



Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## Einzelhandel 2018 - das ist neu!

Aktuelle Entwicklungen im Landesplanungsrecht und  
Reaktionsmöglichkeiten des Einzelhandels

Thomas Lüttgau

# Bedeutung der Landesplanung = Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB



Lenz und Johlen  
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## ➤ § 1 Abs. 4 BauGB:

*Die Bauleitpläne sind den **Zielen** der Raumordnung **anzupassen***

## ➤ § 2 Abs. 2 BauGB:

*Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander **abzustimmen**. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch **Ziele der Raumordnung** zugewiesenen Funktionen berufen*

## ➤ §34 BauGB:

*Im unbeplanten Innenbereich sind **Ziele der Raumordnung** unbeachtlich!*

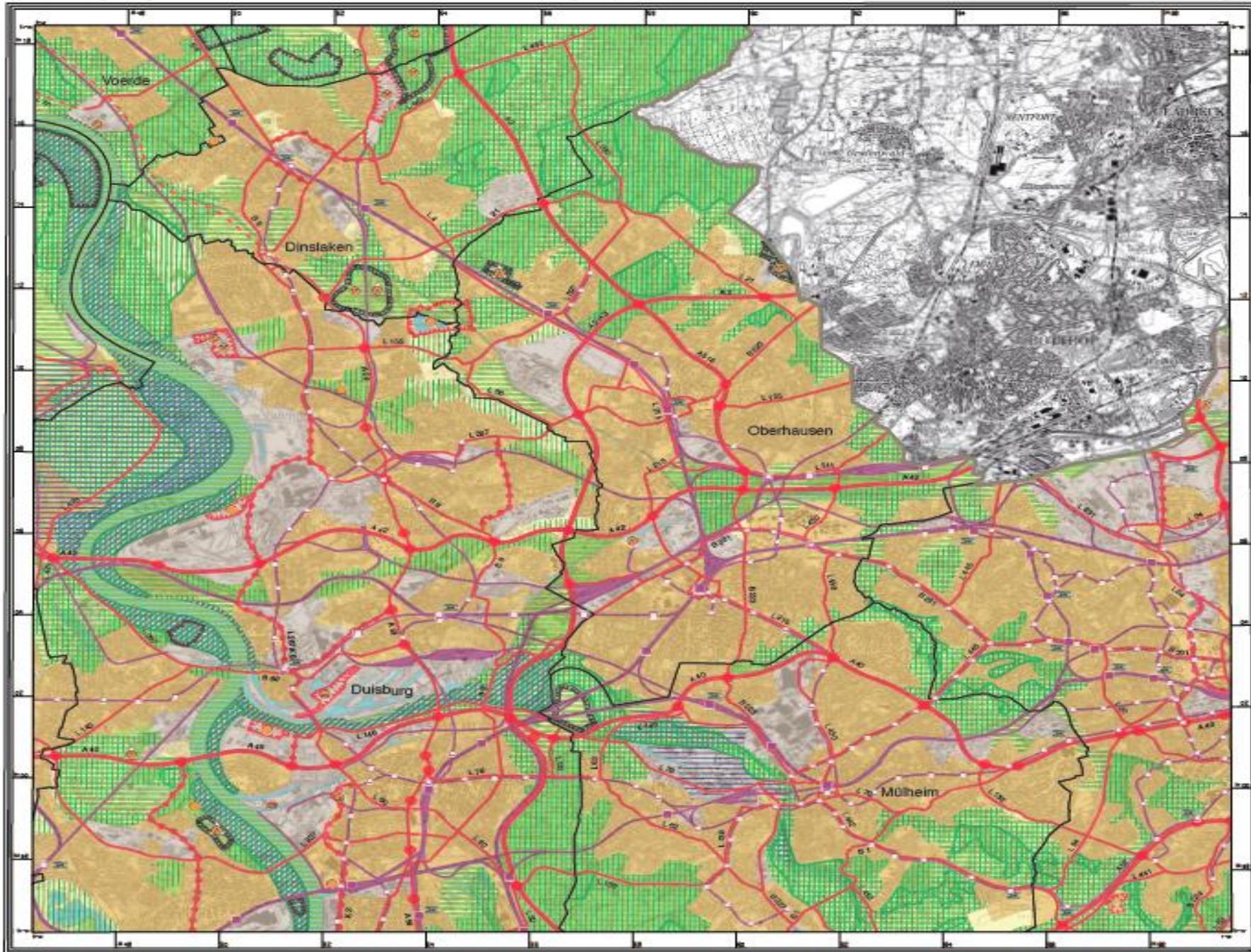


- Integrationsgebot vs. verbrauchernahe Versorgung (Nahversorgung)
- Kongruenzgebot vs. Wettbewerbsfreiheit
- Beeinträchtigungsverbot vs. gemeindliche Planungshoheit
- Agglomerationsverbote vs. planerische Vernunft
- Europarecht vs. nationale Ignoranz



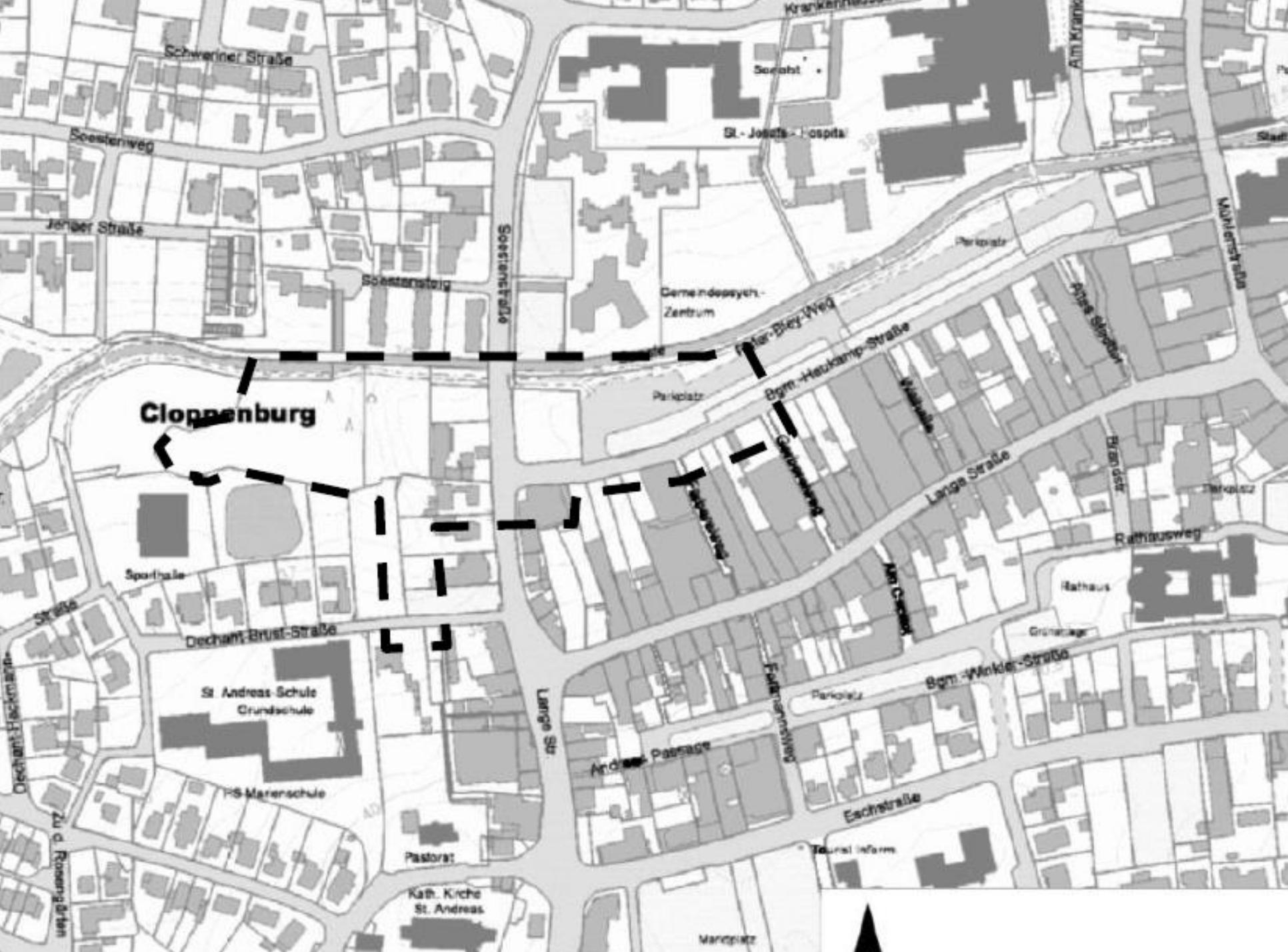
## **6.5-1. Ziel Standorte des großflächigen Einzelhandels nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen (LEP NRW)**

*Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.*





- Lage des Einzelhandelsgroßbetriebes mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen oder „anschmiegend“
  
- OVG Lüneburg, Beschluss v. 20.3.2014 -1 MN 7/14-  
*„Das raumordnungsrechtliche Integrationsgebot verlangt, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten entweder **innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs** oder aber **in unmittelbarer Nähe** dazu errichtet werden, sodass sie bei Realisierung der Planung mit dem bestehenden zentralen Versorgungsbereich eine räumlich funktionelle Einheit bilden und zu dessen Stärkung führen. Das ist nicht der Fall, wenn ein Vorhaben zwar räumlich an einen zentralen Versorgungsbereich angrenzt, aufgrund seiner ungünstigen Anbindung aber gleichwohl ein von dem Versorgungsbereich unabhängiges Eigenleben entwickeln wird.“*
  
- OVG Lüneburg, Beschluss vom 28. September 2015 – 1 MN 144/15 –, juris  
*„Eine städtebaulich integrierte Lage liegt nach ständiger Senatsrechtsprechung bei Standorten innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs, also der Innenstadt, aber auch eines Nahversorgungszentrums vor. Andere Standorte können noch integriert sein, wenn sie sich räumlich an einen zentralen Versorgungsbereich „anschmiegend“, diesen funktional ergänzen.“*



# Cloppenburg

Schweriner Straße

Soesterweg

Jäger Straße

Soesterstieg

Soesterstraße

St. Josephs-Hospital

Gemeindepsych-Zentrum

Mar-Bley-Weg

Bgm-Haukamp-Straße

Parkplatz

Winkelstraße

Lange Straße

Rathausweg

Rathaus

Sportplatz

Dechant-Brust-Straße

St. Andreas Schule  
Grundschule

PS-Marenschule

Pastorat

Kath. Kirche  
St. Andreas

Andreas Passage

Eschenstraße

Bgm-Winkel-Straße

Parkplatz

Animal Informs

Marktplatz





- Ausnahmen für die Nahversorgung:
  - „echter Nahversorger“: mind. 50 % des Umsatzes werden im fußläufigen Nahbereich generiert (dann raumordnungsrechtlich nicht relevant) oder
  - eng umgrenzte Ausnahmen mit begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten oder
  - „atypischer Betrieb“ i.S.v. § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO
  
- Ausnahmen für sonstige zentrenrelevante Sortimente (auch bei Einzelhandelsgroßbetrieben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment):
  - Städtebauliches Integrationsgebot gilt bei **jedem** Vorhaben, das mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zentrenrelevanter Sortimente aufweist (Rheinland-Pfalz: OVG entscheidet darüber)
  - Auf Grundlage regionaler Konzepte (z.B. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern)
  - „Atypik“

## **6.5–4 Grundsatz LEP NRW: Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche**

Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs.3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten.

