



Dresden | 30.09.2024

# Streitfall Baurecht: Der Einzelhandel im Spiegel der Rechtsprechung

**Dr. Patrick Hoffmann** | Rechtsanwalt



YOUR PERSPECTIVE.  
GSK.DE | GSK-LUX.COM

**GSK**  
STOCKMANN



Seit 2022:  
Büro London



## Führende Kanzlei

Erste Adresse für Finanzdienstleistungen und Immobilienrecht mit über 250 Anwältinnen und Anwälten und dem größten Real Estate Team aller Kanzleien in Deutschland.



## Sieben Standorte

in den Wirtschaftszentren Deutschlands, in Luxemburg und London.



## Immobilien-Transaktionen und Developments

Mit höchstem Qualitätsanspruch und pragmatischem Rechtsrat begleiten wir Immobilientransaktionen und Developments.



## Verankerung und Wertschätzung bei der öffentlichen Hand

Wir beraten nicht nur Private, sondern regelmäßig auch die öffentliche Hand und sind als verlässliche Partner geschätzt.



## Einzelhandelsexpertise in jeder Phase

Wir begleiten Planungen und Projekte von der Standortanalyse über die Raumordnung, die Bauleitplanung und die Genehmigung bis hin zur Verteidigung vor den Verwaltungsgerichten.

## 01 Raumordnungsrecht



## 02 Verkaufsflächenbeschränkungen



## 03 Novelle des Baugesetzbuches



## 04 Einkaufen am Sonntag



# 1 Raumordnungsrecht



## Genehmigungslage

- Baugenehmigungen
- Ausnahmen und Befreiungen
- großflächig (> 800 m<sup>2</sup> VK) / nicht-großflächig

## Bauplanungsrechtliche Situation

Bebauungsplan  
(qualifiziert / einfach)

Unbeplanter Innenbereich  
(§ 34 BauGB), nähere Umgebung

## Städtebauliche Konzepte

- Flächennutzungsplan
- Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte
- Interkommunale / regionale Einzelhandelskonzepte

## Raumordnungsrecht

- Landesplanung (13 LEP der Länder)
- Regionalplanung



# 1 Raumordnungsrecht

## Landes- und Regionalplanung

überörtlich

KONZENTRA-  
TIONS-  
GEBOT

KONGRUENZ-  
GEBOT

BEEINTRÄCHTI-  
GUNG-  
VERBOT

INTEGRATIONS-  
GEBOT

Ziele der Raumordnung  
strikt zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB)

Grundsätze der Raumordnung  
zu berücksichtigen

## Bauleitplanung

örtlich

Flächennutzungsplan

Bebauungsplan





**In Deutschland gibt es 13 verschiedene LEP – Für Sachsen gilt derzeit LEP 2013**

- Die Vorgaben des Raumordnungsrechts greifen in das Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung ein.
- Der zu bewältigenden Aufgabe muss ein Gewicht zukommen, das über das Gebiet einer Gemeinde hinausreicht.

## Integrationsgebot

- Das Integrationsgebot setzt den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG um, der die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als Zentrale Versorgungsbereiche als Ziel hat.
- Aus diesem Grund ist das Integrationsgebot in allen Raumordnungsplänen der Länder zu finden.
- Unterschiedliche Ausgestaltungen



## Integrationsgebot

### Ziel 2.3.2.3 LEP 2013

*„Bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten oder bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 m<sup>2</sup> ist die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von **großflächigen Einzelhandelseinrichtungen nur in städtebaulich integrierter Lage zulässig**. In den Zentralen Orten, in denen zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind, sind diese Vorhaben nur in den zentralen Versorgungsbereichen zulässig.“*

Ziel: Schutz  
der Innenstädte

## Integrationsgebot

- Für diejenigen Zentralen Orte, für die zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind, wird das Kriterium der städtebaulich integrierten Lage gemäß Satz 2 des Zieles durch die Lage innerhalb des ausgewiesenen zentralen Versorgungsbereiches ersetzt.
- Keine abstrakte Definition der zentralen Versorgungsbereiche im LEP 2013 selbst.
- Gemeinde kann zentrale Versorgungsbereiche mittels Einzelhandelskonzept selbst festlegen → **Spielräume der Gemeinden**

