der Ware und Entsorgung des Verpackungsmaterials, einem Windfang und Freiflächen, so weit sie dem Kunden zugänglich sind, außerdem Flächen, die der Kunde aus hygienischen oder anderen Gründen nicht betreten darf, die er aber einsehen kann, zum Beispiel eine Fleischtheke mit Bedienung durch Geschäftspersonal, vergleiche BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 14.04. Nicht zur Verkaufsfläche gehören dagegen reine Lagerflächen und abgetrennte Bereiche, in denen beispielsweise Waren zubereitet und portioniert werden. Freiflächen und Verkehrsflächen vor den Läden zählen dann zur Verkaufsfläche, wenn dort dauerhaft und nicht nur kurzfristig Waren zum Verkauf angeboten werden. Als dauerhaft gilt eine Nutzung, wenn die Flächen über Zeiträume, die zusammengerechnet mehr als 50 Prozent der Öffnungszeiten eines Jahres ausmachen, zum Verkauf oder der Ausstellung von Waren in Anspruch genommen werden.
- h) **Sortimente**  
 Als Sortiment wird die Gesamtheit der von dem jeweiligen Handelsbetrieb angebotenen Warenarten verstanden. Der typische Charakter des Betriebs wird von seinem Kernsortiment,

dem Hauptsortiment, bestimmt. Das Randsortiment dient der Ergänzung des Angebots und muss sich dem Kernsortiment deutlich unterordnen, vergleiche auch Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster, Urteil vom 22. Juni 1998 – 7a D 108/96, IV E; Beschluss vom 26. Januar 2000 – 7 B 2023/99. Da auf Flächen der Randsortimente trotz ihres geringen Anteils an der Gesamtverkaufsfläche oft hohe Umsatzwerte erzielt werden, sind regelmäßig auch die Auswirkungen etwaiger Randsortimente auf die Zentrenstruktur genau zu untersuchen. Die Sortimentsbreite ist die Vielfalt der angebotenen Warengruppen, die Sortimentstiefe wird durch die Auswahl innerhalb der Warengruppen charakterisiert. Im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche werden zentren- beziehungsweise innenstadtrelevante und nicht zentren- beziehungsweise nicht innenstadtrelevante Sortimente unterschieden.

- aa) Zentrenrelevante Sortimente zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum Beispiel vorrangig Innenstadtbesucher anziehen, häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden, überwiegend ohne PKW transportiert werden können und einen geringen Flächenanspruch im Verhältnis zur Wertschöpfung haben. Bei zentrenrelevanten Sortimenten sind negative Auswirkungen auf die Zentrenstruktur, insbesondere auf die Innenstadtentwicklung zu erwarten, wenn sie überdimensioniert an nicht integrierten Standorten angesiedelt werden.
- bb) Nahversorgungsrelevante Sortimente sind vor allem die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere für die Grundversorgung mit Lebensmitteln. Sie sind zugleich eine Teilmenge der zentrenrelevanten Sortimente.
- cc) Nicht zentren- beziehungsweise innenstadtrelevant sind in der Regel Sortimente, die großflächige Betriebsformen zwingend voraussetzen, zum Beispiel sperrige Güter und Güter mit Großplatzbedarf, eine An- und Auslieferung mit Kraftfahrzeugen erfordern und in der Regel für innerstädtische Lagen weniger geeignet sind.

Die Festsetzung zulässiger Sortimente sowie Sortimentsbeschränkungen sind wichtige Bestandteile des Bebauungsplans und müssen von der Kommune unter Berücksichtigung der jeweiligen ortstypischen Situation begründet, abgewogen und beschlossen werden, vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 3. Juni 2002 – 7 A 92/99. Die zulässigen beziehungsweise ausgeschlossenen Sortimente sind eindeutig zu bezeichnen. Soweit in einem Bebauungsplan beispielsweise für ein Gebiet „zentrenrelevante Sortimente“ zugelassen sind, ist diese Festsetzung zu unbestimmt und führt damit zur Ungültigkeit des Bebauungsplans, vergleiche OVG Münster, Urteil vom 11. Dezember 2006 – 7 A 964/05. Auf die in der Anlage 1 beigefügte Sortimentsliste wird verwiesen.

- i) **Zentrale Versorgungsbereiche**  
 Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen, häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote, eine bestimmte Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt, BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7.07, die Begriffsbestimmung der Vorinstanz – OVG Münster, Urteil vom 11. Dezember 2006 – 7 A 964/05, bestätigend. Der Begriff wird im **Baugesetzbuch (BauGB)** und in der **BauNVO** an verschiedenen Stellen genannt, zum Beispiel in § 2 Abs. 2 Satz 2, § 9 Abs. 2a und § 34 Abs. 3 **BauGB** sowie in § 11 Abs. 3 Satz 2 **BauNVO**. Auch wenn eine Legaldefinition fehlt, hat der Begriff durch die Aufnahme in den Katalog der Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 4 **BauGB** weiter an Bedeutung gewonnen.  
 Zentrale Versorgungsbereiche können sich aus planerischen Festlegungen ergeben, namentlich aus Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen oder aus Festlegungen in den Raumordnungsplänen oder aus sonstigen planungsrechtlich nicht verbindlichen raumordnerischen und städtebaulichen Konzeptionen, vor allem aber aus eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen, vergleiche OVG Münster, Urteil vom 11. Dezember 2006. Je nach ihrer konkreten Versorgungsfunktion können sie auf einen engeren oder einen mehr oder weniger weiten Bereich einwirken und dessen Versorgung dienen sowie dabei einen umfassenden oder nur eingeschränkten Versorgungsbedarf abdecken. Vor diesem Hintergrund können auch nach der Begründung zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) zu § 9 Abs. 2a **BauGB** als zentrale Versorgungsbereiche angesehen werden:
  - aa) Innenstadtzentren, die einen größeren Einzugsbereich, in der Regel das gesamte Stadtgebiet und gegebenenfalls sogar darüber hinaus ein weiteres Umland versorgen und in denen regelmäßig ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird,
  - bb) Nebenzentren, die einen mittleren Einzugsbereich, zumeist bestimmte Bezirke größerer Städte versorgen und in denen regelmäßig ein zumindest breiteres Spektrum von Waren



für den mittel- und kurzfristigen, gegebenenfalls auch den langfristigen Bedarf angeboten wird, sowie

- cc) Grund- und Nahversorgungszentren, die einen kleineren Einzugsbereich, in der Regel nur bestimmte Quartiere größerer Städte beziehungsweise gesamte kleinere Orte, versorgen und in denen regelmäßig überwiegend Waren für den kurzfristigen Bedarf und gegebenenfalls auch für Teilbereiche des mittelfristigen Bedarfs, angeboten werden.

Ein Versorgungsbereich setzt vorhandene Nutzungen voraus, die für die Versorgung der Einwohner der Gemeinde, gegebenenfalls auch nur eines Teils des Gemeindegebiets, mit Waren aller Art von Bedeutung sind.

Zentral sind Versorgungsbereiche nicht nur dann, wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindeweiten und der übergemeindlichen Versorgung dienen. Das Adjektiv „zentral“ ist nicht rein geografisch in dem Sinne zu verstehen, dass es sich um einen räumlich im Zentrum der jeweiligen Gemeinde gelegenen Bereich handeln muss, sondern es hat vielmehr eine funktionale Bedeutung. Dem Bereich muss vielmehr die Bedeutung eines Zentrums für die Versorgung zukommen. Dieses ist dann zu bejahen, wenn die Gesamtheit der auf eine Versorgung der Bevölkerung ausgerichteten baulichen Nutzungen in dem betreffenden Bereich aufgrund der Zuordnung dieser Nutzungen innerhalb des räumlichen Bereichs und aufgrund ihrer verkehrsmäßigen Erschließung und verkehrlichen Anbindung die Funktion eines Zentrums mit einem bestimmten Einzugsbereich hat.

- j) Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Ein städtebauliches Entwicklungskonzept hat eine die Aufstellung des Bebauungsplans unterstützende Funktion, siehe § 9 Abs. 2a Satz 2 BauGB. Es soll nachvollziehbare Aussagen, beispielsweise über die zentralen Versorgungsbereiche und ihre Schutzbedürftigkeit enthalten. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind so genannte informelle städtebauliche Planungen, die auch im Sinne einer Gesamtsteuerung der Gemeindeentwicklung aufgestellt und fortgeschrieben werden. Das städtebauliche Entwicklungskonzept muss von der Gemeinde beschlossen sein und, um Wirkungen im Sinne einer Feinsteuerung zu entfalten, auch tatsächlich von den Gemeinden angewandt werden. Nur so kann es auch als Ausdruck gemeindlicher Planungshoheit verstanden werden. Das Ziel 5.2.1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen ( LEP 2003 ) vom 16. Dezember 2003 (SächsGVBl. S. 915) ist insofern zu beachten.

- k) Einzelhandelskonzepte

Ein Einzelhandelskonzept ist in der Regel Teil eines ganzheitlichen städtebaulichen Entwicklungskonzepts. Mit der Aufstellung gemeindlicher Einzelhandelskonzepte und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne können die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgung sorgen. Die Erarbeitung von Einzelhandelskonzepten soll in der Regel eingebettet sein in eine integrierte kommunale Entwicklungsplanung, in der sowohl Belange der sektoralen Planungen als auch der übergeordneten Planung Berücksichtigung finden. In den Einzelhandelskonzepten legen die Gemeinden ihre Entwicklungsziele für den Einzelhandel und die Standorte für die weitere Entwicklung des Einzelhandels fest. Bei der Aufstellung der Einzelhandelskonzepte sind die Standortbedingungen im Vorfeld gutachterlich zu untersuchen, vergleiche die Arbeitshilfe zur Erstellung entsprechender Gutachten in der Anlage 2. Eine Beteiligung der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Organisationen des Einzelhandels sowie eine Abstimmung mit den betroffenen Nachbargemeinden im Sinne einer freiwilligen interkommunalen beziehungsweise regionalen Abstimmung ist zu empfehlen. In bestimmten Regionen kann es zweckmäßig sein, über die gemeindlichen Einzelhandelskonzepte hinaus ein interkommunales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten, vergleiche Ausführungen unter Ziffer III Nr. 2 Buchst. d.

