

# Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Eisenach

## ENTWURF

Prüfung möglicher Instrumente zur Umsetzung der Ziele und Empfehlung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

**Voruntersuchung, Prüfung und Empfehlung zur Erforderlichkeit eines strategischen Bebauungsplans „Zentrale Versorgungsbereiche“ gemäß § 9 Abs. 2a BauGB für den unbeplanten Innenbereich (§ 34) und für die Geltungsbereiche rechtsverbindlicher Bebauungspläne (§ 30) als Instrument zur bauplanungsrechtlichen Konfliktbehebung.**



Plan und Praxis GbR  
Manteuffelstraße 111  
10997 Berlin

Fon: +49(0)30 616 53 48-10

Fax: +49(0)30 616 53 48-99

[berlin@planundpraxis.de](mailto:berlin@planundpraxis.de)

## Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung.....	3
2.	Rahmenbedingungen der Steuerung des Einzelhandels. ....	4
2.1	Entwicklung des Einzelhandels und städtebauliche Probleme	4
2.2	Einzelhandelssteuerung durch Raumordnung	5
2.3	Systematik der planungsrechtlichen Steuerungsinstrumente des Einzelhandels	5
2.4	Anforderungen der Rechtsprechung an die Einzelhandelssteuerung	6
2.5	Ungeklärte Sachverhalte der Steuerung des Einzelhandels	7
3.	Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und in unbeplanten Innenbereichen .....	8
3.1	Steuerungsinstrumente des Einzelhandels durch Festsetzungen im Bebauungsplan	9
3.2	Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels in homogenen unbeplanten Innenbereichen nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. der BauNVO sowie Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB.	11
3.3	Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels in heterogenen unbeplanten Innenbereichen nach § 34 Abs. 1 BauGB	11
3.4	Bebauungsplan zur Überplanung unbeplanter Innenbereiche zur Einzelhandelssteuerung	12
3.5	Zusammenfassende Einschätzung	12
4.	Anforderungen aus dem Einzelhandelskonzept an die bauleitplanerische Entwicklung der unterschiedlichen Versorgungsbereiche .....	14
4.1	Einkaufsinnenstadt Eisenach	14
4.2	Standortbereich Tor zur Stadt	15
4.3	Nahversorgungszentrum Karlskuppe	16
4.4	Nahversorgungszentrum Altstadtstraße	17
4.5	Nahversorgungsstandorte	18
5.	Fehlentwicklungspotentiale .....	19
5.1	Gewerbegebiete	19
5.2	Vergnügungsstätten	19
5.3	Unbeplante Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB	20
5.4	Tankstellenshops	21
6.	Zusammenfassende Einschätzung.....	21

## **1. Vorbemerkung**

Das Büro Stadt und Handel hat uns über den Stand der Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts für die Stadt Eisenach unterrichtet und die Ergebnisse aus den Arbeitskreisen mitgeteilt.

Das Büro Plan und Praxis arbeitet dem Arbeitskreis zu, indem wir das planungsrechtliche Instrumentarium zur Steuerung des Einzelhandels aufzeigen. Dabei werden einleitend die typischen Entwicklungstendenzen des Einzelhandels aus planungsrechtlicher Sicht und die daraus resultierenden Folgen für die Stadtentwicklung dargelegt.

Zum besseren Verständnis werden die Systematik der Einzelhandelssteuerung nach der BauNVO, die Anforderungen aus der Rechtsprechung sowie noch nicht abschließend geklärte Fragen erörtert. Hieran schließt sich die Analyse der Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen in den Baugebieten nach den BauNVO, die Beschreibung des Fehlentwicklungspotentials sowie die Steuerungsinstrumente an.

Die Analyse der Steuerung des Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich basiert auf die Differenzierung in homogene und diffuse Gebietstypen, mit unterschiedlichen Gefährdungspotential und deren Steuerung durch einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB.

Die durch das Einzelhandels- und Zentrenkonzept definierten unterschiedlichen Typen von zentralen Versorgungsbereichen und Nahversorgungsstandorten werden auf der Grundlage der Darstellungen des wirksamen Flächennutzungsplans und soweit vorhanden, rechtskräftiger Bebauungsplänen dahingehend untersucht, ob und inwieweit eine bauleitplanerische Steuerung geboten erscheint.

Abschließend werden Fehlentwicklungspotentiale außerhalb zentraler Versorgungsbereiche generell aufgeführt, die einen zusätzlichen Prüfbedarf begründen können.

## 2. Rahmenbedingungen der Steuerung des Einzelhandels.

### 2.1 Entwicklung des Einzelhandels und städtebauliche Probleme

Die Entwicklung im Einzelhandel ab 1950 ist durch verschiedene Handelsformen geprägt, die sich nachhaltig auf die Versorgungsstrukturen ausgewirkt haben. In den 50er Jahre wurden große Kaufhäuser (beispielsweise Karstadt und Kaufhof) in den Innenstädten errichtet, die heute aufgrund ihres Managementkonzepts und ihres baulich-funktionalen Erscheinungsbildes an Bedeutung verlieren und selbst in guten Geschäftslagen z. T. gefährdet sind<sup>1</sup>. Ihnen folgten in den 60er Jahre Shoppingcenter, oftmals auch in nicht integrierten Lagen, die in den 70er Jahre durch eine „Filialisierung“ der Innenstädte und den Versandhandel abgelöst wurden. In den 80er Jahre drängten Fachmärkte und Discounter auf den Markt. Bis dahin wurden vorzugsweise innerstädtische, integrierte Standorte aufgesucht. In der DDR war die Versorgung überwiegend staatlich organisiert. Es gab ein eingeschränktes Warensortiment und im Vergleich zu den alten Bundesländern war der Versorgungsgrad sehr gering.

Mit der Wiedervereinigung, der Privatisierung öffentlicher Betriebe wie Bahn und Post, der Konversion militärischer Standorte und dem Nachholbedarf in den neuen Ländern im Bereich des Handels wurden bevorzugt Standorte außerhalb der Innenstädte, oftmals nicht integrierte Lagen für neue und meist großflächige Einzelhandelseinrichtungen auf der „grünen Wiese“ aufgesucht.

Seit Jahrzehnten findet in allen Bereichen des Handels ein tiefgreifender Strukturwandel statt, der die Standorte der Nahversorgung, der Stadtteilzentren, der Kernstädte und der peripheren Versorgungszentren unterschiedlich, aber nachhaltig beeinflusst<sup>2</sup>. Dieser Strukturwandel im Handel vollzieht sich bei den Anbietern und Verbrauchern verhältnismäßig schnell, während die städtebaulichen Strukturen hierauf langsam reagieren. Beschleunigt wird der Strukturwandel durch die Veränderungen der sozio-demografischen Strukturen und die Polarisierung des Verbraucherverhaltens, bei gleichzeitiger Unternehmens- und Umsatzkonzentration. Der Strukturwandel erfasst alle Bereiche der Kommunen, mit völlig unterschiedlichen Auswirkungen und Folgen in Schrumpfungs- und Wachstumsregionen. Die Ansiedlungsbedingungen für Fachmärkte und Discounter an nicht integrierten Standorten auf der „grünen Wiese“, in Gewerbe- und Sondergebieten sowie auf Bahn- und Konversionsflächen haben deren Entwicklungsbedingungen erheblich begünstigt. Gleichzeitig haben sich die Standorte in den Innenstädten durch Verkehrs- und Parkprobleme, zum Teil durch hohe denkmalpflegerische Anforderungen, nachlassende Sicherheit und Sauberkeit sowie fehlende Expansionsmöglichkeiten verschlechtert. Zusätzlich gewinnen neue Betriebsformen wie der Internethandel oder Teleshopping besonders durch die Corona-Pandemie an Bedeutung, die sich nachhaltig auf die Entwicklung der Innenstädte auswirken wird. Die Auswirkungen solcher Fehlallokationen und Markttrends führen in den zentralen Versorgungsbereichen zu „trading-down-effects“, zur Schwächung der Zentren, zu städtebaulich nachteiligen Kaufkraftumverteilungen, zum Bedeutungsverlust der Innenstädte sowie zu einer Verschlechterung der verbrauchernahen Versorgung.