Während  
Bauleitplanung

Untersagung

- Raumordnerische **Untersagung** durch die Raumordnungsbehörde nach § 12 ROG
- Spätestens ab der Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn Verstoß gegen Ziele der Raumordnung festgestellt werden
- Rechtswirkung: dauerhaftes Vollzugsverbot der Planung
- Rechtsbehelf: Anfechtungsklage (keine aufschiebende Wirkung)

Nach  
Bekanntmachung

Nichtigkeit

- Untersagungsmöglichkeit endet mit der Bekanntmachung des Bauleitplans
- **Bauleitplan**, der nicht der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB entspricht, **ist nichtig**
  - z.B. ein Bebauungsplan für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb, der das Integrationsgebot nicht beachtet

## 2 Verkaufsflächenbeschränkungen



Genehmigungslage

- Baugenehmigungen
- Ausnahmen und Befreiungen
- großflächig (> 800 m<sup>2</sup> VK) / nicht-großflächig

Bauplanungsrecht-  
liche Situation

Bebauungsplan (qualifiziert / einfach) **Feinsteuerung?** beplanter Innenbereich (Sortimente / VK 34 BauGB), nähere Umgebung

Städtebauliche  
Konzepte

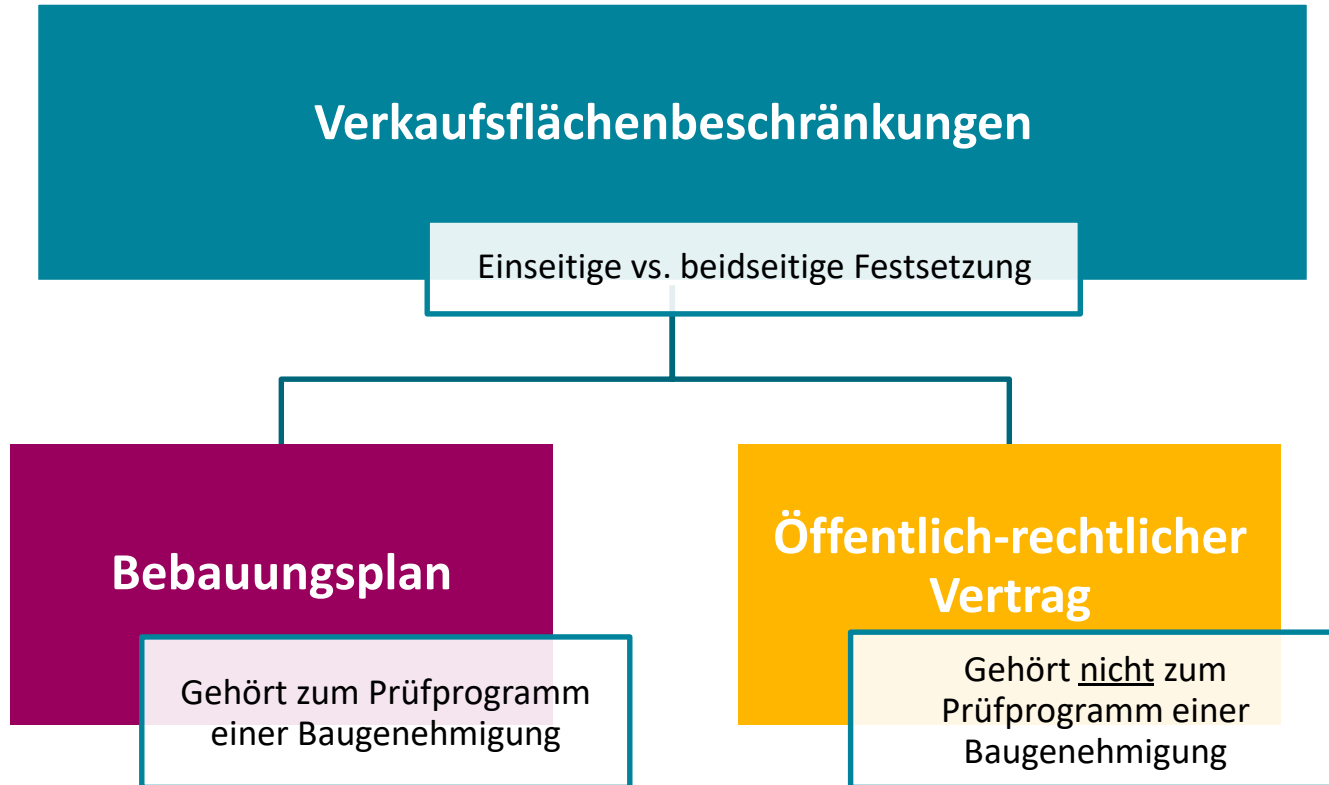
- Flächennutzungsplan
- Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte
- Interkommunale / regionale Einzelhandelskonzepte