## II.

### Raumordnung und Landesplanung

Die raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels erfolgt nach allgemein gültigen, überörtlichen und fachübergreifenden Kriterien über die Raumordnungspläne, also den Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne. Die landesplanerischen Vorgaben zum großflächigen Einzelhandel entfalten ihre Steuerungswirkung nur, wenn sie durch die Bauleitplanung umgesetzt werden. Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (siehe hierzu im Einzelnen unter Ziffer III Nr. 1). Ziele der Raumordnung lösen eine strikte Beachtungspflicht aus und sind für die Bauleitplanung unmittelbar bindende Vorgaben (§ 1 Abs. 4 BauGB) und anders als die Grundsätze der Raumordnung nicht Gegenstand der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

## 1. Zielbestimmungen des Landesentwicklungsplanes

- a) Allgemeines
- Die die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen unmittelbar betreffenden Ziele sind in dem Kapitel 6.2 LEP 2003 mit der Überschrift „Handel“ enthalten. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Darstellung dieser Ziele im Landesentwicklungsplan. Darüber hinaus können standortabhängig weitere im Landesentwicklungsplan oder in den Regionalplänen enthaltenen Ziele und Grundsätze relevant sein.
- Die mit den Zielen des Kapitels 6.2 LEP 2003 verfolgten Schutzzwecke sind unter anderem die Umsetzung des Zentrale-Orte-Systems, die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung, die Verhinderung der Zersiedlung der Landschaft, der Schutz der vorhandenen Siedlungsstruktur und die Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, sowie die Vermeidung unnötiger Verkehrsflüsse und die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Bei der Interpretation der Zielbestimmungen sind diese Schutzzwecke stets heranzuziehen.
- Der Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung kommt besondere Bedeutung zu. Nur wenn Angebote des täglichen und häufig wiederkehrenden Bedarfs fußläufig (gemäß der im Auftrag des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit erstellten Studie „Nahversorgung im Freistaat Sachsen Strukturanalyse – Nahversorgungsmodelle – Lösungsansätze 2006/2007“ 400 bis 800 m Radius) erreichbar sind, wird dieser Anforderung auch tatsächlich genügt.
- b) Zentralitätsgebot, Integrationsgebot (Z 6.2.1 LEP 2003)
- Die wesentliche Bestimmung zur raumordnerischen Beurteilung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen enthält Ziel (Z) 6.2.1 LEP 2003 mit zwei Aussagen: Zum einen sind die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen nur in Ober- und Mittelzentren, zum anderen bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten dort nur in städtebaulich integrierter Lage zulässig.
- Die in Z 6.2.1 LEP 2003 erfolgte Zuordnung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu zentralen Orten wird auch als Konzentrationsgebot bezeichnet. Zentrale Orte im Sinne von Z 2.3 LEP 2003 sind Gemeinden, die auf Grund ihrer Einwohnerzahl und der Größe ihres Verflechtungsbereiches, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und der Komplexität ihrer Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion und Einstufung im zentralörtlichen System Aufgaben für die Gemeinden ihres jeweiligen übergemeindlichen Verflechtungs- beziehungsweise Wirkungsbereichs. Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sollen sich in Abhängigkeit von ihrer Größe und ihrem Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen. Die Restriktionen des Z 6.2.1 LEP 2003 stellen letztlich sicher, dass der Zentrale Ort die ihm zugewiesene Aufgabe erfüllt.
- Die Zielbestimmung Z 6.2.1 LEP 2003 erfasst ausdrücklich nur die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Im Umkehrschluss unterfallen ihr bereits zulässig errichtete großflächige Einzelhandelseinrichtungen und unwesentliche Änderungen solcher Vorhaben nicht. In bauleitplanerischer Hinsicht stellt es keinen Verstoß gegen den Landesentwicklungsplan dar, wenn die Flächen, auf denen sich solche Einrichtungen befinden, weiterhin im Rahmen der bestehenden Nutzung als Sondergebiet ausgewiesen werden. Auch sind insofern unwesentliche Änderungen zulässig.
- Ein „raumordnerischer Bestandsschutz“ in dem Sinne, dass der Standort einer bestehenden großflächigen Einzelhandelseinrichtung aufgegeben und ein gleichartiges Vorhaben an anderer Stelle neu errichtet wird, ist auch dann nicht anzuerkennen, wenn dies in unmittelbarer Nähe geschehen soll. Die Frage des Bestandsschutzes orientiert sich vielmehr ausschließlich an bauplanungsrechtlichen Grundsätzen, die in Anlehnung an Artikel 14 Abs. 1 GG entstanden sind. Schon allein wegen der fehlenden Parzellenschärfe der Raumordnungspläne ist eine andere Sichtweise nicht möglich.
- Eine Erweiterung im Sinne von Z 6.2.1 LEP 2003 liegt insbesondere dann vor, wenn die Verkaufsfläche erweitert wird. Wann eine Änderung erheblich ist, ist unter Berücksichtigung der oben dargestellten Schutzzwecke der Ziele des Kapitels 6.2 LEP 2003 im Einzelfall zu ermitteln. Eine Umstellung auf ein anderes Sortiment wird regelmäßig erheblich sein, wenn sich dadurch der Einzugsbereich wesentlich vergrößert oder wenn sich der Anteil des innenstadtrelevanten Sortiments bei einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung in nicht städtebaulich integrierter Lage erheblich erhöht.
- Nach dem Halbsatz 2 des Z 6.2.1 LEP 2003 darf die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen mit überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten nur noch in städtebaulich integrierter Lage der Ober- und Mittelzentren erfolgen. Ausweislich der Begründung zu dieser Zielbestimmung bedeutet „städtebaulich integriert“ dabei eine auch für nichtmobile Bevölkerungsgruppen günstige Lage zum Stadtkern oder zu

Stadtteilzentren mit Anbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Diese großflächigen Einzelhandelseinrichtungen können somit sowohl wesentliche Versorgungsfunktionen für die Bewohner der Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte übernehmen als auch die Grundversorgung für große Teile der städtischen Bevölkerung absichern.

- c) Ausnahmeregelung von Z 6.2.1 in Grundzentren (Z 6.2.2 LEP 2003)  
Eine Ausnahmeregelung zu Z 6.2.1 ist in Z 6.2.2 LEP 2003 enthalten, wonach großflächige Einzelhandelseinrichtungen zur Sicherung des überwiegend kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren in einer Größenordnung in der Regel bis 2 000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig sind, wenn für den Versorgungsbereich der Bedarf nachgewiesen wird und eine interkommunale Abstimmung erfolgt.
- d) Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot, Erreichbarkeit mit dem ÖPNV (Z 6.2.3 bis Z 6.2.5 LEP 2003)  
Z 6.2.3 bis Z 6.2.5 LEP 2003 enthalten weitere Anforderungen an die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, sind aber als so genannte Sollziele formuliert, so dass in atypischen Fällen Ausnahmen von diesen Plansätzen zulässig sein können.
- e) Bedeutung für die Regionalplanung  
Z 6.2.1 und Z 6.2.2 LEP 2003 setzen einen verbindlichen Rahmen, über den sich die Regionalplanung nicht hinwegsetzen kann. Dies gilt auch für Z 6.2.3 bis Z 6.2.5 LEP 2003, sofern kein atypischer Fall vorliegt, der eine Ausnahme rechtfertigt. Innerhalb dieses Rahmens verbleibt der Regionalplanung ein planerischer Gestaltungsspielraum, dessen Umfang durch eine Gesamtbetrachtung der Ziele des Kapitels 6.2 LEP 2003 im Einzelfall zu ermitteln ist. Beispielsweise kann das in Z 6.2.3 LEP 2003 verankerte Kongruenzgebot eine Einschränkung der in Z 6.2.1 LEP 2003 grundsätzlich vorausgesetzten Zulässigkeit von Factory-Outlet-Center in Mittelzentren rechtfertigen, indem die Zulässigkeit auf das Oberzentrum oder die Oberzentren einer Planungsregion beschränkt wird. Dies folgt daraus, dass Factory-Outlet-Center auf Grund ihrer Größe und Angebotsstruktur einen sehr großen Einzugsbereich haben. Kann pauschal festgestellt werden, dass ein solcher Einzugsbereich die Versorgungsbereiche der Mittelzentren einer Planungsregion überschreitet, ist es möglich, von vornherein die regionalplanerische Zulässigkeit von Factory-Outlet-Center in Mittelzentren auszuschließen. Zu den Zentralen Versorgungsbereichen wird auf die Ausführungen in Ziffer III Nr. 2 Buchst. b und Ziffer IV Nr. 1 Buchst. a und e und Nummer 3 Buchst. c und d verwiesen.

## 2. Landesplanerische Verfahren

- a) Zielabweichungsverfahren  
Soweit die Bindungswirkung eines raumordnerischen Ziels der Durchführung eines Vorhabens beziehungsweise der Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans entgegensteht, eröffnet § 17 des Gesetzes zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) vom 14. Dezember 2001 (SächsGVBl. S. 716), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102, 111) geändert worden ist, die Möglichkeit, diese entgegenstehende Rechtswirkung im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens zu überwinden. Die Einleitung eines Zielabweichungsverfahrens ist danach nur dann zulässig, wenn die Zielabweichung im Einzelfall unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Bei der Feststellung, ob dies der Fall ist, ist zu beachten, dass sich in den Zielen des Kapitels 6.2 LEP 2003 verschiedene Anliegen verdichten, die zur Grundkonzeption der raumordnerischen Planung gehören. Sie stellen sozusagen den konzentrierten Ausfluss eines planerischen Gesamtkonzepts dar. Zu diesen Anliegen gehören die bereits unter Ziffer II Nr. 1 dargestellten Schutzzwecke des Kapitels 6.2 LEP 2003.
- b) Raumordnungsverfahren  
Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind nach § 15 Abs. 1 SächsLPlG in Verbindung mit § 1 Satz 1 und § 1 Nr. 19 der Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 2b des Gesetzes vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914, 1921) geändert worden ist, einem Raumordnungsverfahren zu unterziehen, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben (§ 1 Satz 1 RoV). Auf die Notwendigkeit von Gutachten zu den Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben und auf Anlage 2 wird hingewiesen. Die Raumrelevanz solcher Betriebe hängt wesentlich von der Siedlungsstruktur ab. Eine Raumbedeutsamkeit ist in größeren Städten erst bei mehr als 1 500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zu erwarten, so dass eine Prüfung unterhalb dieser Grenze in Mittel- und Oberzentren durch die Raumordnungsbehörden regelmäßig nicht erforderlich ist (siehe



Begründung zu Z 6.2.1 LEP 2003). In ländlichen Räumen trifft dies bereits auf kleinere Betriebe zu. Auf die landesrechtlichen Regelungen des § 15 SächsLPlG wird ebenso verwiesen wie auf die Mitteilungs- und Auskunftspflichten des § 22 SächsLPlG .

