

Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung

Bearbeitet von

Von Dr. Holger Schmitz, Dipl.-Geograph, Rechtsanwalt, sowie Christof Federwisch, Rechtsanwalt

nismäßig (unzumutbar) zurückgedrängt hat, keinem der vorgenannten Aspekte einen generellen Anwendungsvorrang einräumen können. Weder wird man Umsatzumverteilungen bzw. Kaufkraftabflüssen jegliche Relevanz absprechen können⁸¹⁶, noch erscheinen numerisch-präzise Schwellenwerte geeignet, den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden.⁸¹⁷

Trotz der mit einem Abstellen auf den von einem Einzelhandelsgroßprojekt erwarteten **Kaufkraftabzug** verbundenen Unwägbarkeiten⁸¹⁸ hat das BVerwG Kaufkraftabflüsse aus Nachbargemeinden als mögliches Kriterium für die interkommunale Verträglichkeit von Einzelhandelsgroßprojekten im Grundsatz anerkannt.⁸¹⁹ So seien Kaufkraftabflüsse geeignet, die städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens zu konkretisieren. Auch sei in der Rechtsprechung des BVerwG geklärt, dass Marktgutachten eine taugliche Methode sind, um den durch das Vorhaben bedingten voraussichtlichen Kaufkraftabfluss anhand von branchenspezifischen Erfahrungswerten zur üblichen Flächenproduktivität zu prognostizieren.⁸²⁰ Das BVerwG weist aber ausdrücklich darauf hin, dass sich im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten auch andere Methoden als geeignet erweisen können, um zu beurteilen, ob die ökonomischen Fernwirkungen eines Vorhabens die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs beeinträchtigen können.⁸²¹ Keinesfalls aber ist die Annahme zulässig, Kaufkraftabflüsse unter 10 % seien grundsätzlich von lediglich untergeordneter Natur.⁸²² Letztlich ist auch bei Heranziehung des Kaufkraftabflusses als Kriterium wiederum auf die Gesamtumstände des Einzelfalles abzustellen,⁸²³ wenn es etwa um die Wahl geeigneter Bezugsgrößen des Sortimentsspektrums sowie der Einkaufslagen geht⁸²⁴ oder die Bewertung der ermittelten Kaufkraftverschiebungen.⁸²⁵ Gutachterliche Schädigungsanalysen sollten hierauf eingehen.⁸²⁶

Neben den Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche können sich Nachbar- **gemeinden** auf die ihnen durch **Ziele der Raumordnung** zugewiesenen Funktionen berufen, § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB. Während die Erwähnung der zentralen Versorgungsbereiche in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB lediglich deklaratorischen Charakter hat und sich Gemeinden ohnehin hierauf als wesentlichen städtebaulichen Belang berufen können, führt die Aufnahme der einer Gemeinde raumplanerisch zugewiesenen Funktion zu einer tatsächlichen **Erweiterung des möglichen Abwehrspektrums** der Nachbargemeinde.⁸²⁷ Die Regelung geht zurück auf einen Vorschlag der unabhängigen Expertenkommission zur

⁸¹⁶ BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, Az. 4 C 7/07, NVwZ 2008, 308 (310).

⁸¹⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, Az. 4 C 1/08, ZfBR 2010, 372 (373).

⁸¹⁸ Paul, NVwZ 2004, 1033 (1037).

⁸¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 22.12.2009, Az. 4 B 25/09, BauR 2010, 740 (741).

⁸²⁰ BVerwG, Beschl. v. 3.8.2011, Az. 4 BN 15.11, BauR 2012, 204.

⁸²¹ BVerwG, Beschl. v. 3.8.2011, Az. 4 BN 15.11, BauR 2012, 204.

⁸²² BVerwG, Beschl. v. 22.12.2009, Az. 4 B 25/09, BauR 2010, 740 (741).

⁸²³ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 1.12.2015, Az. 10 D 91/13.NE, Rn. 154 (juris).