---

<sup>1</sup> (vgl. Junker, Kühn, Nitz, Pump-Uhlmann, Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufszentren, Edition Difu, Berlin 2008)

<sup>2</sup> (vgl. Bunzel, Janning, Kruse, Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2009)

## 2.2 Einzelhandelssteuerung durch Raumordnung

Bauleitpläne müssen sich gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anpassen. Der raumordnerischen Steuerung sind nur die großflächigen Einzelhandelsbetriebe zugänglich. Großflächige sind Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche ab 800 qm. Alle Bundesländer versuchen, den großflächigen Einzelhandel von Art, Umfang und Standort her über landesplanerische Ziele auf die zentralörtliche Gliederung auszurichten. Als raumordnerische Steuerungsinstrumente stehen neben der zentralörtlichen Gliederung zur Verfügung:

**Konzentrationsgebot** oder auch **Zentralitätsgebot**: Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur in Orten mit zentralörtlicher Versorgungsfunktion zulässig sein.

**Integrationsgebot**: Zielvorgaben für die innergemeindliche Standortwahl, die eine Ansiedlung solcher Großprojekte nur an städtebaulich integrierten Standorten, d.h. innerhalb der Stadt- und Ortszentren sicherstellen sollen.

**Kongruenzgebot**: Vorgaben für Art und Umfang der Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, dass die Kaufkraftbindung des jeweiligen Vorhabens den zentralörtlichen Versorgungsbe- reich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreiten darf, dass sich also Einzugsbereich des Vorhabens und zentralörtlicher Versorgungsbereich im Wesentlichen decken sollen.

Diese landesplanerischen Zielvorgaben sind strikt zu beachten und daher nicht abwägungsfähig.

## 2.3 Systematik der planungsrechtlichen Steuerungsinstrumente des Einzelhandels

Parallel zu dieser Entwicklung im Einzelhandel hat der Bundesgesetzgeber das planerische Instrumentarium (BauGB, BauNVO) zur Steuerung des Einzelhandels regelmäßig den veränderten Bedingungen durch Novellierungen der gesetzlichen Grundlagen angepasst. Vor allem mit den Novellen zum BauGB von 2004 und 2007 hat der Bundesgesetzgeber durch die Entwicklung neuer und nachgebesserter Instrumente sowie der gesetzlichen Einführung des Begriffs „zentraler Versorgungsbereiche“ die Möglichkeiten der Steuerung des Handels verbessert.

Das Instrumentarium ist heute weit gefächert und deckt die Problemlagen gut ab. Als zwingende Voraussetzung für eine gemeindeweite Steuerung des Einzelhandels, zur Verhinderung von Fehlentwicklungen sowie zur Schaffung von Rechts- und Investitionssicherheit sind kommunale Einzelhandelskonzepte unerlässlich. Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sind informelle Planungen ohne unmittelbare Rechtswirkung nach außen. In den Konzepten werden die zentralen Versorgungsbereiche einer Gemeinde räumlich-funktional als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentrum definiert, die zulässigen oder unzulässigen Sortimente auf der Grundlage einer ortsspezifischen Sortimentsliste bestimmt und die Ziele und Grundsätze der Einzelhandelssteuerung als Ansiedlungsregeln für die jeweiligen Zentren festgelegt.

Einzelhandelskonzepte bedürfen der Umsetzung durch die Aufstellung von Bauleitplänen und sind in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. In Einzelhandelskonzepten erfolgt regelmäßig eine Klassifizierung der Betriebe nach ihrem Warensortiment in zentrenrelevante, nicht zentrenrelevante, nahversorgungsrelevante, zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente oder zentrenrelevante Randsortimente. Die Sortimente korrelieren mit dem Typ des Ladens bzw. Einzelhandelsbetriebs. Der Typ des Ladens- bzw. Einzelhandelsbetriebs wiederum ist neben der Sortimentsstruktur abhängig von der Betriebsgröße (Geschossfläche und Verkaufsfläche), die wiederum seine Versorgungsfunktion bestimmt. Die Versorgungsfunktion wiederum beeinflusst die städtebaulichen und

sonstigen Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO eines Vorhabens. Dabei wird für alle großflächigen Vorhaben angenommen, dass von ihnen die in § 11 Absatz 3 BauNVO genannten negativen Auswirkungen grundsätzlich zu befürchten sind<sup>3</sup>. Alle diese Kriterien zusammen bestimmen die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach seiner Art der Nutzung im Geltungsbereich eines B-Plan oder im unbeplanten Innenbereich. Läden und Einzelhandelsbetriebe sind deshalb in unterschiedlicher Ausprägung in den verschiedenen Baugebietstypen der BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässig und können durch Festsetzungen nach § 1 BauNVO weiter gegliedert werden. Diese Systematik ist wesentlich für die Steuerung des Einzelhandels durch B-Pläne. Sie gilt grundsätzlich gleichermaßen für qualifizierte wie einfache B-Pläne nach § 13 oder § 9 Abs. 2a BauGB zur Einzelhandelssteuerung.

Die in der Bauleitplanung verwendeten Begriffe wie Läden, Einzelhandelsbetriebe, großflächige Einzelhandels- und Handelsbetriebe sind städtebauliche Begriffe. Diese städtebaulichen Begriffe stellen zur Systematisierung auf Anlagentypen ab. Diese Anlagentypen sind deshalb nicht deckungsgleich mit den in Einzelhandelskonzepten verwendeten Begriffen, die ihren Ursprung in der Branchensystematik der Wirtschaft haben. Lediglich durch eine Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO oder durch einen V+E-Plan kann eine vorhabenkonkrete Festsetzung (z. B. Supermarkt, Discounter, Blumenfachgeschäft) erfolgen. Aus diesem Grund müssen die Begriffe aus Einzelhandelskonzepten den städtebaulichen Anlagentypen der verschiedenen Baugebiete der BauNVO zugeordnet werden. Dabei sind alle zuvor genannten Kriterien beachtlich. Aus der Analyse des geltenden Baurechts (§§ 30, 33, 34 BauGB) und den Zielen der räumlichen Verteilung der unterschiedlichen Einzelhandelsnutzungen im Gemeindegebiet kann das Potential für Fehlentwicklungen erfasst und durch die Aufstellung oder Änderung von B-Plänen gesteuert werden. Wenn eine Gemeinde für innerstädtische Randlagen Sortimentsbeschränkungen beschließt, um die innerstädtische Kernzone, das Zentrum, zu stärken, ist das ein legitimes städtebauliches Ziel. Sie darf auch „zentrumbildende“ Nutzungsarten, die in der Kernzone nicht oder nur geringfügig vertreten sind, in anderen Gemeindeteilen mit dem Ziel ausschließen, eventuelle Neuansiedlungen zwecks Steigerung oder Erhaltung der Attraktivität dem Zentrum zuzuführen<sup>4</sup>. Kommunale Einzelhandelskonzepte dienen nicht nur einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Sie sind im Interesse der Händler, da sie einen planerischen Rahmen als Grundlage für sichere Investitionsentscheidungen liefern. Dabei sollen Einzelhandelskonzepte nicht über ökonomische Kennziffern, sondern anhand städtebaulicher Kriterien begründet werden. Kommunale Einzelhandelskonzepte steuern die Standortentscheidungen und drücken die Bodenpreise in Gewerbegebieten, da diese einer zweckbestimmten Nutzung zugeführt werden müssen.