### **Begründung:**

Hohe Zentralitäten können geeignet sein, schädliche Auswirkungen in der Region hervorzurufen (zentrale Versorgungsbereiche, verbrauchernahe Versorgung, Verkehr). Ausrichtung am einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotential sichert verbrauchernahe und verkehrsmindernde Versorgung



## ➤ Zuordnung best. Vorhaben (z.B. Größe) abhängig von zentralörtlicher Funktion

*Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. (LEP BW)*

- Maximal 30 % des Umsatzes des Vorhabens darf außerhalb des kongruenten Verflechtungsbereichs erzielt werden (z.B. Niedersachsen, Baden-Württemberg)
- **Folge:** - Größere Vorhaben sind nur in größeren Städten zulässig
  - Gefahr des Entstehens von Versorgungslücken
  - Marktzutrittsschranke für bestimmte Betriebstypen

## ➤ **6.5-3 Ziel Beeinträchtungsverbot (LEP NRW)**

*Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.*

## ➤ **Folge?:**

*Selbstschutzverpflichtung der Gemeinde? Sind auch eigene zentrale Versorgungsbereiche geschützt oder darf die Gemeinde eine Beeinträchtigung ihrer eigenen zentralen Versorgungsbereiche hinnehmen?*

## ➤ **OVG NRW, Urt. v. 1.12.2015 – 10 D 92/13.NE**

*Ziel 3 (Beeinträchtungsverbot) und Ziel 8 (Agglomerationsverbot) LEP NRW – Sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel-: Zielqualität zu bezweifeln, „da sich ihr keine verbindliche Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen Festlegung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes entnehmen lassen dürfte.“*

## ➤ Agglomerationsverbot

- Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nicht großflächige Betriebe

*Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten auch mehrere selbständige, ggf. jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, die räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und von denen in ihrer Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können (Agglomerationen). (LROP Niedersachsen)*

*Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird. (LEP NRW)*

## Was ist eine Agglomeration?

- (1) § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO deckt nicht die summierende Betrachtungsweise der Verkaufsflächen von nebeneinander liegenden Einzelhandelsbetrieben zur Großflächigkeit – eine „summierende Betrachtungsweise“ ist dem Städtebaurecht fremd (BVerwG, Urt. v. 4.5.1988 -4 C 34.86-)
- (2) Eine „Agglomeration“ von Einzelhandelsbetrieben ist keine Kategorie des Städtebaurechts (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 -4 C 14.04-: *„Die Verkaufsflächen baulich und funktionell eigenständiger Betriebe können grundsätzlich nicht zusammengerechnet werden.“* Eine Zusammenfassung ist nur unter dem Gesichtspunkt der „Funktionseinheit“ zulässig.
- (3) Das Agglomerationsverbot ist selbst kein Ziel i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, sondern definiert raumordnerisch den Begriff der Agglomeration als einen Unterfall der Einzelhandelsgroßprojekte (BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 -4 CN 9.10-)



TENLAGER



QUICK SCHUH

QUICK

QUICK

QUICK SCHU





## ○ VGH München, Urteil v. 14.12.2016 -15 N 15.1201-

Die für Einzelhandelsgroßprojekte geltenden raumordnerischen Vorgaben sind im Rahmen der Bauleitplanung nicht erst dann zu beachten, wenn die Bildung einer raumbedeutsamen Agglomeration mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und ihre Bildung unmittelbar bevorsteht; entscheidend ist vielmehr, ob die Bildung von Agglomerationen des zentrenrelevanten Einzelhandels, die die Raumbedeutsamkeitsschwelle überschreiten, auf den Nutzungsflächen kein völlig unrealistisches Szenario darstellt

## ○ VGH München, Urteil vom 28.2.2017 -15 N 15.2042-

Ein Bebauungsplan, der unter Einbeziehung einer Agglomerationsbetrachtung ein Einzelhandelsgroßprojekt ermöglicht, das die in Nr. 5.3.1 Satz 2 LEP 2013 vorgesehene Verkaufsflächengrenze für Nahversorgungsbetriebe überschreitet, verstößt gegen die Ziele der Raumordnung.

f) Nr. 5.3.1 (Z) wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Einzelhandelsgroßprojekte“ durch die Wörter „Betriebe im Sinn des § 11 Abs. 3 Satz 1 der Baunutzungsverordnung sowie für Agglomerationen (Einzelhandelsgroßprojekte)“ ersetzt.

bb) Satz 2 Spiegelstrich 1 wird wie folgt gefasst:

„- für Betriebe bis 1 200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, die ganz überwiegend dem Verkauf von Waren des Nahversorgungsbedarfs dienen, in allen Gemeinden; diese Ausweisungen sind unabhängig von den zentralörtlichen Funktionen anderer Gemeinden zulässig und unterliegen nur der Steuerung von Ziel 5.3.2,“.