⁸²⁴ Vgl. etwa die verschiedenen Bezugsgrößen in SachsOVG, Urt. v. 8.12.1993, Az. 1 S 81/93, LKV 1995, 84 (86) und OVG RhPf, Beschl. v. 8.1.1999, Az. 8 B 12650/98, BauR 1999, 367 (372). Einmal wird auf die betroffenen Sortimentsbereiche eines Stadtteils abgestellt, ein anderes Mal auf den gesamten innenstadtrelevanten Einzelhandel. Zur besonderen Berücksichtigung von Leitsortimenten OVG Bremen, Urt. v. 31.10.2007, Az. 1 D 147/07, Rn. 70 (juris); *El Bureiasi*, Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 92. Zu Magnetbetrieben BVerwG, Urt. v. 29.4.2010, Az. 4 CN 3/08, NVwZ 2010, 1430 (1432); OVG Nds, Urt. v. 17.1.2008, Az. 1 LB 154/07, ZfBR 2008, 482 (486 f.).

⁸²⁵ Für eine Nachbargemeinde, die über einen gesunden Einzelhandelsbesatz verfügt, wird sich die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes in der Peripherie möglicherweise nicht merklich auswirken. Eine andere Gemeinde, deren Einzelhandel sich noch im Aufbau befindet und bereits durch realisierte Großprojekte „auf der grünen Wiese“ benachbarter Gemeinden „gebeutel“ ist, wird durch diesen Kaufkraftabzug hingegen möglicherweise in ihrer städtebaulichen Entwicklung erheblich belastet.

⁸²⁶ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 1.12.2015, Az. 10 D 91/13.NE, Rn. 154 f. (juris); die in dem dem Rechtssteit zugrundeliegenden Gutachten aufgeworfenen und vom OVG gebilligten Kriterien umfassten „Angebotsbreite, Angebotsumfang, Leerstand, städtebauliche Qualität, Einzelhandelsdichte und das Vorhandensein etwaiger Magnetbetriebe“ in den zentralen Versorgungsbereichen und wesentlichen Nahversorgungszentren des Einzugsbereichs.

⁸²⁷ OVG RhPf, Urt. v. 15.11.2010, Az. 1 C 10403/09.OVG, Rn. 108 (juris).

Novellierung des Baugesetzbuchs, dem folgende Überlegungen zugrunde liegen: Die Ziele der Raumordnung haben belastende und begünstigende Wirkungen, zum einen für die einzelne Gemeinde, zum anderen aber auch im Verhältnis der Gemeinden untereinander. Dies legt es nahe, neben dem verpflichtenden § 1 Abs. 4 BauGB, nach dem die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, auch eine berechtigende Vorschrift zu stellen. Die Planungshoheit der Gemeinde wird sozusagen angereichert durch die ihr raumordnungsrechtlich zugewiesene zentralörtliche Funktion, jedenfalls dann, wenn sie selbst das raumordnerische Ziel bauplanerisch umsetzt.⁸²⁸ Aus der Bindung der Bauleitplanung an ein zentralörtliches Ziel der Raumordnung folgt auf diese Weise auch, dass die Gemeinde berechtigt ist, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen.

- 384 Für den großflächigen Einzelhandel haben mittlerweile alle Flächenstaaten umfangreiche Vorgaben in ihren landesweit geltenden Raumordnungsplänen in Form von Zielen der Raumordnung erlassen.⁸²⁹ Hierzu zählen in erster Linie die am System der Zentralen Orte ausgerichteten Konzentrations-, Kongruenz- und Integrationsgebote sowie das Beeinträchtigungsverbot.⁸³⁰ Voraussetzung für eine Berufung der Nachbargemeinde auf die ihr final zugewiesene Funktion ist stets die Wirksamkeit der konkreten Zielvorgabe, die den Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG entsprechen muss.⁸³¹ § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB eröffnet der Gemeinde die Möglichkeit, sich gegen Beeinträchtigungen zentralörtlicher Funktionen zur Wehr zu setzen, die ihr etwa in Form des Konzentrations- oder Kongruenzgebotes ausdrücklich zugewiesen wurden und sie gegenüber anderen Gemeinden begünstigen. Beispielsweise kann daher eine Gemeinde mit der zentralörtlichen Funktion eines Ober- oder Mittelzentrums gegen die Planung einer als Grundzentrum eingestuften Kommune vorgehen, die die Ausweisung von Einzelhandelsgebieten in einem Umfang beabsichtigt, der ihre zentralörtliche Funktion übersteigt und zugleich die Funktion des Oberzentrums berührt.⁸³² Ebenso ist die landesplanerisch hervorgehobene Position einer einem Grundzentrum gleichgestellten Gemeinde gegenüber einer nicht über eine solche Ausweisung verfügenden und damit regionalplanerisch „schwächer position[ierten]“ Nachbargemeinde im Konkurrenzstreit um die Ansiedlung eines Lebensmittelmarktes in der Abwägung besonders zu berücksichtigen.⁸³³