## **2.4 Anforderungen der Rechtsprechung an die Einzelhandelssteuerung**

Die Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung des Einzelhandels durch Bauleitplanung auf der Grundlage von Einzelhandelskonzepten wurden durch verschiedene Urteile für wichtige Aspekte geklärt. Von großer Bedeutung sind die Entscheidungen des BVerwG zur „Großflächigkeit“ von Einzelhandelsbetrieben. Danach sind Einzelhandelsbetriebe großflächig i. S. v. § 11 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 BauNVO, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 qm überschreiten. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind planungsrechtlich nur in Kerngebieten oder Sondergebieten zulässig. Einzelhandelsnut-

---

<sup>3</sup> (zu den Möglichkeiten der Abweichung von der Vermutungsschwelle vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO, ZfBR 2002, 598)

<sup>4</sup> BVerwG, Beschluss v. 10. 11. 2004, Az. 4 BN 33.04, BauR 2005, 818

zung bis 800 qm Verkaufsfläche sind mit Ausnahme von Industrie- und Sondergebieten, die der Erholung dienen, in allen anderen Baugebieten generell oder ausnahmsweise zulässig. Die Zulässigkeit wird jedoch beschränkt durch ihre gebietsbezogene Versorgungsfunktion und das Schutzniveau des Baugebietes.

Ein Einzelhandelsbetrieb mit einer Nutzfläche von höchstens 400 qm kann als "Nachbarschaftsladen" oder "Convenience-Store" ein festsetzungsfähiger Anlagentyp im Sinne von § 1 Abs. 9 BauNVO sein<sup>5</sup>. Unzulässig wäre allerdings die unreflektierte Übernahme der Rechtsprechung zum „Convenience-Store“ mit 400 qm Nutzfläche als Festsetzungen in einem B-Plan, wenn dieser Anlagentyp in der Realität in einer Gemeinde nicht vorhanden ist. Ein lupenreiner Typ eines Nachbarschaftsladens mit einer klar definierten Größe als Unterart eines Ladens wird es in der Realität erfahrungsgemäß kaum geben.

Auch bei Festsetzung eines Sondergebietes für Einzelhandelseinrichtungen ist die Gemeinde nicht völlig frei. Sie ist an die Ermächtigungsgrundlagen des § 1 BauNVO gebunden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist eine baugebietsbezogene, vorhabenunabhängige Verkaufsflächenobergrenze zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet mangels Rechtsgrundlage unzulässig<sup>6</sup>, die zugleich bei der Zulassung von Vorhaben das „Windhundprinzip“ begünstigt. Diese Rechtsprechung erschwert die Steuerung des Einzelhandels in sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO erheblich.

## 2.5 Ungeklärte Sachverhalte der Steuerung des Einzelhandels

Nach wie vor ungeklärt bleibt die Frage, wie die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen eines Vorhabens auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder einer Nachbargemeinde im Genehmigungsverfahren rechtssicher zu bestimmen sind<sup>7</sup>.

Die Ansiedlung mehrerer kleiner selbstständiger Läden und Einzelhandelsbetriebe ist planungsrechtlich regelmäßig in nahezu allen Baugebieten zulässig, da jedes Vorhaben für sich betrachtet wird. Eine Gesamtbetrachtung der Verkaufsflächen der einzelnen Betriebe ist nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig<sup>8</sup>. Die Agglomeration solcher Einzelhandelseinrichtung ist planungsrechtlich kaum zu steuern und die Ablehnung eines an sich zulässigen Vorhabens im Genehmigungsverfahren über § 34 Abs. 3 BauGB oder im Geltungsbereich eines B-Plans nach § 15 BauNVO bietet keine Gewähr zu Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Nur eine flächendeckende Bauleitplanung zur gemeindeweiten Steuerung des Einzelhandels kann Agglomerationen an nicht integrierten Standorten verhindern.

Ebenfalls noch nicht geklärt ist der Umgang mit Tankstellenshops als Läden oder Einzelhandelsbetriebe, insbesondere die Frage ihrer Zulassung als einer Tankstelle dienende Nebenanlage, als eigenständige Hauptnutzung, ihre typische Größe der Verkaufsfläche sowie deren Warenangebot, das rechtlich nur ein auf Reisebedarf beschränktes Sortiment aufweisen darf<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> BVerwG, Beschluss v. 8. 11. 2004, Az. 4 BN 39.04, BauR 2005, 513

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil v. 3. 4. 2008, Az. 4 CN 3.07, BauR 2008, 1273-1278

<sup>7</sup> Urteil des BVerwG v. 11.10.2007, Az. 4 C 7.07; UPR 2008, 67 OVG Münster v. 11.12.2006, Az. 7 A 964/05; UPR 2007, 393; OVG Münster, Urteil v. 13. 6.2007, Az. 10 A 2439/06; BauR 2007, 2012

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil v. 24. 11.2005, Az. 4 C 8.05, BauR 2006, 648

<sup>9</sup> Vgl. Klinge in: Bunzel u.a. Baurecht, § 4a Ziff. 2.2.1.4

### 3. Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und in unbeplanten Innenbereichen

In fast allen Baugebietstypen sind Einzelhandelsbetriebe zulässig, aber nicht in jedem Gebiet jede Art von ihnen. Das Modell der BauNVO beruht auf der Grundvorstellung, dass in jedem Baugebiet nur diejenigen Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen, deren Auswirkungen gebietsverträglich sind, also den Gebietscharakter nicht beeinträchtigen. Das maßgebliche Unterscheidungskriterium dabei sind die von Einzelhandelsnutzungen ausgehenden typischen Störungen, insbesondere der mit ihnen verbundene Liefer- und Kundenverkehr. Diese Störungen treten grundsätzlich desto stärker in Erscheinung, je mehr Kunden der Betrieb für eine wirtschaftliche Existenz benötigt, und die Anzahl der Kundenverkehrsbewegungen hängt nach von der Größe der Verkaufsfläche und / oder der Zahl der Parkplätze ab. Doch auch das Sortiment spielt eine Rolle: Ein Lebensmitteldiscounter oder Getränkemarkt, der eine eng begrenzte Auswahl standardisierter Artikel anbietet, zielt im Allgemeinen auf einen größeren Kundenkreis als ein Vollversorger mit derselben Verkaufsfläche, weil das Einkaufsverhalten weiter Kundenkreise sich darauf eingestellt hat, die discounter-typischen Waren dort und die im Übrigen benötigten Artikel anschließend bei einem Vollversorger zu kaufen.

Die hier abgedruckte tabellarische Übersicht zeigt die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetriebe in den Baugebieten der BauNVO 1990/2017.

