

14.11.25**Antrag****der Länder Sachsen, Nordrhein-Westfalen**

Entschlieung des Bundesrates „Flexibilisierung der Vorschriften zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben“Freistaat Sachsen
Ministerpräsident

Dresden, 12. November 2025

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Dr. Andreas Bovenschulte

Sehr geehrter Herr Prsident,

ich bitte Sie, die als Anlage beigefügte

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

gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung
der 1059. Sitzung des Bundesrates am 21. November 2025 zu setzen und im
Anschluss den zuständigen Ausschüssen zuzuweisen.

Dem gehen entsprechende Beschlüsse der Sächsischen Staatsregierung vom
28. Oktober 2025 und der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vom
4. November 2025 voraus.

Mit freundlichen Gren
Michael Kretschmer

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

Der Bundesrat möge folgende EntschlieÙung fassen:

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.
2. Der Bundesrat begrüÙt, 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 die Flächenwerte in § 11 Abs. 3 Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO) auf Praktikabilität und eine stärkere Anknüpfung der Zulässigkeit an die Verkaufs- statt an die Geschossfläche geprüft werden.

Begründung:

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und anderen großflächigen Handelsbetrieben bestimmt sich u.a. nach § 11 Abs. 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, erscheint es zeitgemäßer, auf die tatsächliche Verkaufsfläche abzustellen. Die Verkaufsfläche bezeichnet ausschließlich die Flächen, auf denen tatsächlich Waren angeboten werden und Kunden verkehren. Sie ist also unmittelbar indikatorisch für die Handelsnutzung und ihre städtebaulichen Auswirkungen. Sie ist der geeignetere Maßstab, als die Geschossfläche, die alle Vollgeschosse eines Gebäudes umfasst und damit auch Neben-, Lager- und Personalfächen berücksichtigt, die nicht unmittelbar dem Verkauf dienen.

Im Zuge der Debatten zum Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung wurden im Jahr 2024 bereits Überlegungen zur Anpassung der 1.200m²-Grenze sowie der Anknüpfung an die Verkaufs- statt an die Geschossfläche diskutiert. Diese Überlegungen sollten wiederaufgenommen werden und zu einer Gesetzesänderung führen, die an die aktuellen Gegebenheiten des Handels und die Bedarfe der Bevölkerung angepasst ist. Bei einer Novellierung sollten auch die bestehenden Konkurrenzsituationen zwischen Einzelhandelseinrichtungen in Innenstädten und solchen in Randlagen Berücksichtigung finden und darauf geachtet werden, dass etwaige Planungserleichterungen nicht zu einer Verschärfung der Konkurrenz führen.