dd) Begriff der Nachbargemeinde

- 385 Der Gesetzgeber hat das materielle Abstimmungsgebot in § 2 Abs. 2 BauGB auf die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden beschränkt. Die Frage, wie weit der Kreis der Nachbargemeinden, denen gegenüber ein qualifizierter Abstimmungsbedarf besteht, zu ziehen ist bzw. anhand welchen Kriteriums die Abgrenzung zwischen Nachbargemeinden und sonstigen Gemeinden vorgenommen werden muss, kann jedenfalls in Bezug auf Einzelhandelsvorhaben als geklärt angesehen werden.

⁸²⁸ Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, Rn. 215.

⁸²⁹ Siehe hierzu unter Rn. 88 ff.

⁸³⁰ Zu den einzelnen Geboten unter Rn. 108 ff.

⁸³¹ Zur den Anforderungen im Einzelnen siehe Rn. 63 ff. Vgl. aber auch BayVGh, Urt. v. 28.2.2017, Az. 15 N 15.2042, BayVBl. 2017, 594 (599): „[Eine Regelung] des einschlägigen Regionalplans [...] [bestimmt], dass die Antragstellerin als Kleinzentrum bevorzugt entwickelt werden soll. Auch wenn für den Senat zweifelhaft ist, ob diese Regelung tatsächlich eine Zielqualität hat, so handelt es sich doch zumindest um eine raumordnungsrechtliche Regelung, die von einer planenden Nachbargemeinde in der Abwägung besondere Berücksichtigung finden muss.“ Dies entspricht dem Gedanken, dass raumordnerische Regelungen, die eine Zielqualität verfehlen, dennoch als raumordnerische Grundsätze Beachtung finden können, siehe hierzu im Kontext der Bestimmtheit oben, unter Rn. 72. Zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung siehe unter Rn. 64.

⁸³² Zu einer solchen Konstellation siehe VGh BW, Urt. v. 27.9.2007, Az. 3 S 2875/06, NVwZ-RR 2008, 369 (371 f.).

⁸³³ BayVGh, Urt. v. 28.2.2017, Az. 15 N 15.2042, BayVBl. 2017, 594 (599).

Bei der Bestimmung, wer benachbarte Gemeinde im Sinne des § 2 Abs. 2 BauGB ist, **386** kommt es nicht auf ein unmittelbares Angrenzen der Gemeinden, sondern auf die **Reichweite der planungsrechtlichen Auswirkungen** eines Vorhabens an.⁸³⁴ Dementsprechend sind die planerischen Auswirkungen auf die vom **Einzugsbereich des Vorhabens** erfassten Gemeinden in den Blick zu nehmen.⁸³⁵ Dies hat das BVerwG bereits in der Entscheidung vom 1.8.2002 zum FOC Zweibrücken deutlich gemacht. Der Normgeber gehe davon aus, dass sich die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten wesentlichen Auswirkungen bei Einkaufszentren generell nicht ausschließen lassen und zu diesen nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verordnung auch Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der Betriebe zählen. Daraus sei für die im Einzugsbereich des Einkaufszentrums belegenen Gemeinden zu schließen, dass sich das Vorhaben auf ihre städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken könne.⁸³⁶ Zur Bestimmung der Gemeinden, die durch das Unterlassen der Planung in eigenen Rechten verletzt werden, ist es deshalb grundsätzlich ausreichend, auf den Einzugsbereich eines Einkaufszentrums abzustellen.⁸³⁷

c) Grundsatz der Konfliktbewältigung

Jeder Bebauungsplan hat grundsätzlich die von ihm geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte selbst zu lösen.⁸³⁸ Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG hat das Gebot der Konfliktbewältigung seine rechtlichen Wurzeln im allgemeinen Abwägungsgebot und besagt, dass die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden müssen. Die Planung dürfe nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen würden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst blieben.⁸³⁹ Hierdurch wird eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln jedoch nicht zwingend ausgeschlossen. Vielmehr darf die Gemeinde von einer **abschließenden Konfliktbewältigung** im Bebauungsplan dann Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist.⁸⁴⁰ Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind indes überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offengelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird.⁸⁴¹ So kann es etwa zulässig sein, **einzelne Fragen** des Immissionsschutzes bei der Planung von Baugebieten für den großflächigen Einzelhandel **auszuklammern**, um sie flexibel und effizient im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bearbeiten zu können.⁸⁴² Unzulässig ist eine solche Nachsteuerung allerdings, wenn den Anforderungen des Immissionsschutzes nur im Wege einer Beschränkung der Ladenschlusszeiten zu genügen ist, eine solche Beschränkung aber letztlich den wirtschaftlichen Betrieb des Vorhabens unmöglich werden und sich die Beschränkung mit der gemeindlichen Zielsetzung nicht vereinbaren lässt.⁸⁴³

⁸³⁴ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 2 BauGB, Rn. 106.