<b>Einzelhandel in der BauNVO 1990/ 2017</b>			
<b>Gebietsart</b>	<b>Regelmäßige Zulässigkeit</b>	<b>Ausnahmsweise Zulässigkeit</b>	<b>Unzulässigkeit</b>
§ 2 BauNVO: WS	Läden zur Gebietsversorgung		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 3 BauNVO: WR		Gebietsversorger zur Deckung des täglichen Bedarfs	Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 4 BauNVO: WA	Läden zur Gebietsversorgung		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 4a BauNVO: WB	Mit Wohnnutzung vereinbare • Läden		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 5 BauNVO: MD	Nicht wesentlich störende • Einzelhandelsbetriebe		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 6 BauNVO: MI	Nicht wesentlich störende • Einzelhandelsbetriebe		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 6a BauNVO MU	Nicht wesentlich störende • Einzelhandelsbetriebe		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren

§ 7 BauNVO: MK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• großflächige Einzelhandelsbetriebe</li> <li>• Einkaufszentren</li> </ul>		
§ 8 BauNVO: GE	Läden zur Gebietsversorgung unter dem Begriff Gewerbebetriebe aller Art		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 9 BauNVO: GI	Nach vorherrschender Meinung unzulässig		Großflächiger Einzelhandel, z.B. Einkaufszentren
§ 11 BauNVO: SO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkaufszentren</li> <li>• Großflächige Einzelhandelsbetriebe i.S. Nr. 2 BauNVO</li> <li>• Großflächige Handelsbetriebe i.S. Nr. 3 BauNVO</li> </ul>		

In den nur oder überwiegend dem Wohnen dienenden Baugebieten sind Läden und Einzelhandelsbetrieb zwar zulässig, unterliegen jedoch aufgrund ihrer Versorgungsfunktion und ihrem hohen Schutzniveau relativ starken Restriktionen. Deshalb sind Wohngebiete für Fehlentwicklungen im Einzelhandel weniger anfällig als Gewerbegebiete sowie diffuse unbeplante Innenbereiche. In diffusen unbeplanten Innenbereichen können städtebauliche Zielkonflikte durch zulässige neue oder der Erweiterung bestehenden, fehlallokalisierter Einzelhandelsnutzungen Missstände bis zum Sanierungszeitstand verschärfen und dabei die zentralen Versorgungsbereiche stark gefährden. In Gewerbegebieten sind Einzelhandelsnutzungen als Gewerbebetriebe aller Art generell zulässig. Das Fehlentwicklungspotential ist folglich in älteren, meist ungegliederten Bebauungsplänen mit der Festsetzung Gewerbegebiet besonders hoch.

Begünstigt sind Einzelhandelsbetriebe, insbesondere großflächige Einzelhandelsbetriebe in Kern- und speziellen Sondergebieten nach § 11 BauNVO, in denen aufgrund der zulässigen hohen baulichen Dichten entsprechend große Vorhaben errichtet werden können.

### **3.1 Steuerungsinstrumente des Einzelhandels durch Festsetzungen im Bebauungsplan**

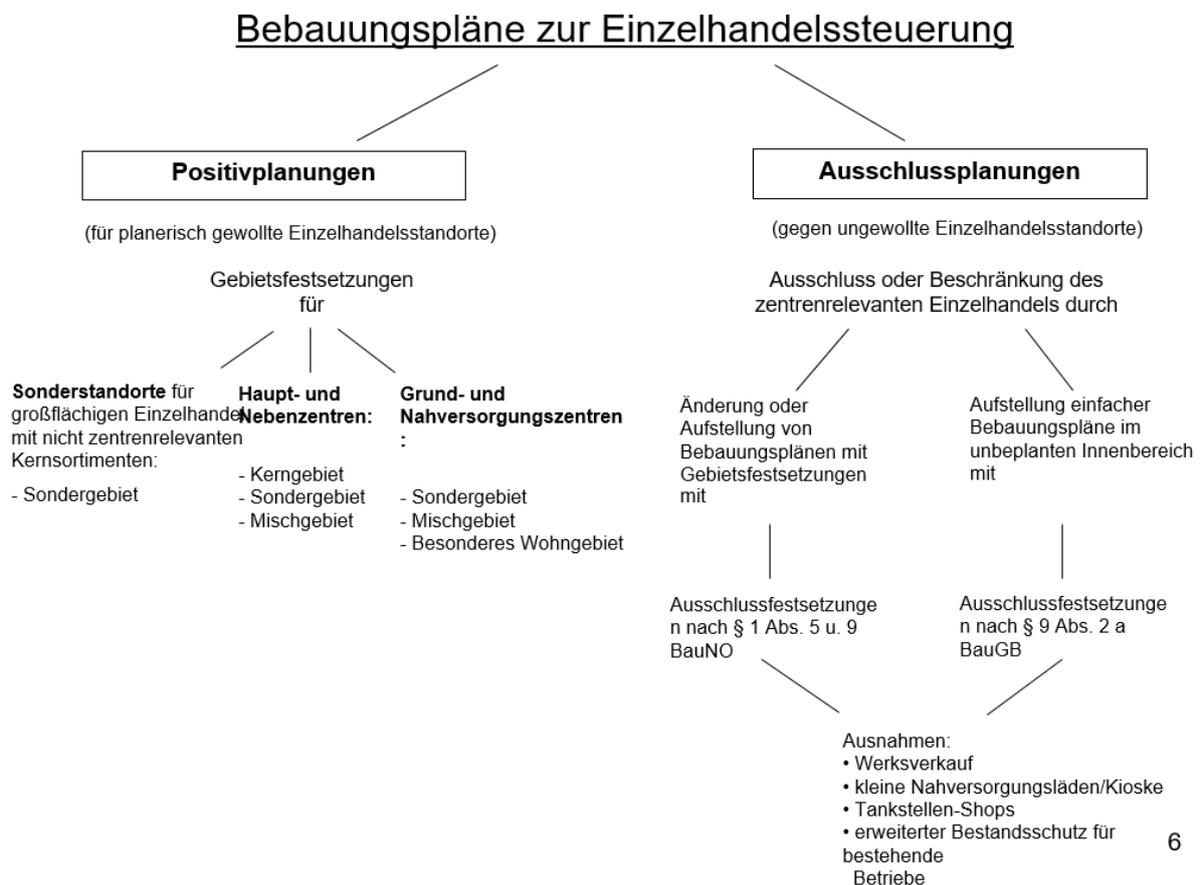
Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sind informelle Planungen ohne unmittelbare Rechtswirkung nach außen; sie können Baurechte weder schaffen noch vernichten. Sie bedürfen daher einer Umsetzung durch Bebauungspläne. Dabei kann eine Steuerung über Positivfestsetzungen oder / und Ausschlussfestsetzungen erfolgen. Dies kann in Rahmen von Neuplanung oder der Überplanung von bestandsgebieten erfolgen.

Im Rahmen von Positivfestsetzungen werden die nach dem Einzelhandelskonzept bestimmten zentralen Versorgungsbereiche entsprechend ihrer Versorgungsfunktion (Haupt- und Nebenzentrum, Nahversorgungszentrum oder Sonderstandorte) als Baugebiete (MK, MI, MU, SO-Gebiete für Hauptzentren oder als SO, WA, WB-Gebiete für Nahversorgungszentren) festgesetzt. In den so festgesetzten Baugebieten sind die Einzelhandelseinrichtungen entsprechend des Einzelhandelskonzepts zulässig.

Bei der Steuerung über Ausschlussfestsetzungen werden außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche in den betreffenden Baugebieten die Einzelhandelsnutzungen ausgeschlossen oder eingeschränkt, die die zentralen Versorgungsbereiche gefährden können.