Raumordnungs-  
recht

- Landesplanung (13 LEP der Länder)
- Regionalplanung

„Nach Auffassung des Senats wäre es Sache des Gesetz- oder Verordnungsgebers, eine Rechtsgrundlage für die Festlegung von Verkaufsflächen zu schaffen. In der Praxis haben sich Verkaufsflächen als Parameter für die Planung von Einzelhandelsvorhaben und Einkaufszentren durchgesetzt. **Indes fehlen im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung Regelungen, um die Ansiedlung dieser Vorhaben mittels Festsetzungen zur Verkaufsfläche rechtssicher zu steuern.** Eine solche Rechtsgrundlage zu schaffen, ist nicht Aufgabe richterlicher Rechtsfortbildung. Das verbleibende Regelungsdefizit kann zum Scheitern kosten- und zeitintensiver Verfahren führen, ohne dass die mit einer Planung zu lösenden Sachfragen überhaupt zur Sprache kommen.“

BVerwG, Urteil vom 25.01.2022 – 4 CN 5/20, juris Rn. 38



### Variante 1: Festsetzung im Bebauungsplan



#### Hohe Hürden → oft keine rechtssichere Festsetzung

Die Festsetzung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen **Verkaufsflächenobergrenze** zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet ist mangels Rechtsgrundlage **unzulässig** (BVerwG, Urteil vom 03.04.2008 – 4 CN 3/07, juris Rn. 14)

**Unzulässig** ist eine betriebsunabhängige Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für alle im Plangebiet ansässigen oder zulässigen Einzelhandelsbetriebe oder ihre isolierte zahlenmäßige Kontingentierung.

**Verkaufsflächenbeschränkungen sind nur zulässig, wenn sie die Art der baulichen Nutzung festsetzen.**



### Variante 1: Festsetzung im Bebauungsplan

- Es dürfen nur Verkaufsflächen festgesetzt werden, mit denen ein **bestimmter Anlagentyp** festgesetzt wird.
- Die höchstzulässige Verkaufsfläche für die Grundstücke im Bebauungsplan darf in der Form festgesetzt werden, dass die maximale Verkaufsfläche für jeweils einzelne Grundstücke festgelegt wird, sofern dadurch die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden soll.
- Die Gemeinde ist befugt, die Verkaufsfläche in der Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsflächengröße im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl festgelegt wird, soweit dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelstypen und damit die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden soll (jüngst BVerwG, Urteil vom 25.01.2022 – 4 CN 5/20, juris Rn. 31).
- **Konzept zur Typisierung** nötig, das über Festsetzung der bestehenden Verkaufsflächen hinausgeht.

### Variante 1: Festsetzung im Bebauungsplan



Die Begrenzung der höchstzulässigen Verkaufsfläche umschreibt nicht automatisch einen bestimmten Typ einer baulichen Anlage.

### Was ist ein bestimmter Typ einer baulichen Anlage?

- **Nachbarschaftsladen?**
  - Abgelehnt z.B. für den „Leipziger Laden“ = Läden mit bis zu 150 m<sup>2</sup> beschrieben werden, die zentrenrelevante Sortimente anbieten sollen (Sächsisches OVG, Urteil vom 9.2.2016 - 1 A 415/13)
  - Bejaht z.B. für eine Einzelhandelsbetrieb mit einer Nutzfläche von höchstens 400 m<sup>2</sup> (OVG NRW, Urteil vom 15.2.2011 - 10 D 104/08.NE)
- **Großflächiger Einzelhandelsbetrieb (vgl. § 11 Abs. 3 BauNVO)**
  - Bejaht z.B. bei vorhabenbezogenem B-Plan für SO mit 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (OVG NRW, Urteil vom 16.10.2017 – 2 D 61/16.NE)
  - Darf im **SO** sogar noch weiter aufgefächert werden, solange ein bestimmter Anlagentyp beschrieben wird

## **Alle Flächen, die dem Verkauf dienen =**

Gesamte dem Kundenverkehr zugängliche Fläche, die für den Verkauf sowie die Präsentation von Waren bestimmt ist und/oder tatsächlich genutzt wird.