⁸³⁵ BVerwG, Beschl. v. 22.12.2009, Az. 4 B 25/09, BauR 2010, 740 (741); BVerwG, Beschl. v. 9.1.1995, Az. 4 NB 42/94, NVwZ 1995, 694 (695); vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 9.7.2002, Az. 4 B 14/02, BauR 2002, 1825.

⁸³⁶ BVerwG, Urt. v. 1.8.2002, Az. 4 C 5/01, NVwZ 2003, 86 (88).

⁸³⁷ BVerwG, Beschl. v. 22.12.2009, Az. 4 B 25/09, BauR 2010, 740 (741).

⁸³⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, Az. IV C 50/72, NJW 1975, 70.

⁸³⁹ BVerwG, Beschl. v. 14.7.1994, Az. 4 NB 25/94, NVwZ-RR 1995, 130 (131).

⁸⁴⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.3.1998, Az. 4 C 56/84, NVwZ 1998, 659.

⁸⁴¹ BVerwG, Beschl. v. 16.3.2010, Az. 4 BN 66/09, NVwZ 2010, 1246 (1249); BVerwG, Beschl. v. 14.7.1994, Az. 4 NB 25/94, NVwZ-RR 1995, 130 (131).

⁸⁴² Vgl. OVG RhPf, Urt. v. 17.4.2013, Az. 8 C 10859/12, Rn. 138 (juris).

⁸⁴³ Vgl. VGH BW, Urt. v. 24.1.2013, Az. 5 S 913/11, NuR 2014, 508 (513).

8. Planbeschluss

- 388 Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung, den Flächennutzungsplan durch einfachen Gemeinderatsbeschluss. Dabei wird gleichzeitig abschließend über die zum Bauleitplan abgegebenen Stellungnahmen der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 2 BauGB) sowie der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 2 BauGB) und über das Ergebnis der Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB) entschieden. Der Planbeschluss darf durch die Verwaltung bzw. durch kommunale Ausschüsse vorbereitet werden, etwa indem die Einwendungen gegen den Bauleitplanentwurf tabellarisch zusammengefasst und mit einem Entscheidungsvorschlag der Gemeindevertretung zur Verfügung gestellt werden.⁸⁴⁴ Entbehrlich wird hierdurch die abschließende Entscheidung der Gemeindevertretung über die eingegangenen Stellungnahmen als Element der Abwägung jedoch nicht.⁸⁴⁵

9. Genehmigung

- 389 Der Flächennutzungsplan bedarf gemäß § 6 Abs. 1 BauGB der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. § 6 Abs. 2 BauGB, wonach die Genehmigung nur versagt werden darf, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem BauGB, den aufgrund des BauGB erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht, verdeutlicht, dass es sich insoweit um ein Verfahren der Rechtsaufsicht handelt. Die Prüfung der Aufsichtsbehörde erstreckt sich also nicht auch auf die Zweckmäßigkeit der Planung.
- 390 Über die Genehmigung ist gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB binnen drei Monaten zu entscheiden, wobei die höhere Verwaltungsbehörde räumliche und sachliche Teile des Flächennutzungsplans vorweg genehmigen kann. Können Versagungsgründe nicht ausgeräumt werden, kann die höhere Verwaltungsbehörde räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausnehmen, § 6 Abs. 3 BauGB.
- 391 Aus wichtigen Gründen kann die Drei-Monats-Frist gem. § 6 Abs. 4 Satz 2 BauGB auf Antrag der Genehmigungsbehörde von der zuständigen übergeordneten Behörde verlängert werden, in der Regel jedoch nur bis zu drei Monaten. Wird die Genehmigung nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen abgelehnt, so gilt sie gem. § 6 Abs. 4 Satz 4 BauGB als erteilt. Auch unter Berücksichtigung der verfahrensbeschleunigenden Zielsetzung der Regelung dürfen an das Vorliegen wichtiger Gründe als Voraussetzung für die Fristverlängerung keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden.⁸⁴⁶ Anderenfalls ließe sich das in § 6 Abs. 4 Satz 2 BauGB angelegte Stufenverhältnis zwischen der „Regel-Verlängerung“ bis zu drei Monaten und einer darüber hinausgehenden Verlängerung kaum erklären bzw. anwenden. Dass ein wichtiger Grund für eine Fristverlängerung gegeben ist, wenn über den Genehmigungsantrag wegen des besonderen Umfangs und der besonderen Komplexität der durch den Flächennutzungsplan aufgeworfenen Fragen nicht innerhalb der Regelfrist von drei Monaten entschieden werden kann, liegt – so das Bundesverwaltungsgericht – auf der Hand.⁸⁴⁷
- 392 Wird die Genehmigung von der Aufsichtsbehörde **zu Unrecht verweigert**, kann sich die Gemeinde mittels einer Verpflichtungsklage zur Wehr setzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsaufsicht auch solche Vorschriften umfasst, deren Verletzung sich