### III. Bauleitplanung

#### 1. Anpassung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)

Gemäß § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) geändert worden ist, sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Ziele der Raumordnung sind bereits auf der Ebene der Raumordnung abschließend abgewogen und somit für die Bauleitplanung unmittelbar bindende Vorgaben. Sie sind im Gegensatz zu den Grundsätzen der Raumordnung nicht Gegenstand der gemeindlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Die Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB gilt für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne gleichermaßen. Flächennutzungspläne können ihre Funktion als vorbereitende Bauleitplanung nur dann erfüllen, wenn sie in Übereinstimmung mit den landesplanerischen Vorgaben stehen. Da Bebauungspläne gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, verdichtet sich die Anpassungspflicht für einen Flächennutzungsplan spätestens zu dem Zeitpunkt, in dem ein Bebauungsplan aufgestellt oder geändert werden soll, welcher seinerseits den raumordnerischen und landesplanerischen Zielen entsprechen muss.

Bei der Anwendung des § 1 Abs. 4 BauGB sind drei unterschiedliche Konstellationen zu unterscheiden:

- a) Zielkonflikt, der bereits vor Inkrafttreten des Bauleitplans besteht  
Soweit im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans und damit vor dessen Inkrafttreten ein Konflikt zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung festgestellt wird, ist die Planung zu überarbeiten oder einzustellen. Bauleitpläne, welche trotz fehlender Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung genehmigt und bekannt gemacht worden sind, sind materiell fehlerhaft und aus diesem Grunde aufzuheben oder, soweit eine den städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde entsprechende zielkonforme Planänderung möglich ist, von der Gemeinde zu ändern. Aufgrund der fehlenden Normverwerfungskompetenz der Verwaltung ist auch ein als ungültig erkannter, aber noch nicht im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens für nichtig erklärter Bebauungsplan notwendig in dem nach § 1 Abs. 8 BauGB für Bauleitpläne vorgesehenen Verfahren aufzuheben, um damit den Anschein seiner Rechtsverbindlichkeit zu beseitigen. Die Gemeinde ist demnach gehalten, einen fehlerhaften Plan nach den Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen aufzuheben.
- b) Zielkonflikt, der erst nach Inkrafttreten des Bauleitplans entstanden ist  
Soweit ein Bauleitplan nach seinem Inkrafttreten mit danach verbindlich erklärten oder geänderten Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Konflikt geraten ist, wird er dadurch nicht ungültig, vergleiche OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Juni 1982 – 1 A 194/80. Er ist jedoch zielkonform zu ändern, da sich das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB grundsätzlich auch auf bestehende Bauleitpläne erstreckt. Widerspricht ein Bauleitplan den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, ist die Gemeinde verpflichtet, ihn anzupassen, insbesondere wenn sich durch den Vollzug des Plans Entwicklungen ergeben können, welche im Widerspruch zu den landesplanerischen Vorgaben stehen. Die Anpassung ist gegebenenfalls im Wege der Kommunalaufsicht durchzusetzen.  
Hinsichtlich Art, Umfang und Zeitrahmen der Anpassungspflicht kommt es wesentlich darauf an, ob und inwieweit ein Bauleitplan bereits vollzogen worden ist:  
Soweit auf der Grundlage eines Bebauungsplans bereits Baugenehmigungen erteilt beziehungsweise Vorhaben zugelassen worden sind, und der Bebauungsplan insbesondere hinsichtlich der zulässigen Verkaufsflächen und Warensortimente vollständig umgesetzt worden ist, ist eine nachträgliche Anpassung des Plans nicht mehr erforderlich, da eine nachträgliche Planänderung ohne unmittelbare rechtliche Wirkung für eine bereits erteilte bauaufsichtliche Zulassung bliebe. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das durch eine bauaufsichtliche Zulassung gedeckte Bauvorhaben bereits realisiert worden ist oder nicht, da der Bauherr durch die Baugenehmigung oder die Zulassung im Rahmen einer Genehmigungsfreistellung eine Rechtsposition erlangt hat, welche ihm durch eine nachträgliche Rechtsänderung nicht mehr ohne Weiteres entzogen werden darf. Eine erteilte Baugenehmigung könnte nur noch durch einen Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz aufgehoben werden, was jedoch in aller Regel aufgrund des Vertrauensschutzes Entschädigungsansprüche auslöst. Es ist zu beachten, dass gemäß § 73 Abs. 1 der Sächsischen Bauordnung ( SächsBO) vom 28. Mai 2004

(SächsGVBl. S. 200), die durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102, 112) geändert worden ist, bereits erteilte Baugenehmigungen und Teilbaugenehmigungen erlöschen, wenn innerhalb von drei Jahren nach Erteilung der Genehmigung nicht mit der Bauausführung begonnen wurde oder diese länger als zwei Jahre unterbrochen war. Anlässlich eines Antrags auf Fristverlängerung nach § 73 Abs. 2 SächsBO kann gegebenenfalls durch eine Planänderung noch auf die Zulässigkeit Einfluss genommen werden, da eine solche Fristverlängerung dann nicht in Betracht kommt, wenn ein Vorhaben inzwischen nicht mehr den Festsetzungen des geänderten Plans entspricht und damit unzulässig nach § 30 BauGB geworden ist.

Ist hingegen der Bebauungsplan noch nicht oder nicht vollständig vollzogen worden, kann mit einer nachträglichen Anpassung des Plans an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung verhindert werden, dass deren Verwirklichung durch raumordnerisch nicht vertretbare Bauvorhaben vereitelt oder erheblich beeinträchtigt wird. Da ein Plan nicht ungültig wird, wenn nach seinem Erlass die Ziele der Raumordnung geändert werden und er diesen Zielen widerspricht, bedarf es eines Planungsakts der Gemeinde, siehe bereits oben Buchstabe a, welcher beim Bebauungsplan vom Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB oder im Einzelfall bei bereits vorliegenden Baugesuchen von einer Zurückstellung nach § 15 BauGB begleitet sein sollte.

- c) Pflicht zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans zur Durchsetzung von Zielen der Raumordnung

Da § 34 BauGB für den Innenbereich die Beachtung der Ziele der Raumordnung bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nicht anordnet, können den Zielen der Raumordnung zuwider laufende Entwicklungen in diesen Ortsteilen unter Umständen nur dadurch verhindert werden, dass die Gemeinde bauleitplanerisch tätig wird. Daher kann sich aus § 1 Abs. 4 BauGB für im Zusammenhang bebaute Ortsteile eine so genannte Erstplanungspflicht ergeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. September 2003 – 4 C 14/01, entschieden, dass § 1 Abs. 4 BauGB eine gemeindliche Erstplanungspflicht begründet, wenn die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer „planlosen“ städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde. Die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels in städtischen Randlagen kann beispielsweise geeignet sein, die Verwirklichung der Einzelhandelskonzeption einer Nachbargemeinde erheblich zu beeinträchtigen. Diese Erstplanungspflicht kann selbstständig neben einer entsprechenden Verpflichtung aus § 1 Abs. 3 BauGB bestehen.

## 2. Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung

- a) Erforderlichkeitsprinzip gemäß § 1 Abs. 3 BauGB

Mit dem Bebauungsplan steht den Gemeinden ein wichtiges Instrument zur Steuerung des Einzelhandels zur Verfügung. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde Teile des Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellen will, ist unmittelbarer Ausfluss der Planungshoheit und sollte auch im Bebauungsplan zum Ausdruck kommen, vergleiche auch BVerwG, Beschluss vom 10. November 2004 – 4 BN 33/04. In diesem Zusammenhang wird auf die vereinfachte Überplanungsmöglichkeit zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche gemäß § 9 Abs. 2 a BauGB besonders hingewiesen.

Bereits bei der Aufstellung beziehungsweise Änderung von Flächennutzungsplänen sollte im Erläuterungsbericht der Bestand zentraler Einrichtungen einschließlich der Einzelhandelsschwerpunkte und deren beabsichtigte Fortentwicklung dargestellt werden. Im Erläuterungsbericht kann insoweit auf eine vorhandene Einzelhandelskonzeption Bezug genommen werden. Erforderlich im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB kann eine bauleitplanerische Regelung sein, die es der Gemeinde im Vorgriff auf künftige Entwicklungen ermöglichen sollte, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich noch nicht konkret abzeichnet, aber bei vorausschauender Betrachtung in einem absehbaren Zeitraum erwartet werden kann, vergleiche BVerwG, Beschluss vom 8. September 1999 – 4 BN 14/99.

Es kann einer legitimen städtebaulichen Zielsetzung entsprechen, wenn eine Gemeinde in einem Bebauungsplan die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben insbesondere mit zentrenrelevanten Sortimenten reglementiert, um bestimmte von ihr näher festgelegte Versorgungsbereiche zu schützen, vergleiche BVerwG, Beschluss vom 27. Juli 1998 – 4 BN 31/98. Das BVerwG hat mit Beschluss vom 10. November 2004 – 4 BN 33/04 bestätigt, dass eine Gemeinde so genannte zentrumsbildende Nutzungsarten, die in der Kernzone nicht oder nur geringfügig vertreten sind, in anderen Gemeindegebieten mit dem Ziel ausschließen kann, eventuelle Neuansiedlungen in dem Zentrum zu erhalten oder dem Zentrum zuzuführen. Zu beachten ist aber, dass die

Festsetzungen von derartigen Beschränkungen einer nachvollziehbaren städtebaulichen Rechtfertigung bedürfen. Insbesondere bedarf der Ausschluss von Sortimenten immer einer konkreten Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation. Die bloße Übernahme der Anlage eines Einzelhandelserlasses als textliche Festsetzung ohne Untersuchung des vorhandenen Angebotsbestands genügt diesen Anforderungen nicht, vergleiche auch Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg, Beschluss vom 2. Mai 2005 – 8 S 1848/04. Deshalb dürfte auch eine Befreiung von entsprechenden Festsetzungen regelmäßig nicht in Frage kommen; bei einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse besteht vielmehr Anlass für eine Überplanung. In der Regel genügt es für die ausreichende Darlegung der städtebaulichen Erforderlichkeit der Einzelhandelssteuerung, dass die planende Gemeinde auf ein städtebauliches Entwicklungskonzept zurückgreifen kann, aus dem sich die planerischen Vorstellungen der Gemeinde zur gesamtstädtischen Einzelhandelssteuerung ergeben. Insofern wird auf die Ausführungen unter Ziffer I Nr. 4 Buchst. j verwiesen. Die Gemeinde darf sich im Vorfeld nicht in Widerspruch zu ihrem Konzept gesetzt haben.

b) Planungsleitlinien (§ 1 Abs. 6 BauGB)

§ 1 Abs. 6 BauGB nennt in einer nicht abschließenden Aufzählung die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange, die in die Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen sind.