Während die Neuaufstellung von Bebauungsplänen auf bisher unbebauten Flächen zur Steuerung des Einzelhandels kaum Probleme bereitet, gestaltet sich die Überplanung von Bestandsgebieten als schwierig. In Bestandsgebieten sind oftmals Nutzungen vorhanden, die mit den Zielen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes kollidieren, Bestandsschutz genießen und meist am Standort mit Entwicklungsperspektiven bleiben möchten. Oftmals widersprechen diese Nutzungen zugleich den Zielen der Raumordnung bzw. der Landesplanung. Eine Verlagerung der Nutzungen ist regelmäßig aus Kostengründen ausgeschlossen, weshalb in Einzelhandelskonzepten Wege zur Konfliktbewältigung aufzuzeigen und mit dem zur Verfügung stehenden planerischen Instrumentarium (z.B. § 1 Abs. 10 BauNVO, Sonderstandorte, Größe- und Sortimentsbeschränkungen in Sondergebieten) umzusetzen sind.

**Abbildung 1: Bebauungsplantypen zur Einzelhandelssteuerung**



Quelle: Vortrag Dr. Janning 7.11.2011 IHK Bielefeld

### **3.2 Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels in homogenen unbeplanten Innenbereichen nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. der BauNVO sowie Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB.**

Der unbeplante Innenbereich nach § 34 BauGB differenziert nach zwei Gebietskategorien, den homogenen, einheitlich strukturierten Gebieten die einem Baugebietstyp nach der BauNVO entsprechen (§ 34 Abs. 2 BauGB - faktische Baugebiete) und solchen, die keinem Baugebietstyp entsprechen, diffuse Gebiete, meist städtebauliche Gemengelagen (§ 34 Abs. 1 BauGB).

In den faktischen Baugebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB bestimmt sich die Art der zulässigen baulichen Nutzung nach den Zulässigkeitstatbeständen der BauNVO. In den faktischen Baugebieten sind folglich nur die Einzelhandelsnutzungen nach den Vorgaben des BauNVO zulässig. Großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO kann sich von der Art der Nutzung her nur in faktischen Kerngebieten oder in faktischen Sondergebieten einfügen; in allen anderen Baugebieten sind diese Nutzungen unzulässig.

Das Fehlentwicklungspotential in den faktischen Baugebieten bzgl. einer Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben ist gering, sofern die Baugebiete sich an städtebaulich integrierten Standorten nach dem Einzelhandelskonzept befinden. Für nicht integrierte Standorte mit Fehlentwicklungspotential besteht ein Erfordernis zur Überplanung durch Aufstellung von Bebauungsplänen.

Für die Steuerung des Einzelhandels in unbeplanten Innenbereichen, sowohl für Gebiete mit einheitlicher Struktur als auch solcher mit diffuser Struktur, spielen Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB keine oder nur eine nachrangige Bedeutung. Die Satzungen nach Absatz 4 haben sowohl für faktische Baugebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB sowie für Gemengelagen nach § 34 Abs. 1 BauGB nur insoweit Bedeutung, als sie an Anwendungsbereich des § 34 BauGB bestimmen. In den Satzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 BauGB können einzelne Festsetzungen wie in einem Bebauungsplan getroffen werden. Grundsätzlich wären einzelne Regelungen zum Einzelhandel möglich, meist jedoch nicht geboten.

### **3.3 Analyse der Zulässigkeit unterschiedlicher Typen des Einzelhandels in heterogenen unbeplanten Innenbereichen nach § 34 Abs. 1 BauGB**

In unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB mit diffuser Gebietsstruktur richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach den bereits vorhandenen, prägenden Nutzungen. Ist das prägende Nutzungsspektrum weit, beispielsweise von Wohnungen bis großflächigem Einzelhandel, sind alle Nutzungen zulässig, die sich innerhalb des vorgefundenen Rahmens halten. Folglich ist das Fehlentwicklungspotential für eine weitere Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben an nicht integrierten und dem Einzelhandelskonzept widersprechenden Standorten sehr groß. Für diffuse unbeplante Innenbereiche besteht regelmäßig ein Erfordernis zur Aufstellung von Bebauungsplänen zur Verhinderung von Fehlentwicklungen.

### **3.4 Bebauungsplan zur Überplanung unbeplanter Innenbereiche zur Einzelhandelssteuerung**

Mit § 9 Abs. 2a BauGB wurde den Gemeinden ein spezieller Typ eines einfachen B-Plans gegeben, um im unbeplanten Innenbereich besser zu steuern, mit dem Ziel der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile sowie der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 4 Rechnung zu tragen.

Nach § 9 Abs. 2a BauGB kann die Gemeinde für unbeplante Innenbereiche einen einfachen B-Plan zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche aufstellen und isoliert bestimmen, dass nur bestimmte Arten der baulichen Nutzung zulässig, unzulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind. Mit einem derartigen einfachen B-Plan i. S. v. § 30 Abs. 3 verzichtet die Gemeinde bewusst auf die Festsetzung eines Baugebietes und steuert nur gezielt einzelne Nutzungen, überwiegend Einzelhandelseinrichtungen, um zentrale Versorgungsbereiche vor Fehlentwicklungen an anderer Stelle im Gemeindegebiet zu schützen. Denkbar wäre ein einfacher B-Plan, der alle gefährdeten unbeplanten Innenbereiche der Gemeinde in einem Verfahren überplant. Dabei können die Festsetzungen für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des B-Plans unterschiedlich getroffen werden. Gerade diese differenzierte Steuerungsmöglichkeit eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit auf bestehende Nutzungen Rücksicht (meist die zu steuernden Einzelhandelseinrichtungen) zu nehmen, die beispielsweise von einer Ausschlussregelung ausgenommen werden, um einem Planungsschaden vorzubeugen. Damit solche einfachen B-Pläne ihre Wirkungen entfalten können, sind – soweit dies nicht bereits durch das vorhandene Planungsrecht sichergestellt ist - in den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche die planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass sich hier die Nutzungen ansiedeln und entwickeln können, die dem Versorgungsbereich dienen. In der Regel sind für die zentralen Versorgungsbereiche qualifizierte B-Pläne aufzustellen bzw. vorhandene B-Pläne zu ändern oder zu ergänzen, um Fehlentwicklungen vorzubeugen<sup>10</sup>.

### **3.5 Zusammenfassende Einschätzung**

Für eine gezielte Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung mit Hilfe der aufgezeigten Rechtsinstrumente ist die Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes aus rechtlichen und kommunalpolitischen Gründen unabdingbar.

Die Umsetzung der Ziele von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten ist planungsrechtlich nur über die Bauleitplanung möglich und immer dann geboten, wenn Fehlentwicklungen drohen.

Das Steuerungserfordernis und das Steuerungsinstrumentarium sind abhängig von geltenden Baurecht (§ 30 oder § 34 BauGB), den Zielen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, der Gefahr von Fehlentwicklungen und den Entwicklungsdruck.

Das rechtliche Steuerungsinstrumentarium zum Einzelhandel beginnt auf Ebene der Raumordnung und differenziert sich bis zur Ebene der Bauleitplanung immer weiter aus. Auf Ebene der Bauleitplanung ist eine das gesamte besiedelte Gemeindegebiet erfassende Planung und Steuerung des Einzelhandels durch unterschiedliche Typen von qualifizierten und einfachen Bebauungsplänen möglich.

Hohe Anforderungen werden an die Überplanung bestehender Gebiete mit Fehlentwicklungen im Einzelhandel gestellt, insbesondere dann, wenn in genehmigte und ausgeübte Nutzungen eingegriffen werden soll. Besonders problematisch sind Fehlentwicklungen in Gewerbegebieten, in denen sich

---

<sup>10</sup> Vgl. Klinge in: Bunzel u.a. Baurecht, § 9 Abs. 2a, Ziff. 5

Einzelhandelsnutzungen verfestigt haben, die weder landesplanerischen noch bauleitplanerischen Zielen entsprechen. In diesen Gemengelagen bedarf es des Einsatzes aller konfliktmindernder Instrumente des BauGB und der BauNVO, einschließlich der landesplanerischen Abweichungsmöglichkeiten von Zielen. Der Handlungsdruck in diesen Gebieten ist besonders groß, um einer weitere Verfestigung der Konflikte zu vermeiden.