⁸⁴⁴ Reidt, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, Rn. 841.

⁸⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 25.11.1999, Az. 4 CN 12/98, NVwZ 2000, 676 (678).

⁸⁴⁶ OVG Nds, Urt. v. 1.9.2005, Az. 1 LC 107/05, ZfBR 2005, 809 (810); Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 6, Rdnr. 8; Gierke/Lenz, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 6, Rdnr. 127.

⁸⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 1.9.2005, Az. 4 B 75.05, ZfBR 2006, 352.

nach den §§ 214 und 215 BauGB auf die Rechtswirksamkeit des Flächennutzungsplans nicht auswirkt, § 216 BauGB.

Bebauungspläne sind nach § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB nur dann genehmigungspflichtig, wenn es sich um selbständige Bebauungspläne im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB oder um vorzeitige Bebauungspläne im Sinne von § 8 Abs. 3 und 4 BauGB handelt. Gemäß § 246 Abs. 1a Satz 1 BauGB können die Länder bestimmen, dass Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind. 393

Alle anderen, insbesondere die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne sind weder genehmigungs- noch anzeigepflichtig. Besteht eine Genehmigungspflicht, so ist § 6 Abs. 2 und 4 BauGB entsprechend anzuwenden, § 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB. 394

10. Inkrafttreten

Den Abschluss des Verfahrens bildet das Inkraftsetzen des Bauleitplans. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits frühzeitig dahingehend geäußert, es spräche viel dafür, die Gemeinde dürfe es selbst dann nicht schlicht unterlassen, den Bauleitplan in Kraft zu setzen, wenn sie mittlerweile von der Rechtswidrigkeit der Planung überzeugt ist oder aus anderen Gründen das Planverfahren nicht mehr fortsetzen möchte.⁸⁴⁸ Dieser Hinweis mit Blick auf die anderenfalls eintretende Rechtsunsicherheit bedeutet indes nicht, die Gemeinde habe keine andere Wahl als den Bauleitplan in Kraft zu setzen. Es versteht sich von selbst, dass den Gemeinden nicht verwehrt werden kann, ein als rechtswidrig erkanntes Planverfahren abubrechen.⁸⁴⁹ Zeigt sich nämlich nach der Beschlussfassung die **Rechtswidrigkeit des Bebauungsplans**, so darf er nicht bekannt gemacht werden. Dies gilt etwa auch dann, wenn in der Zwischenzeit ein Ziel der Raumordnung erlassen wurde, das der gemeindlichen Planung entgegensteht. Dabei kann das Ziel der Raumordnung sogar erst zum Zwecke der Verhinderung der kommunalen Planung festgelegt worden sein. Das Rechtsstaatsgebot erfordert vor diesem Hintergrund nicht etwa das Inkraftsetzen einer mit höherem Rangem Recht unvereinbaren kommunalen Satzung, sondern vielmehr die Herstellung einer materiell rechtmäßigen Regelung.⁸⁵⁰ Angemessenes Mittel zu einem derartigen Abbruch des Planverfahrens ist die förmliche Aufhebung des Beschlusses über den Bauleitplan, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.⁸⁵¹ 395

Die Genehmigung des Flächennutzungsplans gemäß § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB und die Genehmigung des Bebauungsplans oder soweit diese nicht erforderlich ist, der Beschluss des Bebauungsplans durch die Gemeinde gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind ortsüblich bekannt zu machen. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann, § 10 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Der Bebauungsplan ist mit der Begründung zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben, § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Gemäß § 10 Abs. 4 BauGB ist dem Bebauungsplan eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Bebauungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.⁸⁵² 396

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass von der Bekanntmachung des Bebauungsplans **keine Anstoßwirkung** ausgehen muss. Gleichwohl muss 397

⁸⁴⁸ BVerwG, Urt. v. 29.7.1977, Az. IV C 51/75, NJW 1978, 554 (555).