§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB hebt die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als eigenständigen Belang der Bauleitplanung hervor. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden ist von hoher städtebaulicher Bedeutung, und zwar zur Stärkung der Innenentwicklung und der Urbanität der Städte sowie zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung. Letztere bedarf nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eines besonderen Schutzes, auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen.

In diesem Zusammenhang stellen die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung einen wesentlichen öffentlichen Belang dar (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 a BauGB). Beeinträchtigungen der mittelständischen Struktur der Wirtschaft im Interesse der verbrauchernahen Versorgung können zum Beispiel eintreten, wenn Einkaufszentren oder großflächige Einzelhandelsbetriebe in nicht zentralen Lagen aufgrund ihres großen Einzugsbereichs und des damit verbundenen Kaufkraftabzugs Einrichtungen der verbrauchernahen Versorgung verdrängen.

Die Belange des Verkehrs einschließlich des Öffentlichen Personennahverkehrs (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB) sind aufgrund des durch große Einzelhandelseinrichtungen verursachten hohen Verkehrsaufkommens regelmäßig wesentlich berührt. Es ist daher erforderlich, diese Projekte verkehrsgerecht zu erschließen und zu diesem Zweck vorhandene Verkehrseinrichtungen auszubauen oder neue zu schaffen. Dabei sind unter Beachtung des Gebots des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden auch ausreichende Flächen für den ruhenden Verkehr, zum Beispiel Tiefgaragen und Parkhäuser bereitzustellen. In diesem Zusammenhang bedarf es einer sorgfältigen Prüfung, ob für den geplanten Standort nicht unverträglich hohe Belastungen in Form von Erschließungs- und Folgekosten für die öffentlichen Haushalte entstehen. Auf die Möglichkeit des Abschlusses eines Erschließungsvertrags nach § 124 BauGB und eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB, insbesondere in der Form des Folgekostenvertrags im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen, wird hingewiesen.

c) Instrumente zur Feinsteuerung der Nutzung nach der Baunutzungsverordnung Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter den Anwendungsbereich des § 11 Abs. 3 BauNVO fallen, (vergleiche dazu unten Ziffer IV Nr. 1), sind planungsrechtlich nicht nur in Sondergebieten, sondern auch in anderen Baugebieten, insbesondere in Gewerbe- und Industriegebieten, zulässig. Auch solche Vorhaben können im Hinblick auf ihre Auswirkungen städtebaulich unerwünscht sein. Insofern, aber auch bei Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO, erlangen die Regelungen des § 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO als Instrumente zur Feinsteuerung der Nutzung innerhalb des durch die Eigenart des Baugebiets abgesteckten Rahmens verstärkt Bedeutung.

Nach § 1 Abs. 4 BauNVO kann das Baugebiet nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Eigenschaften gegliedert werden.

Nach § 1 Abs. 5 BauNVO können bestimmte Arten von Nutzungen ausgeschlossen werden, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt. Es ist nicht erforderlich, jeweils eine ganze Nummer der jeweiligen Baugebietsvorschrift in die Regelung einzubeziehen. Auch einzelne der unter einer Nummer der Kataloge zusammengefassten Nutzungen können ausgeschlossen werden, zum Beispiel nur die Vergnügungsstätten aus § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO, vergleiche BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C 77.84.

Wenn eine Gemeinde für innerstädtische Randlagen Sortimentsbeschränkungen beschließt, um die

innerstädtische Kernzone, das Zentrum, zu stärken, ist das ein legitimes städtebauliches Ziel. Sie darf auch so genannte zentrumsbildende Nutzungsarten, die in der Kernzone nicht oder nur geringfügig vertreten sind, in anderen Gemeindegebieten mit dem Ziel ausschließen, eventuelle Neuansiedlungen zur Steigerung oder Erhaltung der Attraktivität dem Zentrum zuzuführen, vergleiche BVerwG, Beschluss vom 10. November 2004 – 4 BN 33.04.

Auch können in einem Mischgebiet die nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO allgemein zulässigen Einzelhandelsbetriebe ausgeschlossen oder als nur ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden, wenn städtebauliche Gründe dies rechtfertigen. Bei der Beurteilung, ob die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt, kommt es nicht auf die konkrete Eigenart der vorhandenen Bebauung an, die von der Zweckbestimmung unter Umständen abweichen kann, sondern allein darauf, dass das durch die Zweckbestimmung der Baugebietsnorm festgelegte Ziel erreicht werden kann. Für die Festsetzung von Gewerbegebieten ist beispielsweise anerkannt, dass ein vollständiger Einzelhandelsausschluss mit der planerischen Absicht gerechtfertigt werden kann, im Plangebiet das produzierende Gewerbe zu stärken und damit eine standortangemessene Nutzungsstruktur zu gewährleisten.

In Anwendung des § 1 Abs. 9 BauNVO besteht die Möglichkeit, in einem Bebauungsplan beispielsweise die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben bestimmter Branchen auszuschließen. Voraussetzung ist, dass die Differenzierung marktüblichen Gegebenheiten entspricht, vergleiche BVerwG, Beschluss vom 27. Juli 1998 – 4 BN 31/98. Nicht ausreichend ist, zur Kennzeichnung der Sortimente auf Begriffe wie „zentrenrelevant“, „nahversorgungsrelevant“, „innenstadtbedeutsam“ zurückzugreifen. In der Bebauungsplanfestsetzung müssen daher die einzelnen Sortimente, die im Plangebiet nicht zulässig sein sollen, ausdrücklich benannt werden, um eine typisierbare Unterart der Branche bestimmen zu können, vergleiche zum Beispiel OVG Münster, Urteil vom 6. Januar 2002 – 7a D 13/01.NE.

- d) Gebot der interkommunalen Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB)
- 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 aus Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Auch die Ansiedlung von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben kann insoweit Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Nachbargemeinden haben.
- Die Abstimmungspflicht gilt auch über die Grenzen des Freistaates Sachsen hinaus. Den Gemeinden, die an Tschechien und Polen angrenzen, wird empfohlen, die geplante Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit den angrenzenden Gemeinden in Tschechien und Polen abzustimmen. Einer materiellen gemeindenachbarlichen Abstimmung bedarf es bereits dann, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen. Danach besteht im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB ein Anspruch der Nachbargemeinde auf materielle Abstimmung, der auf Rücksichtnahme und Vermeidung unzumutbarer Auswirkungen gerichtet ist. Für das Gebot der Abstimmung ist es nicht erforderlich, dass eine hinreichend bestimmte Planung der Nachbargemeinde nachhaltig gestört wird oder dass wesentliche Teile von deren Gebiet einer durchsetzbaren Planung entzogen werden, vergleiche BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1989 – 4 C 3686, und Beschluss vom 9. Januar 1995 – 4 NB 42.94. Eine gemeindenachbarliche Abstimmung ist somit unabhängig davon, ob in der Nachbargemeinde bereits Bauleitpläne oder planerische Vorstellungen bestehen, erforderlich. Ein Fehlen von negativ betroffenen Planungen der Gemeinde kann sich auf das Maß und das Ergebnis der Abstimmung auswirken, lässt aber das grundsätzliche Erfordernis einer Abstimmung unberührt. Hierfür sind tatsächliche Auswirkungen gewichtigerer Art ausreichend.
- Die materiellen Anforderungen an das interkommunale Abstimmungsgebot beschränken sich nicht nur auf die vom Gesetzeswortlaut erfassten Fälle der Aufstellung von Bauleitplänen. Sie erstrecken sich entsprechend der Zweckbestimmung der Vorschrift auch auf die Fälle, in denen ein Einzelvorhaben zugelassen wird, das grenzüberschreitende Auswirkungen auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde haben kann.
- Eine Abstimmungspflicht besteht, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen. Die Planung eines Einkaufszentrums oder eines sonstigen großflächigen Einzelhandels- und Handelsbetriebs ist regelmäßig geeignet, Nachbargemeinden in so gewichtiger Weise zu beeinträchtigen, dass sie ohne eine förmliche Planung, die dem Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB entspricht, nicht zugelassen werden dürfen, vergleiche BVerwG, Urteil vom 1. August 2002 – 4 C 5/01. Die Pflicht zur Ermittlung des Abwägungsmaterials liegt bei der planenden Gemeinde; gegebenenfalls wird sie Gutachten darüber einholen müssen, ob und in welchem Ausmaß eine Nachbargemeinde betroffen sein kann.
- Für die gemeindenachbarliche Abstimmungspflicht nach § 2 Abs. 2 BauGB kommt es nicht auf ein



unmittelbares Angrenzen der Gemeinden an, sondern auf den Bereich der planungsrechtlichen Auswirkungen eines Vorhabens. Je größer der potenzielle Einzugsbereich einer Handelseinrichtung ist, desto größer ist der Kreis der Gemeinden zu ziehen, welche in die interkommunale Abstimmung einzubeziehen sind. Da mit der Ausweisung der Zentralen Orte durch den **LEP 2003** ein subjektives Recht der ausgewiesenen Zentralen Orte begründet wird, besteht im Falle der Verletzung der Abstimmungspflicht für den betroffenen Zentralen Ort auch aus diesem Grunde ein Klagerecht.

In Regionen, in denen ein besonders starker Ansiedlungsdruck durch den Einzelhandel besteht, zum Beispiel im Umland von Oberzentren, in verkehrsgünstigen Lagen, oder in Regionen mit bereits bestehenden Kooperationsverbänden, die zum Beispiel bereits über ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) oder ein Regionales Stadtentwicklungskonzept (REK) verfügen, oder in Städteverbänden, sollten über die gemeindlichen Einzelhandelskonzepte hinaus interkommunale Einzelhandelskonzepte erarbeitet werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass zum einen eine Verschärfung einer schädlichen interkommunalen Konkurrenzsituation vermieden und zum anderen eine abgestimmte, raumverträgliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung gewährleistet wird. Unter Umständen kann ein interkommunal abgestimmtes Konzept auch zur Nutzung von Synergieeffekten beitragen. In diesen Konzepten sollen sich Nachbargemeinden auf die Dimensionierung von potenziellen Einzelhandelsflächen, insbesondere für großflächige Einzelhandelsbetriebe, einigen. Bei der Erarbeitung eines interkommunalen Einzelhandelskonzeptes haben die Gemeinden darauf hinzuwirken, dass die erwarteten Vor- und Nachteile gleichmäßig auf die beteiligten Gemeinden verteilt sind. Der erarbeitete Konsens soll zügig in eine verbindliche Planungsform überführt werden, zum Beispiel als verbindlicher Fachbeitrag zum Regionalplan oder möglicherweise auch als interkommunaler beziehungsweise landesplanerischer Vertrag.