## 4. Anforderungen aus dem Einzelhandelskonzept an die bauleitplanerische Entwicklung der unterschiedlichen Versorgungsbereiche<sup>11</sup>

### 4.1 Einkaufsinnenstadt Eisenach

Für den zentralen Versorgungsbereich der Innenstadt ist die Sicherung und Weiterentwicklung der bestehenden Einzelhandelsfunktion sowie der Vielfalt kleiner Fachgeschäfte, insbesondere durch bauleitplanerische Steuerung des zentrenrelevanten Einzelhandels.

Der Bebauungsplan Nr. 4 „Nördliche Innenstadt“ setzt Teilflächen des nördlichen zentralen Versorgungsbereichs als Kerngebiet und eine kleinere Teilfläche als besondere Wohngebiete, mit einer Feinsteuerung zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und ausreichenden baulichen Entwicklungsmöglichkeiten fest. Im Geltungsbereich dieses Bebauungsplans sind zur Steuerung des Einzelhandels keine weiteren planerischen Aktivitäten geboten.

**Abbildung 2: Einkaufsinnenstadt Eisenach**



Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

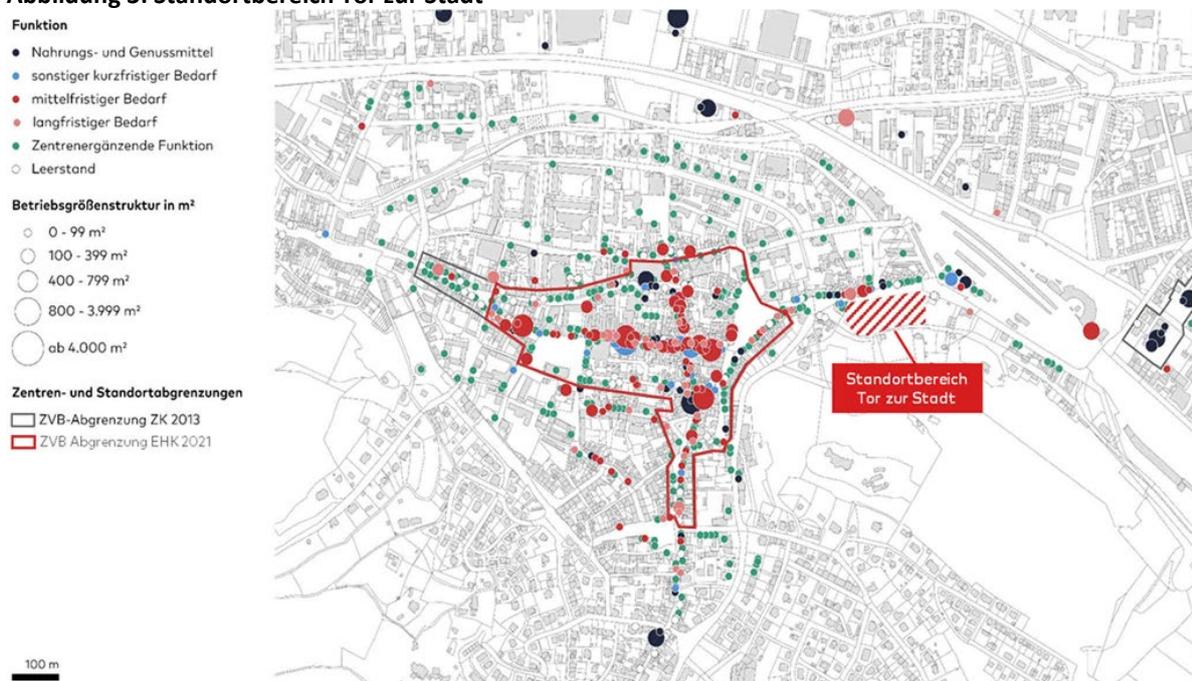
Die übrigen Teilflächen des zentralen Versorgungsbereichs sind nach § 34 BauGB zu beurteilen. Auf der Grundlage einer Realnutzungskartierung in den Kategorien der BauNVO ist eine Zuordnung zu § 34 Abs. 1 bzw. § 34 Abs. 2 BauNVO vorzunehmen. Hieraus lässt sich das Planungserfordernis i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB zur Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 BauGB oder eines einfachen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2b BauGB ableiten. Sofern erkennbare Fehlentwicklungen im Einzelhandel einen kurzfristigen Handlungs- und Steuerungsbedarf begründen, empfiehlt sich die Einleitung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB mit entsprechenden Plansicherungsinstrumenten. Sofern für den zentralen Versorgungsbereich Innenstadt ein Bebauungsplan aufgestellt wird, ist in Entwicklung aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans aus den gemischten Bauflächen sowohl die Festsetzung als Kerngebiet, urbanes Gebiet oder Mischgebiet denkbar.

<sup>11</sup> Der Untersuchung liegen die rechtskräftigen Bebauungspläne Nr. 1, 2, 3.1, 3.2,4,5,9,10,12,14, 17,22, 22.2, 23.1, 27, 33, 36, 38, 40, 41.1, 43 und 50 der im Internet veröffentlichten Pläne zugrunde.

## 4.2 Standortbereich Tor zur Stadt

Östlich der Eisenacher Einkaufsinnenstadt ist an einem Standortbereich gegenüber des Bahnhofs im Rahmen der Bauleitplanung mit intensiver Bürgerbeteiligung das Fachmarktzentrum „Tor zur Stadt“ entwickelt worden. Das Fachmarktzentrum wurde im Oktober 2020 eröffnet. Der Standortbereich ergänzt das Angebot der Einkaufsinnenstadt im zentren- und zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimentsbereich hinsichtlich großflächiger Einzelhandelsangebote. Sofern der Bebauungsplan noch nicht als Satzung beschlossen wurde, empfiehlt das Einzelhandels- und Zentrenkonzept die planungsrechtliche Festschreibung der realisierten Verkaufsflächen, verbunden mit einer Wiederholung von Verfahrensschritten. Ist das Bauleitplanverfahren abgeschlossen, scheidet diese Möglichkeit weitgehend aus, weil die Plangewährleistungsgarantie zur Verhinderung eines Planungsschadens i.S.v. § 42 BauGB noch nicht abgelaufen ist.

**Abbildung 3: Standortbereich Tor zur Stadt**



Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

## Nahversorgungszentrum Nord

Das Nahversorgungszentrum Nord ist ein zentraler Versorgungsbereich im Norden der Kernstadt Eisenach. Für die Bauleitplanung wird eine genaue räumliche Festlegung des zentralen Versorgungsbereiches empfohlen. Da für den Versorgungsbereich kein verbindliches Baurecht besteht und bauliche Expansionsmöglichkeiten weitgehend auf die Flächen östlich der Stredaer Allee beschränken, begründet sich ein aktuelles bauleitplanerisches Handlungserfordernis nur dann, wenn die Eigentumsverhältnisse Fehlentwicklungen begründen. Die Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereichs nach dem Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes als informelle Planung i.S.v. § 1 Abs. 11 BauGB ist für die Zulassung von Vorhaben nach § 34 BauGB unbeachtlich. Der zentrale Versorgungsbereich kann lediglich ein Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 BauGB begründen. Allerdings ist der Standort im FNP als Wohnbaufläche und ergänzend als zentraler Versorgungsbereich dargestellt, weshalb nutzungsstrukturelle Fehlentwicklung bei fehlendem Entwicklungsdruck derzeit nicht zu befürchten sind. Bauliche Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs sind auf Grundlage des geltenden Baurechts - § 34 BauGB - nur innerhalb des vorgegebenen prägenden Rahmens möglich.