### **Verkaufsfläche**

- Freiflächen (Gänge, Flure), Kassenzonen, Schaufenster, Windfang, Fahrstühle, Rolltreppen, Bereich zum Einpacken und zum Entsorgen von Verpackung
- Verkaufsstände und Theken
- Bäcker im Gebäude
- Wohl auch Abstellflächen für Einkaufswagen

### **Keine Verkaufsfläche**

- Lager
- Flächen außerhalb des Gebäudes, soweit nicht für Verkauf genutzt (nicht prägend für Wettbewerbsfähigkeit)
- Kundentoiletten
- Gastronomie / Café
- überdachte Abstellfläche im Freien

### Variante 2: Vereinbarung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag



#### **Möglich, aber weniger rechtliche Bindung**

- Freiwillige Vereinbarung der Beteiligten ist möglich
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag gehört nicht zum Prüfprogramm einer Baugenehmigung
- Vereinbarung kann jederzeit durch die Vertragsparteien geändert werden

## 3 Entwicklungen im BauGB



## BauGB-Novelle 2024: Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung



"Bau-Turbo"  
(§ 246 e)

Verkürzung  
Fristen für  
Bauleitplanung

Beschleunigung  
Ausbau  
Windenergie  
und Geothermie

**Änderung von  
§ 11 Abs. 3  
BauNVO**

Aufstockungen  
und  
Verdichtungen

Gebäudetyp E

Nutzungs-  
kategorie  
„Musikclubs“ in  
BauNVO



## 3 Entwicklungen im BauGB

Aktuelle Fassung des § 11 Abs. 3 BauNVO

1. Einkaufszentren,
  2. **großflächige** Einzelhandelsbetriebe, die 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,
  3. sonstige großflächige Handelsbetriebe [...],
- sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig.

Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelt-  
einwirkungen im Sinne des § 3 BImSchG sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung,  
auf den Verkehr, auf die **Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich** der in Satz 1 bezeichneten  
Betriebe, auf die **Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche** in der Gemeinde oder in anderen  
Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt.

Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 **in der Regel  
anzunehmen**, wenn die **Geschossfläche 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet**.

Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn **Anhaltspunkte** dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei  
weniger als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche nicht  
vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die  
Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen  
Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.

> 800 m<sup>2</sup> VK

Auswirkungen

Vermutung

Atypik





## 3 Entwicklungen im BauGB

Atypikprüfung nach § 11 Abs. 3 BauNVO

### Betriebliche Atypik

- Schmales Warensortiment, bei dem Kunde auf Transportmöglichkeiten angewiesen ist
- Geringe Verkaufsfläche im Verhältnis zur Geschossfläche
- Einzelhandel im Zusammenhang mit anderer gewerblicher / handwerklicher Tätigkeit (Kfz-Handel, Baustoffhandel, Büromöbel)

### Städtebauliche Atypik

- Größe der Gemeinde / des Ortsteils (je größer, desto eher relativieren sich potentielle negative städtebauliche Folgen)
- Gliederung / Dichte der Gemeinde
- Integration des Standorts, insbesondere in Wohnbebauung (MI, MU, ggf. WA, WB)

### Verträglichkeit im Einzelfall

Prognose, dass keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu erwarten sind.



## 3 Entwicklungen im BauGB

### Geplante neue Fassung des § 11 Abs. 3 BauNVO

[...]

Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 BImSchG sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die **Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich** der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die **Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche** in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt.

Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 **in der Regel anzunehmen**, wenn die **Geschossfläche 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet**.

Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn **Anhaltspunkte** dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche nicht vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.

*Bei Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen.*

Auswirkungen

Vermutung

Atypik

### Referentenentwurf – 30.07.2024

Bei Einzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot **vornehmlich Lebensmittel** sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die **Überschreitung nicht mehr als 300 Quadratmeter** beträgt und allein der **Erweiterung** des Lebensmittelsortiments sowie der Vergrößerung der Gänge und des Kassensbereichs in den Verkaufsräumen dient.

### Kabinettsentwurf – 04.09.2024

Bei **Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben**, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der **verbrauchernahen Versorgung** dienen.

### Referentenentwurf – 30.07.2024

Bei Einzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot **vornehmlich Lebensmittel** sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die **Überschreitung nicht mehr als 300 Quadratmeter** beträgt und allein der **Erweiterung** des Lebensmittelsortiments sowie der Vergrößerung der Gänge und des Kassensbereichs in den Verkaufsräumen dient.