### 3. Entschädigungsanspruch aus Anlass der Änderung eines Bebauungsplans

Da durch einen Flächennutzungsplan kein Baurecht geschaffen wird, ist die Änderung eines Flächennutzungsplans immer möglich, ohne dass hierdurch Entschädigungsansprüche gemäß §§ 42 ff. **BauGB** ausgelöst werden.

Die Änderung von Bebauungsplänen kann hingegen zu Entschädigungsansprüchen nach § 42 Abs. 1 **BauGB** führen. Hierfür ist Voraussetzung, 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. Nach § 30 **BauGB** muss die Erschließung rechtlich und tatsächlich gesichert sein. Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde können sich danach nur dann ergeben, wenn vor der Änderung eines Bebauungsplans, die den Ausschluss von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben im Sinne von § 11 Abs. 3 **BauNVO** vorsieht, eine den Erfordernissen des Zu- und Abgangverkehrs dieser Einrichtungen entsprechende Erschließung gesichert war.

Von einer nicht nur unwesentlichen Wertminderung von Grundstücken ist nur dann auszugehen, wenn in dem Gebiet oder für bestimmte Flächen im Hinblick auf die Zulässigkeit dieser Anlagen bei vorhandener Erschließung bereits ein Verkehrswert entstanden ist, der erheblich über dem Verkehrswert vergleichbarer Gewerbegebiete und Industriegebiete liegt, in denen die Ansiedlung eines Einkaufszentrums, großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder sonstigen großflächigen Handelsbetriebes im Sinne von § 11 Abs. 3 **BauNVO** nicht möglich ist.

Nach Ablauf der in § 42 Abs. 2 **BauGB** bezeichneten Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit kann ein Entschädigungsanspruch in Folge einer Planänderung nach § 42 Abs. 3 **BauGB** nur noch für Eingriffe in die tatsächlich ausgeübte Nutzung des Grundstücks geltend gemacht werden. Der Begriff „ausgeübte Nutzung“ verlangt im Zeitpunkt des planerischen Eingriffs rechtmäßige Nutzungen und umfasst den vorhandenen tatsächlichen Bestand an Bausubstanz und seine Nutzung.

Die bei einer Planänderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans gegebenenfalls entstehenden Entschädigungsansprüche aus § 42 **BauGB** berühren die grundsätzlich bestehende Anpassungsverpflichtung nicht. Da eine auf eine Planänderung oder Aufhebung gerichtete Anordnung gemäß § 115 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (**SächsGemO**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138, 158) geändert worden ist, im pflichtgemäßen Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde steht, ist im Einzelfall abzuwägen zwischen den vor allem finanziellen Folgen einer Planänderung für die Gemeinde einerseits und den Belangen der Raumordnung und Landesplanung, die eine Plananpassung erforderlich machen, andererseits. Dabei wird es wesentlich auf Art und Ausmaß des festgestellten Zielverstoßes ankommen.



#### 4. Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Die oben genannten Anforderungen bei der Ausweisung von Flächen für großflächigen Einzelhandel sind unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten dieser Rechtsform auch beim Vorhaben- und Erschließungsplan zu beachten. Da der vorhabenbezogene Bebauungsplan inhaltlich nicht an die §§ 2 bis 11 BauNVO gebunden ist, ist eine Beschränkung des im Einzelfall vorgesehenen Einzelhandelsbetriebs hinsichtlich Größenordnung, Verkaufsfläche und der Sortimentsgestaltung unproblematisch.

Werden mit der im vorhabenbezogenen Bebauungsplan festgesetzten Einzelhandelsnutzung andere zentrenrelevante Nutzungen wie zum Beispiel Einrichtungen im Bereich von Freizeit und Unterhaltung, Gastronomie, Kultur und dergleichen verbunden, sind auch insoweit Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO zu berücksichtigen. Dieses ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 5 und 6 BauGB. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan kann gegebenenfalls wegen schädlicher Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO unzulässig sein, auch wenn eine Bindung an die Baunutzungsverordnung formal nicht besteht. Auf § 12 Abs. 3a BauGB, wonach in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan eine bauliche oder sonstige Nutzung auch nur allgemein festgesetzt werden und die Konkretisierung des Vorhabens im Durchführungsvertrag erfolgen kann, wird besonders hingewiesen.

#### 5. Verfahrensregelungen/ Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

Im Hinblick auf die Ausweisung von Flächen für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen kommt den Stellungnahmen der höheren Raumordnungsbehörde, des Regionalen Planungsverbandes sowie der Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammer eine besondere Bedeutung zu. Eine wesentliche Grundlage für die Prüfung der Raumordnungsbehörde ist eine im Aufstellungsverfahren von der Gemeinde einzuholende marktgutachterliche Stellungnahme. Bei besonders umfangreichen Flächenausweisungen für großflächige Einzelhandelseinrichtungen kann im Einzelfall auch ein Gutachten eines unabhängigen Marktforschungsinstituts erforderlich sein. Dabei sind die unterschiedlichen Einzugsbereiche der Sortimente sowie die Kaufkraft im Versorgungsbereich des betreffenden Zentralen Ortes zu beachten. Im Hinblick auf die Verwertbarkeit ist zu beachten, dass Handelsgutachten, welche eine Ansiedlung ausschließlich unter dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Rentabilität betrachten, für eine raumordnerische und städtebauliche Beurteilung nicht geeignet sind. Für eine raumordnerische und städtebauliche Beurteilung im Rahmen der Abwägung (siehe oben Nummer 2 Buchst. b) maßgebend ist die Einbindung einer vorgesehenen Ansiedlung von Einzelhandelseinrichtungen erheblichen Umfangs in die städtebauliche Gesamtsituation.

### IV.

#### Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben

##### 1. Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO

Gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO sind Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur in Kerngebieten und in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten zulässig.

Bei Einkaufszentren ist nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht zu prüfen, welche Auswirkungen vom Vorhaben konkret ausgehen. Insbesondere ist es nicht erforderlich, eventuelle Kaufkraftabzüge konkret zu belegen. Vielmehr geht der Normgeber davon aus, dass sich die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten Auswirkungen bei Einkaufszentren generell nicht ausschließen lassen. Eine Einzelfallprüfung erübrigt sich daher, vergleiche auch BVerwG, Urteil vom 1. August 2002 – 4 C 5.01.

Bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben ist hingegen eine Prüfung erforderlich, ob diese dem Regime des § 11 Abs. 3 BauNVO unterliegen. Dieses ist der Fall, wenn sie 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. Die Vorschriften des § 11 Abs. 3 Satz 2 bis 4 BauNVO regeln, wann solche Auswirkungen bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben anzunehmen sind. Für die Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO bedarf es nicht des konkreten Nachweises, dass Auswirkungen tatsächlich eintreten. Es genügt vielmehr die Möglichkeit des Eintretens dieser Auswirkungen.

- a) Landesplanerische und städtebauliche Auswirkungen gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO  
Die landesplanerischen oder städtebaulichen Auswirkungen werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO beispielhaft konkretisiert. Im Einzelfall können auch nicht ausdrücklich aufgeführte Auswirkungen

von Bedeutung sein. § 11 Abs. 3 Satz 2 **BauNVO** nennt beispielhaft folgende Auswirkungen:

- aa) Zu den schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge ( **Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470) geändert worden ist, zählen insbesondere erhebliche Lärm-, Abgas- und Geruchsbelästigungen der Nachbarschaft durch Kunden- und Lieferverkehr auf dem Betriebsgelände und dorthin führenden Straßen. Auch das Be- und Entladen oder die Störung durch Maschinenanlagen wie Lüftungsanlagen oder die Beleuchtung der Stellplätze oder Leuchtreklame können die Nachbarschaft erheblich beeinträchtigen.
- bb) Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung liegen vor, wenn die ordnungsgemäße verkehrliche Anbindung des Vorhabens nicht gewährleistet ist beziehungsweise das vorhandene Verkehrsnetz nach seiner Konzeptions- und Leistungsfähigkeit nicht auf das Vorhaben ausgerichtet ist. Das gilt vor allem dann, wenn Einrichtungen des ÖPNV fehlen oder unzureichend dimensioniert sind. Auf § 16 des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz – **SächsStrG**) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), das zuletzt durch Artikel 34 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138, 165) geändert worden ist, wonach derjenige, der den aufwendigeren Bau einer Straße veranlasst, dem Träger der Straßenbaulast die Mehrkosten für den Bau und die Unterhaltung zu vergüten hat, wird hingewiesen. Zur infrastrukturellen Ausstattung gehören auch sonstige Erschließungsanlagen, Wasser-, Sammel- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen, Feuerwehr, Rettungsdienst sowie die Versorgung mit Energie, Wasser, Wärme.
- cc) Auswirkungen auf den Straßenverkehr betreffen sowohl den fließenden als auch den ruhenden Verkehr. Sie sind anzunehmen, wenn vorhandene Verkehrseinrichtungen durch den vom Vorhaben ausgehenden zusätzlichen Verkehr überlastet beziehungsweise ihrer bestimmungsmäßigen Nutzung entzogen werden oder wenn Verkehrsbehinderungen auftreten. Dieses wäre zum Beispiel dann zu bejahen, wenn Wohnstraßen zusätzlich wesentlich belastet und zu Durchgangsstraßen werden oder sich an Verkehrsknoten Staus entwickeln können. Auf das Erfordernis einer hinreichenden Stellplatzzahl wird hingewiesen, vergleiche auch § 49 **SächsBO** in Verbindung mit den entsprechenden Ausführungen zu Stellplatzrichtzahlen in der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Sächsischen Bauordnung ( **VwV SächsBO**) vom 18. März 2005 (SächsABl. SDr. S. S 59, S 363).
- dd) Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen können sich dadurch ergeben, dass die von solchen Einrichtungen ausgehende Kaufkraftbindung möglicherweise die Existenz von kleineren, auf die Nahversorgung für den kurzfristigen Bedarf ausgerichteten Läden gefährdet. Durch damit verbundene Geschäftsaufgaben kann die verbrauchernahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs erschwert oder gefährdet werden. Ein wesentlicher Kaufkraftabzug von vorhandenen Einzelhandelsbetrieben stellt für sich genommen noch keine Auswirkung im dargestellten Sinne dar, da das öffentliche Baurecht keine wirtschaftslenkende Funktion wahrnimmt und nicht dem Konkurrentenschutz ortsansässiger Betriebe dient. Eine raumordnerische und städtebauliche Relevanz ergibt sich erst, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Versorgung der Bevölkerung gefährdet ist. Die Frage, ob dies zu befürchten ist, ist im Zweifelsfall durch neutrale Gutachter zu klären.
- ee) Die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden kann durch die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen negativ berührt werden, wenn bestehende oder geplante Zentren in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt oder deren Entwicklungspotenziale wesentlich beeinträchtigt werden. Städtebaulich unerwünschte Folgen können in Abhängigkeit von der planerischen Konzeption der Gemeinde darin liegen, dass es durch einen übermäßigen Kaufkraftabzug zu Gunsten großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in nicht integrierten Standorten zu Geschäftsaufgaben und Leerstand von Geschäften in zentraler Lage kommt. Die hiermit verbundene Minderung der Attraktivität der betroffenen Haupt- oder Nebenzentren der Gemeinde oder der Nachbargemeinden kann mit einer Gefährdung der zentralen Versorgungsbereiche einhergehen. Eine raumordnerische Relevanz ist dann gegeben, wenn durch Entwicklungen der beschriebenen Art das landesplanerische System der Zentralen Orte dadurch gefährdet werden kann, dass ausgewiesene Zentren ihre zentralörtliche Funktion nicht mehr ausreichend wahrnehmen können. Auswirkungen