**Abbildung 4: Nahversorgungszentrum Nord**



Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

### 4.3 Nahversorgungszentrum Karlskuppe

Das Nahversorgungszentrum Karlskuppe ist ein zentraler Versorgungsbereich mit einer Versorgungsfunktion primär für den kurzfristigen Bedarf, ergänzt durch einen nicht unerheblichen Verkaufsflächenanteil an Warengruppen des mittelfristigen Bedarfsbereiches. Für die Bauleitplanung wird eine genaue räumliche Festlegung des zentralen Versorgungsbereiches empfohlen.

Aufgrund der Versorgungsfunktion des Nahversorgungszentrums Karlskuppe für die nordwestliche Kernstadt Eisenachs steht die Sicherung und Stärkung der bestehenden Angebote im zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimentsbereich im Mittelpunkt. Diese sollen in allen städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Planungen der Stadt Eisenach, die einen Bezug zum Nahversorgungszentrum Karlskuppe aufweisen, berücksichtigt werden. Im FNP ist der Standort innerhalb einer gemischten Baufläche als zentraler Versorgungsbereich dargestellt. Da für den Standort kein verbindliches Baurecht i.S.v. § 30 BauGB besteht, begründet sich nur dann ein Planungserfordernis, wenn Fehlentwicklungen drohen. Der im FNP dargestellte Versorgungsbereich selbst ist baulich weitgehend ausgeschöpft.

**Abbildung 5: Nahversorgungszentrum Karlskuppe**



Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

## 4.4 Nahversorgungszentrum Altstadtstraße

Das Nahversorgungszentrum Altstadtstraße weist eine Versorgungsfunktion primär für den kurzfristigen Bedarf auf. Die Versorgungsfunktion des Nahversorgungszentrums konzentriert sich auf die östlichen Wohnsiedlungsbereiche der Eisenacher Kernstadt. Im FNP ist der Standort innerhalb einer gemischten Baufläche als zentraler Versorgungsbereich dargestellt. Geltendes Baurecht des baulich weitgehend ausgeschöpften Standortes ist § 34 BauGB.

**Abbildung 6: Nahversorgungszentrum Altstadtstraße**

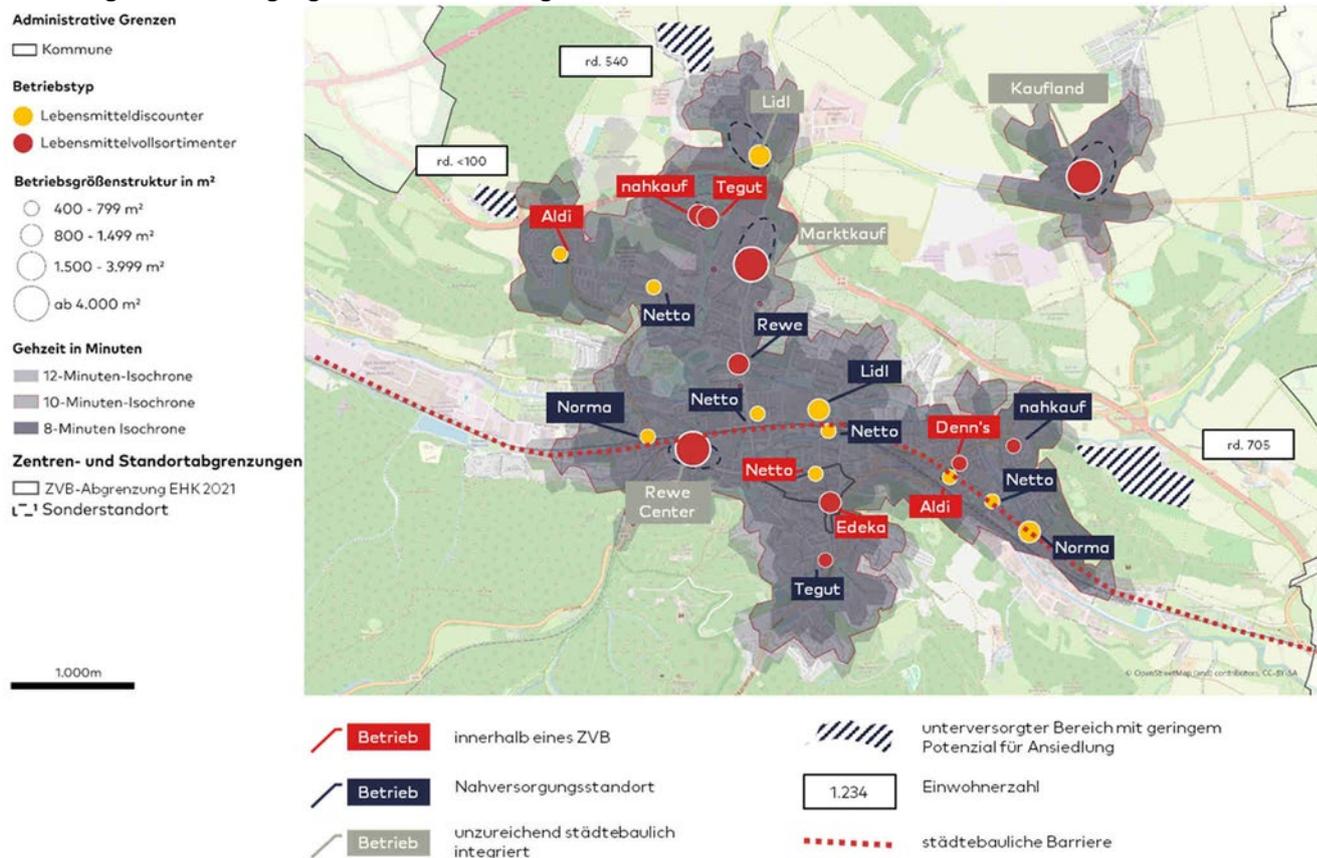


Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

## 4.5 Nahversorgungsstandorte

Nahversorgungsstandorte sind in allen Baugebieten mit unterschiedlicher Versorgungsfunktion grundsätzlich zulässig und nutzungsstrukturell zur möglichst fußläufigen Versorgung der Bevölkerung mit Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs (WR) oder des periodischen Bedarfs (WA, WB, MI, MD, MU, MK, GE) grundsätzlich bis zu einer Größe von 800 qm Verkaufsfläche zulässig. Im Einzelfall sind gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO sowohl größere als auch kleine Verkaufsstätten zulässig.

Abbildung 7: Nahversorgungsstandorte im Stadtgebiet



Quelle: Konzept 04/2021 Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

Die nachfolgend aufgeführten Standorte erfüllen die Funktion eines Nahversorgungsstandortes mit strukturprägenden Lebensmittelmärkte:

- Ernst-Thälmann-Straße (Netto)
- Altstadtstraße (Netto)
- August-Rudloff-Straße (Nahkauf)
- Barfüßerstraße (Tegut)
- Gothaer Straße (Norma)
- Julius-Lippold-Straße (Rewe)
- Rennbahn (Norma)
- Kupferhammer (Netto)
- Karl-Marx-Straße (Netto) und

- Clemdastraße (Lidl)

Im Stadtgebiet befinden sich 4 nicht städtebaulich integrierte Standort, Am Stadtweg (Lidl), Bleichrasen (Rewe Center), Mühlhäuser Straße (Marktkauf) und der Standort Neue Wiese (Kaufland).