### Kabinettsentwurf – 04.09.2024

Bei **Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben**, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der **verbrauchernahen Versorgung** dienen.

Keine Beschränkung auf Erweiterung

Keine Beschränkung auf 300 m<sup>2</sup>



### Relevanz der Änderung?

Unmittelbare Relevanz der Änderung dürfte gering sein.

**Bebauungspläne verweisen immer auf die Version der BauNVO, die bei ihrem in Kraft treten galt.**

Deshalb spielt die neue Fassung von § 11 Abs. 3 BauNVO für alte Bebauungspläne keine direkte Rolle.



Anpassung der  
Bebauungspläne?

Abweichende Regelung im Gesetz? Bisher nicht vorgesehen, aber unter anderem vom ZIA angeregt.

**Signalwirkung an die Praxis, es wird wohl zu praktischen Einflüssen kommen.**

## 4 Einkaufen am Sonntag





Die Ladenöffnungsgesetze der Länder sehen ein grundsätzliches Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen vor

Jedes Land hat ein  
anderes Gesetz



### Die Ladenöffnungsgesetze der Länder sehen ein grundsätzliches Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen vor

#### § 3 Sächsisches Ladenöffnungsgesetz

(1) Montags bis sonnabends dürfen Verkaufsstellen von 6 bis 22 Uhr öffnen. Am 24. Dezember und 31. Dezember dürfen Verkaufsstellen, sofern diese Tage auf einen Werktag fallen, von 6 bis 14 Uhr öffnen.

(2) Außerhalb der in Absatz 1 genannten Zeiten und an Sonn- und Feiertagen sind die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann verboten, soweit nicht durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes etwas anderes bestimmt wird (allgemeine Ladenschlusszeiten).

[...]



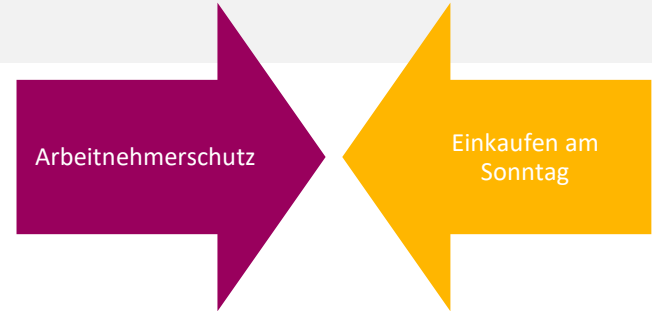


### Die Ladenöffnungsgesetze der Länder sehen ein grundsätzliches Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen vor

**Die Unterbindung des Verkaufs von Waren an Sonn- und Feiertagen ist kein Selbstzweck und darf auch keiner sein.**

Strategischer Nachteil des stationären Handels?  
Einkaufen im Internet ist auch an Sonn- und Feiertagen möglich.

**Legislative Änderungen?**



### Einkaufen an Sonn- und Feiertagen durch automatisierte Läden?

- Zum Teil haben Gerichte die Öffnung automatisierter Läden an Sonn- und Feiertagen verboten (z.B. Hessischer VGH, Beschl. v. 22.12.2023 – 8 B 77/22)
- Zum Teil sind die Landesgesetzgeber tätig geworden und haben bestimmte Ausnahmen geschaffen:
  - Hessen erlaubt die Öffnung „digitaler Kleinstsupermärkte“ in der Zeit von 0 bis 24 Uhr
  - = vollautomatisierte Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von bis zu 120 m<sup>2</sup>, die ausschließlich Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs feilhalten und durch digitale Lösungen ohne Verkaufspersonal betrieben werden

Schließung

Öffnung

Schutz von  
Arbeitnehmern

Verkaufsfreiheit:  
Berufsfreiheit  
des Betreibers

Einkaufsfreiheit:  
allgemeine  
Freiheit





## Dr. Patrick Hoffmann

Rechtsanwalt

Mohrenstraße 42  
10117 Berlin  
T +49 30 203907 - 81  
E [patrick.hoffmann@gsk.de](mailto:patrick.hoffmann@gsk.de)

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2024 GSK Stockmann. Alle Rechte vorbehalten. Der Name GSK Stockmann und das Logo sind eingetragene Markenzeichen.



YOUR PERSPECTIVE.  
[GSK.DE](https://www.gsk.de) | [GSK-LUX.COM](https://www.gsk-lux.com)