## Zu 5.3.1 (B)

*In Zentralen Orten sollen überörtlich bedeutsame Einrichtungen der Daseinsvorsorge konzentriert werden (vgl. 2.1). Neben Betrieben i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind aufgrund analoger räumlicher Wirkungen auch Agglomerationen von mindestens drei Einzelhandelsbetrieben in räumlich funktionalem Zusammenhang, die erheblich überörtlich raumbedeutsam sind, als Einzelhandelsgroßprojekte erfasst. Ein Einzelhandelsbetrieb liegt vor, wenn eine Verkaufsstätte allgemein zugänglich ist und Waren an Endverbraucher verkauft. Auch Werksverkauf und Fabrikverkaufszentren (Factory-Outlet-Center) sind demnach Einzelhandelsbetriebe. Einzelhandelsgroßprojekte sind für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Flächen für die Errichtung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten dürfen grundsätzlich nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden. Die Raumverträglichkeit eines konkreten Vorhabens bemisst sich insbesondere auch an den Vorgaben zu den zulässigen Verkaufsflächen (vgl. 5.3.3). Diese Vorgaben können zur Unzulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten in Zentralen Orten mit kleinen Bezugsräumen führen.*

- Regelungen in Raumordnungsplänen dürfen nicht europarechtswidrig sein
  - Jede Maßnahme, die die Niederlassungsfreiheit beschränkt, bedarf der Rechtfertigung durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls
  - Keine Rechtfertigung für diskriminierende Maßnahmen und Verfolgung rein wirtschaftlicher Ziele
  - Gem. Art. 14 Abs. 5 DienstleistungsRiLi darf die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit nicht
    - von einer wirtschaftlichen Überprüfung im Einzelfall abhängig gemacht werden, bei der die Erteilung der Genehmigung vom Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs oder der Marktnachfrage abhängt oder
    - von der Beurteilung der tatsächlichen oder möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Tätigkeit oder der Bewertung ihrer Eignung für die Verwirklichung wirtschaftlicher, von der Behörde festgelegter Programmziele abhängig gemacht werden.
  - Problematisch: Kongruenzgebot, Beeinträchtungsverbot, Schwellenwerte, Sortimentslisten (Transparenz)

EuGH, Urteil v. 24. März 2011 C-400/08

Gem Art. 43 EG ist die Beschränkung der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten (*Niederlassungsfreiheit*)

Eine nationale Regelung, die die Niederlassung eines Unternehmens aus einem anderen Mitgliedstaat von der Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhängig macht, ist geeignet die Niederlassungsfreiheit zu beeinträchtigen

Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit können durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses **gerechtfertigt** sein, sofern sie **geeignet** sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels **erforderlich** ist

Gründe des Allgemeininteresses können insbes. solche des Umweltschutzes, der Raumordnung und des Verbraucherschutzes sein

Wirtschaftliche Erwägungen, wie etwa Auswirkungen der Ansiedlung auf die Struktur des Marktes gehören nicht dazu