Grundsätzlich besteht für die Standorte der Nahversorgung kein bauleitplanerisches Handlungsanfordernis, weil diese Nutzungen in allen Baugebieten zur Versorgung der Bevölkerung erforderlich sind. Um städtebaulich unerwünschte Einzelhandelsagglomerationen zu vermeiden oder Nahversorgungsstandorte an städtebaulich integrierten Standorten anzusiedeln, können durch die Aufstellung qualifizierter Bebauungspläne in allen Baugebieten entsprechende Standorte explizit gesichert werden. Für die Steuerung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) eröffnet die Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB eine gezielte großflächige Steuerung auf der Grundlage des Einzelhandels- und Zentrenkonzepte.

Nicht integrierte Nahversorgungsstandorte unterliegen regelmäßig bauordnungsrechtlichen Bestandsschutz. Im Rahmen einer bauleitplanerischen Überplanung bietet sich eine Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO an, die sowohl im qualifizierten Bebauungsplan wie auch in einem einfachen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB möglich ist und einen erweiterten Bestandsschutz eröffnet, wenn Eingriffe in genehmigte und ausgeübte Nutzungen abgemindert werden sollen.

## **5. Fehlentwicklungspotentiale**

### **5.1 Gewerbegebiete**

In ungegliederten Gewerbegebieten sind Einzelhandelsbetriebe nach der Rechtsprechung als zulässige Unterart von Gewerbebetrieben alle nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO grundsätzlich bis 800 qm Verkaufsfläche zulässig. Da außer über § 15 BauNVO keine Möglichkeit der Agglomeration mehrere Nahversorgungsflächen in Gewerbegebieten bestehen, empfiehlt sich eine Prüfung der Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen in Gewerbegebieten. Dabei kann dem Werksverkauf durch entsprechende textliche Regelungen hinreichend entsprochen werden. Sofern Fehlagglomerationen bereits eingetreten sind, eröffnet die Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO eine planerische Steuerung ohne Planungsschäden zu begründen.

Über Gewerbeentwicklungskonzepte und deren bauleitplanerische Sicherung von Gewerbe- und Industriegebieten für produzierende Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetrieben durch die Aufstellung oder Überplanung durch Bebauungspläne lassen sich gezielt und oftmals in Sammelverfahren Fehlentwicklungen durch ein Eindringen unverträgliche städtebaulicher Nutzungen sehr gezielt vermeiden.

### **5.2 Vergnügungstätten**

Von den in Misch-, Dorf-, urbane Gebieten sowie Kern- und Gewerbegebieten generell oder ausnahmsweise zulässigen Vergnügungstätten gehen von den Unterarten Spielhallen und Wettbüros „trading-down-effecte“ aus, die zentrale Versorgungsbereiche gefährden können. Auf der Grundlage eines Vergnügungstättenkonzepte können direkt vergleichbar der Steuerung des Einzelhandels mit unter-

schiedlichen Typen von Bebauungsplänen - § 30, § 9 Abs. 2b BauGB - diese Nutzungen bauleitplanerisch an städtebaulich integrierten Standorten zugelassen und an nicht integrierten Standorten ausgeschlossen werden.

**Abbildung 7: Zulässigkeit von kerngebietstypischen (k) und nicht kerngebietstypischen (nk) Spielhallen in den jeweiligen Fassungen der BauNVO von 1962 bis 1990/2017**

Baugebiet	BauNVO 1962 / 1968		BauNVO 1977 / 1986		BauNVO 1990 / 2017	
	Spielhalle: n. k	Spielhalle: k	Spielhalle: n. k	Spielhalle: k	Spielhalle: n. k	Spielhalle: k
WS	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig
WR	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig
WA	ausnahmsweise zulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig
WB	-	-	ausnahmsweise zulässig	unzulässig	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
MD	zulässig	unzulässig	zulässig	unzulässig	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
MI	zulässig	unzulässig	zulässig	unzulässig	Zulässig / ausnahmsweise zulässig	unzulässig
MU	-	-	-	-	Zulässig / ausnahmsweise zulässig	unzulässig
MK	zulässig	zulässig	zulässig	zulässig	zulässig	zulässig
GE	zulässig	unzulässig	zulässig	unzulässig	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
GI	zulässig	unzulässig zulässig	zulässig	unzulässig	unzulässig	unzulässig

Klinge in: Bunzel u.a. Baurecht, § 4a Ziff. 2.2.1.4

### 5.3 Unbeplante Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB

Während für homogene unbeplante Innenbereiche nach § 34 Abs. 2 BauGB die BauNVO die Art der zulässigen Nutzungen begründet und damit einen verbindlichen und städtebaulich verträglichen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben bildet, weisen heterogen unbeplanten Innenbereiche nach § 34 Abs. 1 BauGB ein großes Gefährdungspotential für Fehlentwicklungen auf. Der in heterogenen unbeplanten Innenbereichen prägende Rahmen weist regelmäßig eine breite Spanne zulässiger Nutzungsarten auf, die dann ein Planungserfordernis i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB begründen, wenn bodenrechtliche Spannungen auftreten. Oftmals weisen derartige Gebiete bereits städtebauliche Missstände auf, die bei weiter ungesteuerter Entwicklung nur noch im Rahmen des besonderen Städtebaurechts einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuzuführen sind. Deshalb sind diese gewachsenen Gebiete für weitere Fehlentwicklungen besonders anfällig und bedürfen vertiefender Untersuchungen.

#### **5.4 Tankstellenshops**

Nahezu alle Tankstellen verfügen heute über Shops, in denen neben zulässigen Reisebedarf auch zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente angeboten werden. Die Größe dieser Shops schwankt zwischen wenigen Quadratmeter bis zu Einrichtungen mit bis zu 150 qm Verkaufsflächen. Durch veränderte Ladenöffnungszeiten treffen diese Einrichtungen kaum noch in nennenswerter Konkurrenz zu Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben. Unabhängig hiervon sind diese Einrichtungen einer bauleitplanerischen Steuerung kaum zugänglich, weil sie nach ihrer Zweckbestimmung nur Reisebedarf verkaufen dürfen und als eigenständige Hauptnutzung in allen Baugebieten abschließend geregelt sind.

### **6. Zusammenfassende Einschätzung**

Die Einzelhandelsstandorte in der Stadt Eisenach sind nach dem Ergebnis des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes in einer im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich guten Verfassung. Auch nutzungsstrukturelle Fehlentwicklungen sind erkennbar nicht vorhanden.

Im Flächennutzungsplan sind die zentralen Versorgungsbereiche bereits parzellenscharf dargestellt. Auch wenn eine bauleitplanerische Steuerung bisher weitgehend nicht vorgenommen wurde, hat die planungsrechtliche Einzelfallgenehmigung von Vorhaben im Baugenehmigungsverfahren zu keinen städtebaulichen Fehlentwicklungen geführt. Sofern dieses administrative Verwaltungshandeln beibehalten wird, erscheint kein akutes Planungserfordernis zur bauleitplanerischen Steuerung des Einzelhandels erkennbar.

Unabhängig hiervon sind die nicht abschließend prognostizierbaren Auswirkungen der Pandemie auf die Stadtentwicklung und speziell die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche kaum abzuschätzen und bedürfen einer intensiven Raumbesichtigung, um auf erkennbare Fehlentwicklungen zeitnah reagieren zu können.