⁸⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 29.7.1977, Az. IV C 51/75, NJW 1978, 554 (555).

⁸⁵⁰ BVerwG, Beschl. v. 14.5.2007, Az. 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953. Zum Flächennutzungsplan BVerwG, Beschl. v. 8.3.2006, Az. 4 B 75.05, BauR 2006, 1087 (1088 f.).

⁸⁵¹ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 10 BauGB, Rdnr. 96 ff.

⁸⁵² Eine entsprechende Regelung für den Flächennutzungsplan enthält § 6 Abs. 5 Satz 3 BauGB.

zumindest der mit der Bekanntmachung verfolgte Hinweiszweck erreicht werden.⁸⁵³ Die Bekanntmachung muss sich daher auf einen bestimmten Bebauungsplan beziehen; erforderlich, aber auch ausreichend ist, wenn sie mittels einer schlagwortartigen Kennzeichnung einen Hinweis auf den räumlichen Geltungsbereich des Plans gibt und dieser Hinweis den Plan identifiziert.⁸⁵⁴ Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan gemäß § 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB wirksam und tritt der Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB in Kraft. Der eindeutige Wortlaut des Gesetzes schließt die Bestimmung eines früheren oder späteren Zeitpunktes des Inkrafttretens grundsätzlich aus. Eine Ausnahme bildet lediglich die Möglichkeit der rückwirkenden Inkraftsetzung gemäß § 214 Abs. 4 BauGB 2004.⁸⁵⁵

11. Vereinfachtes Verfahren

- 398** Werden durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt oder wird durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert oder enthält der Bebauungsplan lediglich Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB, kann die Gemeinde gemäß § 13 Abs. 1 BauGB das vereinfachte Verfahren anwenden, wenn weder die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben vorbereitet oder begründet wird, noch Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele oder des Schutzzwecks der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes bestehen.
- 399** Der erste Anwendungsfall in § 13 Abs. 1 BauGB erfasst geringfügige Änderungen von Bauleitplänen; der Gesetzgeber spricht hier von „Minimal-Fällen“.⁸⁵⁶ Ein solcher Minimalfall, der die Grundzüge der Planung nicht berührt, liegt vor, wenn die Änderung von minderem Gewicht und von dem im jeweiligen Plan zum Ausdruck gekommenen planerischen Willen umfasst ist, wenn also der planerische Grundgedanke erhalten bleibt.⁸⁵⁷ Die angestrebte und in der Planung zum Ausdruck gebrachte **städtebauliche Ordnung darf nicht in beachtlicher Weise beeinträchtigt** werden.⁸⁵⁸ So kann die Gemeinde etwa im vereinfachten Verfahren einen Bebauungsplan dahingehend ändern, dass sie einzelne, den Einzelhandel betreffende Feindifferenzierungen nach § 1 Abs. 4 ff. BauNVO konkretisiert. Unerheblich ist bei dieser Beurteilung die Gesamtdimension des Vorhabens. Auch bei einem Projekt von erheblicher wirtschaftlicher und städtebaulicher Bedeutung ist stets nur die jeweilige (geänderte) Planung in den Blick zu nehmen.⁸⁵⁹
- 400** Mit dem zweiten Anwendungsfall des § 13 Abs. 1 BauGB will der Gesetzgeber das vereinfachte Verfahren für Bebauungspläne in Gebieten nach § 34 BauGB zur Anwendung bringen, die entweder der Bestandssicherung dienen, oder eine einschränkende bzw. ordnende Funktion haben. Auch wenn es sich nach der Intention des Gesetzgebers also nicht um ein Instrument zur Schaffung von neuen Baurechten handelt, kann die Vorschrift im Zusammenhang mit Einzelhandelsansiedlungen Bedeutung erlangen. So führt die Begründung des Regierungsentwurfs zum EAG Bau als Beispiel für den Anwendungsbereich der

⁸⁵³ Vgl. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB; OVG NRW, Urt. v. 22.4.2004, Az. 7a D 142/02.NE, Rn. 31 ff. (juris).