können sich auch dann ergeben, wenn durch ein Einzelhandelsgroßprojekt außerhalb der Zentren eine in der Innenstadt oder im Ortskern eingeleitete, mit öffentlichen Mitteln geförderte städtebauliche Sanierungsmaßnahme nicht planmäßig durchgeführt werden kann, weil sich zum Beispiel die vorgesehene Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben nicht mehr ermöglichen lässt. Auswirkungen liegen auch dann vor, wenn durch starke Kaufkraftbindung außerhalb der Zentren das Niveau und die Vielfalt der Einzelhandelsgeschäfte in der Innenstadt beziehungsweise im Ortskern absinken, weil es dort auch wegen des höheren Mietpreisniveaus zu Leerständen von Geschäften kommt.

- ff) Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild kommen bei einem nach Lage, Umfang und Größe aus dem Rahmen der Umgebung fallenden oder in der Landschaft dominierenden Vorhaben in Betracht, insbesondere bei Vorhaben am Stadtrand und im ländlichen Raum. Sie können beispielsweise darin bestehen, dass die Geschlossenheit eines Ortsbildes durch eine großflächige Einzelhandelseinrichtung gestört wird. Dies gilt in besonderem Maße, wenn das Projekt in der Nähe denkmalgeschützter oder sonstiger das Ortsbild prägender Einzelbauten und Ensembles errichtet werden soll oder wenn Auswirkungen auf die Stadtsanierung zu erwarten sind. Anders als § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB, der erst bei einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds eingreift, reicht hier eine nicht nur unwesentliche Beeinträchtigung dieser Schutzgüter aus.
- gg) Auswirkungen auf den Naturhaushalt können durch eine Beeinträchtigung des Ökosystems gegeben sein. Zu untersuchen sind die Auswirkungen von Betrieben sowohl auf Leistungsfähigkeit und Wirkungsgefüge des Naturhaushalts als auch auf die einzelnen Bestandteile des Naturhaushalts, insbesondere auf Boden, Wasser, Luft und Klima (vergleiche § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Auswirkungen sind zum Beispiel gegeben bei einer Versiegelung von Freiflächen mit Stellflächen und Störungen von Frischluftschneisen durch wuchtige Betriebshallen.
- b) Vermutungsregel gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO  
 Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO sind Auswirkungen in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche des Betriebs 1 200 m<sup>2</sup> überschreitet. Diese gesetzliche Regelvermutung kann im Einzelfall widerlegt werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Auswirkungen trotz Überschreitens dieses Richtwerts nicht auftreten oder trotz Unterschreitens dennoch vorliegen, vergleiche § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO. Anhaltspunkte für die Rechtfertigung der Annahme, dass die Vermutungsregelung nicht zutrifft, können sich sowohl aus den betrieblichen Merkmalen des Vorhabens als auch aus Besonderheiten der städtebaulichen oder raumordnerischen Situation ergeben. In § 11 Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 2 BauNVO sind einige Anhaltspunkte beispielhaft aufgeführt.  
 Mit dem Kriterium der Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile trägt § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO dem Umstand Rechnung, dass die städtebaulichen Folgen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs maßgeblich davon abhängen, in welchem Umfeld er angesiedelt wird. In einer kleinen Gemeinde kann bereits ein Betrieb mit weniger als 1 200 m<sup>2</sup> Geschossfläche Auswirkungen haben, während der gleiche Betrieb in einem städtischen Umfeld keine Auswirkungen zeigt und integriert ist.  
 Die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung ist dann nicht nachteilig betroffen, wenn der beantragte Betrieb eine Unterversorgung der Ortsteile in seinem Einzugsbereich mit Waren des täglichen und des kurzfristigen Bedarfs beseitigt oder eine Gefährdung städtebaulich integrierter Einzelhandelsbetriebe wegen eines schmalen Warensortiments ausgeschlossen ist. Die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung wird insbesondere durch den Lebensmitteleinzelhandel wahrgenommen. Von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen gehen nach dem Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO vom April 2002 auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1 200 m<sup>2</sup> Geschossfläche aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr aus, wenn
- aa) der Non-Food-Anteil weniger als 10 Prozent der Verkaufsfläche betrifft, und
- bb) der Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens verträglich
- cc) sowie städtebaulich integriert ist.
- Betriebliche Besonderheiten, die von der typischen Fallgestaltung abweichen können, sind insbesondere gegeben,
- dd) wenn der Betrieb auf ein schmales Warensortiment beschränkt ist, zum Beispiel auf Gartenbedarf,

- ee) bei Artikeln, die üblicherweise zusammen mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden, zum Beispiel beim Kfz-Handel mit Werkstatt,
- ff) bei Artikeln, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen, zum Beispiel beim Baustoffhandel.

Für alle atypischen Fallgestaltungen gilt Folgendes:

- gg) Soweit bei einer atypischen Fallgestaltung die Vermutungsregel nicht anzuwenden ist, muss die Abschätzung möglicher Auswirkungen auf konkrete Untersuchungen gestützt werden.
  - hh) Die atypische Fallgestaltung kann nicht losgelöst von der Größenordnung des Vorhabens beurteilt werden. Auch bei Vorhaben mit einem schmalen Warensortiment und nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten können aufgrund der Größe des Vorhabens Auswirkungen auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich, auf das Orts- und Landschaftsbild oder auf den Naturhaushalt vorliegen. Außerdem sind bei solchen Vorhaben aufgrund branchenüblicher zentren- und nahversorgungsrelevanter Randsortimente Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Ansiedlungsgemeinde oder in benachbarten Gemeinden möglich und daher auch konkret zu prüfen.
  - ii) Bei der Zulassung eines Vorhabens aufgrund einer atypischen Fallgestaltung ist es erforderlich, die Sortimente festzuschreiben.
- c) Sonderfall Agglomeration
- Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 **BauNVO** können auch dadurch gegeben sein, dass mehrere kleine Betriebe mit einer Größe von jeweils unter 1 200 m<sup>2</sup> Geschossfläche in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang errichtet werden, zu vorhandenen Betrieben neue Betriebe mit Geschossflächen unter 1 200 m<sup>2</sup> hinzutreten oder vorhandene Betriebe entsprechend erweitert oder umgenutzt werden sollen.
- Ob es sich um einen einzigen oder um mehrere Betriebe handelt, das heißt, ob die Verkaufsfläche zusammengerechnet werden kann, so dass insgesamt die Großflächigkeit des Betriebes zu bejahen wäre, bestimmt sich nach baulichen und betrieblich-funktionellen Gesichtspunkten. Ein Einzelhandelsbetrieb ist nur dann als selbständig anzusehen, wenn er unabhängig von anderen Betrieben genutzt werden kann und deshalb als eigenständiges Vorhaben genehmigungsfähig wäre, vergleiche BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 14.04. Dieses ist bei einem Betrieb zu bejahen, der über einen eigenen Eingang, eine eigene Anlieferung und eigene Personalräume verfügt, vergleiche BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 8.05.
- Soweit baulich und funktionell eigenständige Betriebe vorliegen, das heißt, der einzelne Betrieb unabhängig von anderen Einzelhandelsbetrieben genutzt werden kann, dürfen die Verkaufsflächen nicht zusammen gerechnet werden.
- Eine Zusammenrechnung der Verkaufsflächen innerhalb eines Gebäudes ist vorzunehmen, wenn ein Betrieb als Hauptbetrieb dominiert und das Warenangebot der anderen Betriebe vom Verbraucher nur als Randangebot wahrgenommen wird. Dieses bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalls, vergleiche BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 8.05.
- Durch geeignete Festsetzungen über die Beschränkung beziehungsweise den Ausschluss weiterer Einzelhandelsbetriebe in Bebauungsplänen kann die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben unterbunden werden.

## 2. Bepanter Bereich (§ 30 BauGB)

- a) Grundsatz  
Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Sinne von § 30 Abs. 1 **BauGB** (qualifizierter Bebauungsplan) ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Das gleiche gilt für Vorhaben im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 **BauGB**).  
Die zulässige Art der baulichen Nutzung ist in den Bebauungsplänen durch Baugebiete in Verbindung mit der **Baunutzungsverordnung** festgesetzt. Die für den jeweils festgesetzten Baugebietstyp der **Baunutzungsverordnung** geltenden Vorschriften finden damit Eingang in den Bebauungsplan, § 1 Abs. 3 Satz 2 **BauNVO**. Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen findet hinsichtlich der zulässigen Art der baulichen Nutzung § 11 Abs. 3 **BauNVO** unmittelbar Anwendung, wonach großflächige Einzelhandelsvorhaben außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind. In allen anderen Baugebieten sind sie somit, soweit die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 **BauNVO** greift, unzulässig.
- b) Korrektur im Einzelfall  
Eine nach § 30 **BauGB** grundsätzlich gegebene bauplanungsrechtliche Zulässigkeit kann durch die



Anwendung des § 15 BauNVO eingeschränkt werden. Dies kommt nur ausnahmsweise bei Vorliegen eines grundstücksbezogenen atypischen Sachverhalts in Betracht und ist an strenge Voraussetzungen geknüpft. Großflächige Einzelhandelseinrichtungen können demnach auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO im Einzelfall unzulässig sein, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang und Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen oder von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Diese Vorschrift dient dazu, im Einzelfall bei atypischer Fallgestaltung vom Satzungsgeber nicht beabsichtigte, unangemessene Ergebnisse zu vermeiden, ist aber kein Mittel, um eine planerische Fehlentscheidung zu korrigieren.

