

16.01.26

Empfehlungen der Ausschüsse

Wo - In - U - Wi

zu Punkt ... der 1061. Sitzung des Bundesrates am 30. Januar 2026

EntschlieÙung des Bundesrates "Flexibilisierung der Vorschriften zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben"

- Antrag der Länder Sachsen, Nordrhein-Westfalen -

A

1. Der Wirtschaftsausschuss*

empfiehlt dem Bundesrat, die EntschlieÙung in folgender Fassung anzunehmen:

„EntschlieÙung des Bundesrates „Flexibilisierung der Vorschriften zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben“

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die geltenden Vorschriften zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben regelmäßig nicht mehr den praktischen Anforderungen entsprechen und von den zuständigen Behörden als zu unflexibel wahrgenommen werden.

* Wird bei gleichzeitiger Annahme mit Ziffer 2 redaktionell zusammengeführt.

2. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung das Baugesetzbuch novellieren möchte. Die Überlegungen aus der letzten Legislaturperiode, u. a. auch zur Flexibilisierung der o. g. Vorschriften in der Baunutzungsverordnung, sollten bei einer Gesetzesänderung berücksichtigt werden.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zeitnah Vorschläge für entsprechende Rechtsänderungen vorzulegen. Dazu gehört auch, dass für Lebensmittel Einzelhandelsbetriebe, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind und die der verbrauchernahen Versorgung dienen, die Flächenwerte in § 11 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung auf Praktikabilität und eine stärkere Anknüpfung der Zulässigkeit an die Verkaufs- statt an die Geschossfläche geprüft werden. Zugleich möge die Bundesregierung sicherstellen, dass die Attraktivität bestehender zentraler Versorgungsbereiche und des dort ansässigen Einzelhandels nicht weiter beeinträchtigt wird.

Begründung:

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und anderen großflächigen Handelsbetrieben bestimmt sich u. a. nach § 11 Absatz 3 BauNVO. Die Norm stellt bestimmte Anforderungen an die Ansiedlung dieser Betriebe außerhalb von Kerngebieten, um negative städtebauliche und raumordnerische Wirkungen zu verhindern. Es gilt dabei die Vermutungsregel, dass negative Auswirkungen in der Regel anzunehmen sind, wenn bei einem Betrieb mehr als 1 200m² Geschossfläche überschritten werden. Diese Vermutung kann im Einzelfall durch atypische Umstände widerlegt werden.

Viele Kommunen und Fachkreise bewerten den starren Schwellenwert und die Regelvermutung als zu wenig flexibel. Die Schwellenwertregel lässt sich zwar in atypischen Fällen widerlegen, wird in der Praxis aber als kompliziert und schwer handhabbar empfunden, insbesondere bei sogenannten Einzelhandelsagglomerationen, die in Summe die Schwelle überschreiten können.

Zeitgemäß wäre eine Regelung, mit der dynamisch auf aktuelle Veränderungen im Handel und auf städtebauliche Herausforderungen reagiert werden könnte. In den vergangenen Jahren haben sich insbesondere die Anforderungen an großflächige Einzelhandelsbetriebe verändert. Verändertes Konsumverhalten und demografische Veränderungen, aber auch bauliche Entwicklungen haben dazu geführt, dass die Geschossfläche von großflächigen Einzelhandelsbetrieben gestiegen ist – etwa aufgrund breiterer Gänge, niedrigerer Regale, größerer Lagerflächen, Ein- und Ausgangsbereichen etc.. Da eine gestiegene Geschossfläche aber nicht zwangsläufig mit einer Veränderung im Warensortiment korreliert, wird zum Teil diskutiert, auf die tatsächliche Verkaufsfläche abzustellen. Hierzu bedarf es im Zuge der Rechtsanpassung einer klaren Legaldefini-

tion des Begriffs Verkaufsfläche, um Unsicherheiten in der späteren Genehmigungspraxis vorzubeugen. Ein EU-Notifizierungsverfahren ist zu beachten.

Die Festlegung von Schwellenwerten für die Großflächigkeit muss sich an den tatsächlichen Marktgegebenheiten orientieren und gleichzeitig die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche sichern. Für den Lebensmitteleinzelhandel ist eine moderate Anpassung der Schwelle denkbar. Damit soll der Realität aktueller Marktgrößen Rechnung getragen und die Nahversorgung insbesondere in ländlichen Regionen gestärkt werden. Eine solche Anpassung darf jedoch nicht zu einer unkontrollierten Ausweitung führen. Deshalb ist die Zulässigkeit größerer Flächen an klare Bedingungen zu knüpfen: Sie muss auf städtebaulich integrierte Lagen beschränkt bleiben oder durch einen nachweislichen Versorgungsbedarf im Einzugsgebiet gerechtfertigt sein.

Außerdem sollte die Bundesregierung in ihren Vorschlägen auf einen differenzierten Ansatz setzen, der lediglich eine Flexibilisierung für die Nahversorgung im Lebensmittelbereich vorsieht. Eine Ausweitung der Verkaufsflächen im Non-Food-Bereich würde hingegen die Funktionsfähigkeit bestehender zentraler Versorgungsbereiche beeinträchtigen und deren Attraktivität sowie Vielfalt weiter schwächen.

Eine undifferenzierte Flexibilisierung, die zentrale Orte schwächt und damit auch die von Bund und Ländern finanzierte Städtebauförderung für lebendige Zentren konterkariert, darf nicht Ziel der Rechtsänderung sein.⁶

B

2. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

empfiehlt dem Bundesrat, die Entschlieung nach Maßgabe folgender Änderung zu fassen:

Zu Nummer 3 Satz 3 – neu –

Nach Nummer 3 Satz 2 ist der folgende Satz einzufügen:

„Zudem wird um Prüfung gebeten, wie in diesem Zusammenhang die Geb udeausf hrung flächensparend über mehrere Etagen angereizt und der maximale Anteil der versiegelten Grundstücksfläche festgelegt werden kann.“

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Es ist nachvollziehbar, dass die vorliegenden Begrenzungen nicht mehr zeitgemäß sind und nicht mehr den Wünschen des Einzelhandels entsprechen, um konkurrenzfähig zu bleiben.

* Wird bei gleichzeitiger Annahme mit Ziffer 1 redaktionell zusammengeführt.

In Zeiten von zunehmenden Extremwetterereignissen wie Starkregen und Hitze infolge des Klimawandels ist es allerdings auch erforderlich, die in § 1a BauGB ausgeführten Vorgaben zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden sowie zur Reduzierung der Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme zu gewährleisten.

Bei einer Festlegung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben der Verkaufsfläche, ist mit größeren Einzelhandelsbetrieben inklusive Nebenflächen zu rechnen. Ohne Größen- oder Flächenbegrenzung und ohne begrenzende Vorgaben durch einen Bebauungsplan könnte der Flächenverbrauch und der Anteil der Versiegelung steigen. Mit der Erweiterung der Verkaufsfläche kann zudem das Erfordernis entstehen, den Stellplatzbedarf zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund wird eine Prüfung angeregt, wie Anreize geschaffen werden können, Einzelhandelsflächen flächensparend zu gestalten.

C

3. Der **federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung** und
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**
empfehlen dem Bundesrat, die EntschlieÙung zu fassen.