⁸⁵⁴ BVerwG, Beschl. v. 10.8.2000, 4 CN 2/99, NVwZ 2001, 203 (204); BVerwG, Urt. v. 6.7.1984, Az. 4 C 22/80, NJW 1985, 1570.

⁸⁵⁵ Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der Ersatzverkündung des Bebauungsplans BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983, Az. 2 BvL 25/81, NVwZ 1984, 430.

⁸⁵⁶ Begründung des Regierungsentwurfs zum EAG Bau v. 17.12.2003, BT-Drs. 15/2250, S. 50.

⁸⁵⁷ Mitschang, in: Batts/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 13, Rn. 2, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

⁸⁵⁸ OVG NRW, Urt. v. 29.1.2013, Az. 2 D 102/11.NE, BauR 2013, 896 (898).

⁸⁵⁹ OVG RhPf, Urt. v. 20.1.2011, Az. 1 C 11082/09, Rn. 48 (juris).

Norm den Ausschluss von großflächigem Einzelhandel in einem Gewerbegebiet mit Bebauungsplan auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung von vor 1977 durch nachträgliche Änderung des Plans an.⁸⁶⁰

Nach der dritten Fallgruppe des § 13 Abs. 1 BauGB⁸⁶¹ kann das vereinfachte Verfahren 401 angewendet werden, wenn es sich um einen Bebauungsplan handelt, der lediglich Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 2a BauGB enthält.⁸⁶²

Im vereinfachten Verfahren kann nach § 13 Abs. 2 BauGB von der frühzeitigen Unter- 402 richtung und Erörterung im Sinne von § 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden und der betroffenen Öffentlichkeit sowie den betroffenen Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben werden. Insbesondere aber wird gemäß § 13 Abs. 3 BauGB im vereinfachten Verfahren von der Umweltprüfung und dem Umweltbericht abgesehen; das Monitoring gemäß § 4c BauGB wird ebenfalls nicht durchgeführt. Auf diese Weise kann die Aufstellung im vereinfachten Verfahren erhebliche Beschleunigungseffekte erzielen.

Verkennt die Gemeinde die **Voraussetzungen** des § 13 Abs. 1 BauGB und stellt den 403 Bebauungsplan fälschlicherweise im vereinfachten Verfahren auf, so findet die interne Unbeachtlichkeitsklausel des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB entsprechende Anwendung. Dies gilt jedenfalls, sofern gemeinschaftsrechtlich nicht die Durchführung einer Umweltprüfung geboten ist.⁸⁶³

VII. Planinhalt

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen und flächenscharfen Festsetzungen für 404 die städtebauliche Ordnung und stellt damit das Hauptinstrument zur Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit dar.

1. Arten von Bebauungsplänen

Der Gemeinde stehen im Rahmen der Bauleitplanung **verschiedene Arten von Be-** 405 **bauungsplänen** zur Verfügung, um die Ansiedlung von (großflächigen) Einzelhandelsvorhaben planerisch zu lenken. Neben der klassischen Angebotsplanung in Form von einfachen und qualifizierten Bebauungsplänen ist es möglich, vorhabenbezogene Bebauungspläne in Kooperation mit dem jeweiligen Investor des (großflächigen) Einzelhandelsprojekts zu verwirklichen. Bebauungspläne der Innenentwicklung können im beschleunigten Verfahren gemäß § 13a BauGB aufgestellt werden.

a) Qualifizierter Bebauungsplan

Grundsätzlich hat die Gemeinde die Wahl zwischen der Aufstellung eines **qualifizierten** 406 und der Aufstellung eines **einfachen Bebauungsplans**. Während der qualifizierte Bebauungsplan die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung eines Einzelvorhabens abschließend vorgibt, richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit bei einem einfachen Bebauungsplan nur insoweit nach dessen Festsetzungen, als diese reichen. Im Übrigen beurteilt sie sich nach § 34 oder § 35 BauGB.

Ein qualifizierter Bebauungsplan hat daher einen gesetzlich bestimmten Mindestinhalt. 407 Er muss gemäß § 30 Abs. 1 BauGB allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen

⁸⁶⁰ Begründung des Regierungsentwurfs zum EAG Bau v. 17.12.2003, BT-Drs. 15/2250, S. 51.

⁸⁶¹ Zu weiteren Anwendungsfällen vgl. *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 13, Rn. 2 ff.