Die durch § 15 BauNVO geschützte Umgebung reicht nur so weit, wie die Nutzung anderer Grundstücke in bebauungsrechtlicher Hinsicht durch ein Vorhaben unmittelbar beeinträchtigt werden kann. Die Vorschrift des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO erfordert als Ausdruck des Gebots der Rücksichtnahme einen eingrenzenden Bereich von Grundstücken, auf die Rücksicht zu nehmen ist und stellt nur auf unmittelbar die konkrete Nutzung von Grundstücken betreffende Beeinträchtigungen ab, die bauaufsichtlich erfasst und verhindert werden können oder sollen. Unzumutbare Belästigungen und Störungen im Sinne des § 15 BauNVO können zum Beispiel darin bestehen, dass ein durch die Realisierung eines Vorhabens verursachtes hohes Verkehrsaufkommen die öffentlichen Straßen in der maßgeblichen Umgebung ungewöhnlich belastet, so dass der Zu- und Auslieferungsverkehr anderer Grundstücke erheblich behindert wird oder Wohngrundstücke durch Immissionen übermäßig stark beeinträchtigt werden. Mittelbare städtebauliche Auswirkungen werden hingegen nicht erfasst. So gehören auch negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung in einem größeren Einzugsbereich nicht zu den Belästigungen oder Störungen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO, vergleiche BVerwG, Urteil vom 4. Februar 1984 – 4 C 17.82.

Hält die Bauaufsichtsbehörde einen Bebauungsplan, welcher die Zulässigkeit eines Einkaufszentrums oder großflächigen Einzelhandelsbetriebs begründet, zum Beispiel aus raumordnerischen Gründen für fehlerhaft, so ist es ihr verwehrt, über die Anwendung des § 15 BauNVO einen Ausgleich derart zu schaffen, dass das Vorhaben nicht oder nur in eingeschränkter Form zugelassen wird. Sieht sie sich aufgrund einer von ihr erkannten Fehlerhaftigkeit eines Bebauungsplans an einer Anwendung dieser Satzung gehindert, muss sie gegebenenfalls auf dem Wege der Kommunalaufsicht (§ 114 SächsGemO) oder des gerichtlichen Rechtsschutzes (Normenkontrollantrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO] in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 [BGBl. I S. 686], die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 [BGBl. I S. 2840, 2855] geändert worden ist) erwirken, dass der auch von einer unwirksamen Norm ausgehende Rechtsschein der Wirksamkeit und die damit verbundene Rechtsunsicherheit beseitigt wird, siehe oben Ziffer III Nr. 1 Buchst. a.

- c) Einfacher Bebauungsplan  
Liegt ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB) vor, so sind Handelsbetriebe aller Art nur zulässig, wenn sie dessen Festsetzungen nicht widersprechen; zur Möglichkeit des § 9 Abs. 2a BauGB siehe unten Nummer 3 Buchst. d. Im Übrigen ist das Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB oder nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilen.

### 3. Innenbereich

Die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil (Innenbereich) ist unterschiedlich zu beurteilen und zwar

- a) bei einer näheren Umgebung, die einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung 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,
- b) bei einer näheren Umgebung, die uneinheitlich strukturiert und keinem Baugebiet der Baunutzungsverordnung vergleichbar ist, nur nach § 34 Abs. 1 BauGB,
- c) unter Beachtung des § 34 Abs. 3 BauGB als zusätzlicher Zulassungsvoraussetzung.
- a) Bereich, der einem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung entspricht (§ 34 Abs. 2 BauGB)  
Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der Baunutzungsverordnung bezeichneten Baugebietstypen, führt dies hinsichtlich der Beurteilung des Vorhabens nach der Art seiner baulichen Nutzung zur Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB. In diesem Fall ist § 11 Abs. 3 BauNVO unmittelbar anzuwenden. Danach ist das Vorhaben nur zulässig, wenn die vorhandene Bebauung als faktisches Kern- oder als Sondergebiet zu qualifizieren ist. Ist die nähere Umgebung dagegen als Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiet einzuordnen, ist ein Vorhaben, das die



Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO erfüllt, unzulässig. Bei dieser Beurteilung sind auch die landesplanerischen und städtebaulichen Auswirkungen zu berücksichtigen, die räumlich über die nach § 34 Abs. 1 BauGB maßgebliche nähere Umgebung hinausgehen, die Fernwirkungen.

- b) Bereich, der keinem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung entspricht (§ 34 Abs. 1 BauGB)  
 Sofern die nähere Umgebung nicht einem der Baugebiete nach der Baunutzungsverordnung entspricht, ist ein Vorhaben gemäß § 34 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Dies ist dann der Fall, wenn es sich innerhalb des sich aus der näheren Umgebung ergebenden Rahmens hält, also in der näheren Umgebung bereits vorhanden ist. Danach ist ein Vorhaben unzulässig, wenn es den aus der Umgebung hervorgehenden Rahmen überschreitet, in dem es dort kein „Vorbild“ oder keine „Entsprechung“ findet und es zusätzlich geeignet ist, selbst oder in Folge einer nicht auszuschließenden Vorbildwirkung bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen, vergleiche BVerwG, Urteil vom 26. Mai 1978 – 4 C 30.78. Ist in der näheren Umgebung kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb vorhanden und werden bodenrechtliche Spannung dadurch erzeugt oder verstärkt, dass zum Beispiel durch den zu erwartenden Kundenverkehr Anwohner mit höherem Verkehrslärm belastet werden, führt dies zwingend zur Unzulässigkeit eines großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Es ist zu beachten, dass der Ausnahmeverbehalt des § 34 Abs. 3a Satz 1 BauGB Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen können, nicht erfasst, vergleiche § 34 Abs. 3a Satz 2 BauGB. Soweit sich ein Vorhaben nach den oben skizzierten Kriterien gemäß § 34 Abs. 1 BauGB einfügt, weil zum Beispiel die nähere Umgebung bereits durch großflächige Einzelhandelseinrichtungen geprägt ist, kann ihm eine etwaige Unvereinbarkeit mit dem im Landesentwicklungsplan oder einem Regionalplan festgelegten landesplanerischen Ziel nicht entgegen gehalten werden, da solche über die nähere Umgebung hinausgehenden „Fernwirkungen“ bei der Beurteilung des Einfügens im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB außer Betracht bleiben. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bedürfen insoweit der Umsetzung in einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan, um sich auf die Zulässigkeit von Einzelvorhaben auswirken zu können. Die Ansiedlung einer planungsrechtlich nach § 34 BauGB zulässigen großflächigen Einzelhandelseinrichtung kann nur dadurch verhindert werden, dass die Gemeinde – solange über den Bauantrag noch nicht entschieden wurde – einen Bebauungsplan aufstellt und eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB erlässt.
- c) Schutz zentraler Versorgungsbereiche (§ 34 Abs. 3 BauGB)  
 Für die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche gemäß Ziffer I Nr. 4 Buchst. i im Innenbereich wurde durch die BauGB-Novelle 2004 die Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB eingeführt. Hiernach dürfen von Vorhaben im Sinne des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Die Vorschrift erfasst sowohl großflächige als auch nicht großflächige Einzelhandelsvorhaben. Schädliche Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sind zu erwarten, wenn die städtebauliche Funktion eines zentralen Versorgungsbereichs nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird, unter anderen, wenn ein Einzelhandelsbetrieb außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs, aber mit Auswirkungen auf diesen errichtet werden soll, dadurch Kaufkraft aus dem zentralen Versorgungsbereich abgezogen wird und der für die Funktionsfähigkeit des zentralen Versorgungsbereichs notwendige Warenumsatz im Allgemeinen oder in seinen wichtigen Bestandteilen nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Es reicht aus, dass solche Auswirkungen zu erwarten sind, dass also aufgrund einer Prognoseentscheidung mit ihnen zu rechnen ist. Dabei kommt auch den Erfahrungen der Praxis eine erhebliche Bedeutung zu. Ab wann schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche anzunehmen sind, lässt sich nicht generalisierend beantworten. Insbesondere kommt es nicht auf die Höhe bestimmter Abschöpfungsquoten an. Jedenfalls ist dann, wenn ein zentraler Versorgungsbereich vorhanden ist, seine tatsächliche ökonomische und städtebauliche Situation zu betrachten, vergleiche auch BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7.07. Zu berücksichtigen sind insoweit der räumliche Einzugsbereich des zentralen Versorgungsbereichs sowie die Auswirkungen des Vorhabens in räumlicher Hinsicht. Bei der Prognose, ob Funktionsstörungen der zentralen Versorgungsbereiche zu erwarten sind, ist auch zu untersuchen, welche Verkaufsfläche der zur Prüfung anstehende Betrieb im Vergleich zu der gesamten Verkaufsfläche im zentralen Versorgungsbereich hat. Der im jeweiligen Fall zu berücksichtigende zentrale Versorgungsbereich kann in der Gemeinde liegen, in der das Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB zu beurteilen ist, aber auch in Nachbargemeinden. Die Einhaltung des § 34 Abs. 3 BauGB hat insoweit auch Bedeutung für das gemeindenachbarliche Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB.
- d) Einfacher Bebauungsplan zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche (§ 9 Abs. 2a BauGB)  
 Mit der Regelung des § 9 Abs. 2a BauGB kann der mit § 34 Abs. 3 BauGB verfolgte Zweck in einem einfachen Bebauungsplan umgesetzt und verbindlich gemacht werden. Ermöglicht wird ein

Bebauungsplan, mit dem im nicht beplanten Innenbereich zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche gezielte Bestimmungen über die Zulässigkeit bestimmter Arten von Nutzungen und damit insbesondere von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können. Schutzobjekt gemäß § 9 Abs. 2a BauGB ist nicht nur ein bereits vorhandener zentraler Versorgungsbereich, sondern auch ein erst zu entwickelnder Versorgungsbereich. Insoweit geht § 9 Abs. 2a BauGB über den Anwendungsbereich des § 34 Abs. 3 BauGB hinaus. Der Regelungsinhalt ist an § 1 Abs. 5, 8 und 9 BauNVO angelehnt, erfordert aber nicht die Festsetzung eines Baugebiets. Ein Bebauungsplan, der nur Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB enthält, kann im vereinfachten Verfahren gemäß § 13 Abs. 1 BauGB aufgestellt werden, sofern die übrigen Voraussetzungen hierfür (vergleiche § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB) vorliegen. In der Begründung zum Bebauungsplan ist darzulegen, inwiefern der Bebauungsplan der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dienen soll. Gemäß § 9 Abs. 2a Satz 2 BauGB ist insbesondere ein städtebauliches Entwicklungskonzept (zur Begriffsbestimmung vergleiche Ausführungen oben Ziffer I Nr. 3 Buchst. j) im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen, das Aussagen über die vorhandenen und zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. Es ist durchaus vorstellbar, im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Planung sogar empfehlenswert, wenn eine Gemeinde zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sich sowohl des Instruments des einfachen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB bedient, als auch durch eine Änderung bereits bestehender Bebauungspläne nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB Ausschlusskriterien in diesen bereits überplanten Bereichen festlegt. Durch diese konzertierte Aktion könnten bestehende und zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche für das gesamte Gemeindegebiet gesichert werden. Zur städtebaulichen Nachvollziehbarkeit sollte ein gemeindeweites Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Bauleitplanung zu Grunde gelegt und vom Gemeinderat verabschiedet werden. Um diesen Sicherungsgedanken planerisch zu komplettieren und für die Rechtsprechung nachvollziehbar zu machen, empfiehlt sich darüber hinaus, eine positive planerische Ausweisung hinsichtlich des zu schützenden zentralen Versorgungsbereiches vorzunehmen, und zwar sowohl für den bereits bestehenden zentralen Versorgungsbereich, als auch und erst recht für den noch zu entwickelnden.