# Begrenzung der hoheitlichen Steuerungsmöglichkeiten – Urteil des EuGH



Lenz und Johlen  
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

„Niederlande-Urteil“ des EuGH vom 30.01.2018

- Der EuGH hat erneut die **Bedeutung des Europarechts für die Regulierung des Einzelhandels** verdeutlicht (EuGH Rs. C- 31/16). Dieses Vorlageverfahren bezieht sich auf einen Bauleitplan der Gemeinde Appingedam. Darin wird ein Gewerbegebiet ausschließlich für Einzelhandel mit großem Platzbedarf ausgewiesen. Dies wird mit dem städtebauliche Ziel gerechtfertigt, „die Lebensqualität im Stadtzentrum zu wahren und Leerstand im innerstädtischen Gebiet zu verhindern“. Aufgrund einer Klage eines Einzelhandelsunternehmers legte das niederländische Gericht den Sachverhalt dem EuGH vor. Dieser solle nunmehr klären, ob die Richtlinie 2006/123/EU (DienstleistungsRL) auf den zugrundeliegenden Typ von Regelungen in Bauleitplänen anwendbar ist. Falls dies der Fall ist, soll weiterhin geklärt werden, ob solche Regelungen in den Anwendungsbereich der Art. 49 bis 55 AEUV fallen, insbesondere auch, ob die anerkannten Ausnahmen anwendbar sind.
- Der EuGH erklärt die **DienstleistungsRL für anwendbar**, nicht nur für die Erteilung von Baugenehmigungen zum Zwecke des Einzelhandels, sondern auch auf planungsrechtliche Vorgaben zu Steuerung desselben. Dabei sind diese Regelungen auch dann an der Dienstleistungsrichtlinie zu messen, wenn es sich um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt.

# Begrenzung der hoheitlichen Steuerungsmöglichkeiten – Urteil des EuGH



Lenz und Johlen  
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

- Planungsrechtliche Vorgaben zur Steuerung des Einzelhandels sind daher nach den Art. 14 und 15 DienstleistungsRL zu messen. **Das bedeutet, dass die planungsrechtlichen Vorgaben für die Steuerung des Einzelhandels nicht von einer wirtschaftlichen Überprüfung im Einzelfall abhängig sein dürfen, die vom Nachweis des wirtschaftlichen Bedarfs oder der Marktnachfrage abhängig ist. Ebenso wenig darf die Zulässigkeit des Vorhabens von seinen tatsächlichen oder möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen abhängig gemacht werden.** Weiterhin müssen die Regelungen die Vorgaben der Nicht-Diskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllen.
- Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass der Schutz der Innenstädte einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, auf dessen Grundlage planungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt werden können.

Neue Entwicklungsmöglichkeiten für die Großfläche?

## EU-Kommission hält Regelungen der Raumordnung in Deutschland für europarechtswidrig

Mit ihrer Entscheidung vom 18.06.2015 hat die EU-Kommission der Bundesrepublik Deutschland erneut ein Mahnschreiben zu bestimmten Regelungen der Raumordnung für den Einzelhandel übersandt. Das Mahnschreiben ist die erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens, das letztendlich mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof entschieden und durchgesetzt werden kann. Gegenstand des Mahnschreibens dürften voraussichtlich das Kongruenzgebot, die starren Schwellenwerte für zentrenrelevante Randsortimente (z. B. 3 %/350 m<sup>2</sup>) und die Differenzierung nach Sortimenten sein. Angesichts dieser Vorgehensweise stellt sich die Frage, ob mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Europarechtskonformität bestimmter raumordnerischer Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Baden-Württemberg nicht eine Vorlage an den EuGH hätte erfolgen müssen (vgl. BVerwG, 17.12.2010, 4 C 8/10).

Bereits im Juni 2009 hatte die EU-Kommission die Auffassung vertreten, dass Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Raumordnungsrecht von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nicht mit der Niederlassungsfreiheit des EU-Vertrages und der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar seien. Auf dieses Schreiben folgte ein reger Austausch zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission. Die EU-Kommission versuchte, die Problematik über eine planungsrechtliche Untersuchung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit in den Mitgliedsstaaten zu systematisieren. Mit der Studie ver-

schreiben wurde notwendig, weil seit dem Schreiben im Jahr 2009 Rechtsänderungen eingetreten sind, die im Rahmen des Verfahrens formal berücksichtigt werden müssen. So wurde insbesondere in Nordrhein-Westfalen der „Sachliche Teilplan großflächiger Einzelhandel zum LEP NRW“ des Landesentwicklungsplans in Kraft gesetzt.



Nach der üblichen Vorgehensweise der Kommission hat die Bundesregierung zwei Monate Zeit, um auf dieses Schreiben zu reagieren. Sofern die Bundesregierung den Verdacht des Verstoßes gegen Europarecht nicht widerlegen kann, wird die EU-Kommission im Anschluss der Bundesregierung eine Stellungnahme mit