⁸⁶² Hierzu unter Rn. 313 ff.

⁸⁶³ BVerwG, Urt. v. 4.8.2009, Az. 4 CN 4/08, NVwZ 2009, 1289 (1291).

Vorschriften mindestens Festsetzungen über die **Art und das Maß der baulichen Nutzung**, die **überbaubaren Grundstücksflächen** und die **örtlichen Verkehrsflächen** enthalten. Mit dem qualifizierten Bebauungsplan kann die Gemeinde die **Voraussetzungen** für die Zulassung von Vorhaben **abschließend** vorgeben. Hierzu gehören nicht nur Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i. V. m. §§ 1 ff. BauNVO, einschließlich vertikaler oder horizontaler Ausdifferenzierungen gemäß § 1 Abs. 4 ff. BauNVO, sondern auch detaillierte Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung.

Welche Art des Bebauungsplans die Gemeinde wählt, ist grundsätzlich Bestandteil ihres **Planungsermessens**. Sie hat die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nach ihrer planerischen Konzeption erforderlichen Festsetzungen in einem Bebauungsplan zu treffen (§ 1 Abs. 3 BauGB).⁸⁶⁴

b) Einfacher Bebauungsplan

- 408** Demgegenüber kann die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplans genügen, wenn etwa ein bereits bebautes Gebiet überplant werden soll und bestimmte Festsetzungen in Verbindung mit der gesetzlichen Steuerungsnorm in § 34 BauGB genügen. So kann es beispielsweise ausreichen, in einem Gebiet, das von seiner Bebauung her einem der in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebiete entspricht, das entsprechende Baugebiet festzusetzen und die Ansiedlung des Einzelhandels über die Regelungen des § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauGB auszudifferenzieren. Im Übrigen kann die bauplanungsrechtliche Steuerung § 34 BauGB überlassen werden.⁸⁶⁵
- 409** Einen **speziellen einfachen Bebauungsplan**, der sich insbesondere für die wirksame Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen als hilfreich erweisen kann, regelt **§ 9 Abs. 2a BauGB**. Danach kann die Gemeinde für im Zusammenhang bebaute Ortsteile im Sinne von § 34 BauGB zur **Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche**, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinde, in einem Bebauungsplan festsetzen, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder unzulässig sind. Der Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 2a BauGB ist zwingend ein **einfacher Bebauungsplan im Sinne von § 30 Abs. 3 BauGB**, dessen abschließende Steuerungswirkung auf die Reichweite seiner Festsetzungen begrenzt ist und der die Steuerung im Übrigen § 34 BauGB überlässt.
- 410** Die **Einführung** des § 9 Abs. 2a BauGB war wie § 13a BauGB Bestandteil des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte.⁸⁶⁶ Bereits mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau war § 34 Abs. 3 BauGB aufgenommen worden, mit dem schädliche Auswirkungen von Vorhaben auf zentrale Versorgungsbereiche verhindert werden sollen. Während § 34 Abs. 3 BauGB aber erst im Genehmigungsverfahren Anwendung findet und damit in seiner Wirksamkeit eingeschränkt ist, wird den Gemeinden mit dem einfachen Bebauungsplan im Sinne von § 9 Abs. 2a BauGB ein Instrument an die Hand gegeben, um den Schutz und die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche aktiv bereits auf der Ebene der Bauleitplanung zu verwirklichen.⁸⁶⁷ Dessen Festsetzungen können dann im Genehmigungsverfahren unproblematisch angewandt werden.⁸⁶⁸ § 9 Abs. 2a BauGB geht auch insoweit über die Regelungswirkung des § 34 Abs. 3 BauGB hinaus, als damit nicht nur bereits bestehende zentrale Versorgungsbereiche geschützt werden können, sondern auch solche, die noch zu entwickeln sind. Ein

⁸⁶⁴ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.7.1989, Az. 4 B 140/88, ZfBR 1990, 43 (44).

⁸⁶⁵ Hierzu *Kuschnerus*, Der standortgerechte Einzelhandel, S. 251; *Michallik*, Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 80.

⁸⁶⁶ Gesetz v. 21.12.2006, BGBl. I S. 3316.

⁸⁶⁷ Zu den Steuerungsdefiziten des § 34 Abs. 3 BauGB siehe *Schmitz*, ZfBR 2007, 532.

⁸⁶⁸ Zum Ganzen BT-Drs. 16/2496, S. 10.