#### 4. Außenbereich

Vorhaben, welche die Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder großflächigen Einzelhandelsbetriebs zum Gegenstand haben, sind im Außenbereich als sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. In Anbetracht der regelmäßig mit ihnen verbundenen vielfältigen negativen Auswirkungen beeinträchtigen sie zahlreiche öffentliche Belange. Im Gegensatz zu § 34 BauGB kann einem Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch ein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entgegeng gehalten werden.

Aufgrund der Vielzahl der öffentlichen Belange, welche durch ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben im Außenbereich beeinträchtigt werden, kann sich in der Regel auch bei einer Anwendung von § 35 Abs. 4 BauGB bei Nutzungsänderungen, Ersatzbauten oder Erweiterungen kein Zulassungsanspruch ergeben, da lediglich die dort abschließend aufgeführten öffentlichen Belange nicht entgegeng gehalten werden können. Im Übrigen kommt bei Betrieben nach § 11 Abs. 3 BauNVO eine Anwendung von § 35 Abs. 4 BauGB regelmäßig wegen Fehlens der diesbezüglichen tatbestandlichen Voraussetzungen nicht in Betracht. Insbesondere stellt der Ausbau eines bisherigen „Nachbarschaftsladens“ zu einem Betrieb im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO keine zulässige Erweiterung gemäß § 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB, sondern eine unzulässige Nutzungsänderung dar.

#### 5. Gesicherte Erschließung

Zulässigkeitsvoraussetzung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben ist immer die gesicherte Erschließung.

Zur gesicherten Erschließung gehören bei Einzelhandelsgroßprojekten insbesondere der verkehrsgerechte Anschluss an eine leistungsfähige öffentliche Straße mit einwandfreien Grundstücksein- und -ausfahrten sowie gegebenenfalls mit zusätzlichen Ein- und -ausfädelungstreifen auf der öffentlichen Straße. 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, vergleiche BVerwG, Beschluss vom 20. April 2000 – 4 B 25/00.

Außerdem ist in der Regel ein leistungsfähiger Anschluss an das öffentliche Nahverkehrsnetz erforderlich.

Die Erschließung ist mit den zuständigen Straßenbaubehörden sowie dem Träger des ÖPNV abzustimmen.

## **V. Inkrafttreten**

Diese Handlungsanleitung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Dresden, den 3. April 2008

**Sächsisches Staatsministerium des Innern  
Andrea Fischer  
Staatssekretärin**

### **Anlage 1**

#### **Folgende Sortimente weisen eine geringe Innenstadtrelevanz auf:**

Möbel,  
Tapeten, Teppiche, Bodenbeläge,  
Kraftfahrzeuge, Kfz-Teile,  
Bau-, Garten- und Heimwerkerbedarf,  
Brennstoffe,  
Herde, Öfen,  
Campingartikel, Boote und ähnliches

#### **Dagegen ist bei folgenden Sortimenten von einer starken Innenstadtrelevanz auszugehen:**

Nahrungs- und Genussmittel,  
Drogerie- und Parfümerieprodukte,  
Haus- und Heimtextilien, Einrichtungszubehör ohne Möbel,  
Bekleidung einschließlich Schuhe, Lederwaren,  
Uhren, Schmuck,  
Foto, Optik,  
Spiel- und Sportwaren,  
Schreibwaren, Bücher, Büroartikel,  
Kunstgewerbe,  
HiFi, Computer, Elektrohaushaltswaren (Kleingeräte),  
Haushaltswaren, Glas, Porzellan,  
Fahrräder

### **Anlage 2**

#### **Arbeitshilfe/Checkliste für Gutachten betreffend großflächige Einzelhandelsvorhaben**

##### **I. Projektbeschreibung**

- 1.) Vertriebsform/Art des Vorhabens
- 2.) Verkaufsflächen nach Sortimenten
- 3.) geplante Umsätze nach Sortimenten
- 4.) Einzugsbereiche nach Umsatzanteilen des jeweiligen Marktbereichs, zum Beispiel Nahbereich/engerer Einzugsbereich und zentralörtlichem Verflechtungsbereich
- 5.) Standortbeschreibung, zum Beispiel Zentralität, städtebauliche/stadtfunktionelle Lage beziehungsweise Einbindung
- 6.) Zahl der Beschäftigten, Beschäftigtenstruktur
- 7.) Flächenbedarf, zum Beispiel auch für ruhenden Verkehr

##### **II. Derzeitige Kaufkraftdaten für Standort, Einzugsbereich und zentralörtlichen Verflechtungsbereich**

- 1.) Kaufkraftkennziffern nach Sortimenten
- 2.) Sortimentsspezifische Pro-Kopf-Ausgaben, Vergleich zu Bundesdurchschnitt
- 3.) Kaufkraftbindung insgesamt und sortimentsbezogen - Zentralitätskennziffer
- 4.) Kaufkraftabfluss insgesamt und sortimentsbezogen
- 5.) Kaufkraftbindung durch andere Konkurrenzzentren

- 6.) Kaufkraftbindung in anderen Konkurrenzzentren im Vergleich zum vorgesehenen Standort
- 7.) Kaufkraftpotentiale insgesamt und nach Sortimenten
- 8.) Ermittlung des tragfähigen Verkaufsflächenpotentials insgesamt und sortimentsbezogen, räumlich differenziert nach Standorten

**III. Versorgungsgrad/Versorgungssituation der Bevölkerung im Einzugsbereich und im zentralörtlichen Verflechtungsbereich**

- 1.) Zahl und Art der Einzelhandelsbetriebe, Verkaufsflächen nach vorhabensbezogenen Sortimentsbereichen
- 2.) Erhebung nach Gemeinden, Stadt-/Ortsteilen und Standorten, wie zum Beispiel Kern-, Sondergebieten, beziehungsweise nach Standortlagen

**IV. Angebotslücken nach Sortimenten**

nach Standorten im zentralörtlichen Verflechtungsbereich

**V. Kennziffern der geplanten Projekte nach Sortimenten**

- 1.) Umsatzkennziffern je Einwohner, je m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, je Beschäftigten; Vergleich zu vorhandenen Betrieben im Einzugsbereich beziehungsweise Bundesdurchschnitt
- 2.) Verkaufsflächenausstattung im Einzugsbereich je Einwohner derzeit und nach Realisierung des Projektes, Vergleich zu überregionalen Werten
- 3.) Kaufkraftabschöpfungsquoten im Einzugsbereich und Untersuchung der sortimentspezifischen Kaufkraftabschöpfung sowie der potenziellen Marktanteile nach Sortimenten

**VI. Auswirkungen im Einzugsbereich beziehungsweise zentralörtlichen Verflechtungsbereich und in konkurrierenden Standorten**

- 1.) Ökonomische Auswirkungen
  - a) Auswirkungen, insbesondere Umsatzumverteilungen hinsichtlich vorhandener Einzelhandelsbetriebe nach Standorten, Sortimenten unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Auswirkungen bei innenstadtrelevanten Sortimenten auf vorhandene Stadt-, Stadtteilzentren, Ortskerne
  - b) quantitative und qualitative Arbeits- und Ausbildungsplatzbilanz zum Beispiel anhand Produktivitätskennziffern wie Umsatz oder Beschäftigte
  - c) Auswirkungen auf die mittelständische Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung
- 2.) Landesplanerische Auswirkungen
  - a) Auswirkungen auf das zentralörtliche System und die Funktion der zentralen Orte gemäß Regionalplan unter Berücksichtigung der Auswirkungen insbesondere auf zentrale Ortsteile auch benachbarter Grund-, Mittel- und Oberzentren
  - b) Auswirkungen auf die Wahrnehmung des zentrenrelevanten Einzelhandelsangebotes in zumutbarer Erreichbarkeit insbesondere für immobile Käuferschichten
  - c) Vereinbarkeit mit einzelhandelsspezifischen Aussagen vorliegender Regionalbeziehungsweise Stadtentwicklungskonzepte, Zentrenkonzepte und ähnliche sowie mit gewerblichen Entwicklungskonzepten
- 3.) Städtebauliche Auswirkungen
  - a) Auswirkungen auf Stadtteile und Ortsteile mit städtebaulichen Sanierungs-, Stadterneuerungs-, städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, Dorferneuerungs- und -entwicklungsmaßnahmen
  - b) Auswirkungen auf die Entwicklung und Sicherung der Stadtzentren, Nebenzentren, Ortskerne, auch im Hinblick auf zu erwartende Leerstände und Probleme der Folgenutzung
  - c) Auswirkungen auf die Leitfunktion des innerstädtischen Einzelhandels
- 4.) Verkehrliche Auswirkungen
  - a) Ziel- und Quellverkehr nach Verkehrsmittelart
  - b) Verkehrsanbindungen an ÖPNV, Erreichbarkeit zu Fuß, Zeitdistanzen
  - c) Kunden-, Fahrzeugaufkommen unter Berücksichtigung der Spitzenzeiten
  - d) erforderliche Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen
- 5.) Auswirkungen auf Umwelt, Naturhaushalt, Orts- und Landschaftsbild
  - a) zusätzliche Emissionsbelastungen durch Verkehr
  - b) Flächeninanspruchnahme und -versiegelung

- c) Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild
- d) weitere Auswirkungen analog Umweltverträglichkeitsprüfung bei Vorhaben ab 5 000 m<sup>2</sup> Geschossfläche

---

**Zuletzt enthalten in**

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die geltenden Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums des Innern

vom 27. November 2019 (SächsABl. SDr. S. S 339)