

Janning, Heinz

**Book Part**

## Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Janning, Heinz (2012) : Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung, In: Konze, Heinz Wolf, Michael (Ed.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!, ISBN 978-3-88838-373-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 72-100,  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3731095>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/87633>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

*Heinz Janning*

## **Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung**

URN: urn:nbn:de:0156-3731095



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 72 bis 100

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

## **Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!**

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heinz Janning

# Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung<sup>1</sup>

## Gliederung

- 1 Notwendige Grundentscheidungen
  - 1.1 Gegenstand landesplanerischer Festlegungen
  - 1.2 Beschränkung auf Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben
  - 1.3 Schutzgüter der landesplanerischen Steuerung
  - 1.4 Vorrang von Zielen vor Grundsätzen der Raumordnung
  - 1.5 Sortimentsmäßige Differenzierung
  - 1.6 Rückgriff auf städtebaurechtliche Kategorien
- 2 Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen
  - 2.1 Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot)
    - 2.1.1 Notwendige Bestimmtheit
    - 2.1.2 Abschließende Abgewogenheit
    - 2.1.3 Raumordnungsrechtliche Regelungskompetenz
    - 2.1.4 Geeignetheit
    - 2.1.5 Erforderlichkeit
    - 2.1.6 Angemessenheit
  - 2.2 Erweiterungsverbot für Altstandorte außerhalb der Zentren
  - 2.3 Zentrenrelevante Sortimente
  - 2.4 Zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot
    - 2.4.1 Ausrichtung auf das Zentrale-Orte-System als Grundanliegen
    - 2.4.2 Zentralörtliche Gliederung in NRW
    - 2.4.3 Konzentrationsgebot
    - 2.4.4 Kongruenzgebot
    - 2.4.5 Beeinträchtigungsverbot
  - 2.5 Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel
    - 2.5.1 Ausgangssituation

---

<sup>1</sup> Für die Durchsicht des Manuskripts sowie die kritischen Anmerkungen und Diskussionen danke ich Dr. Susan Grotefels.

- 2.5.2 Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente
- 2.5.3 Verbrauchernahe Versorgung und Verkehrsvermeidung
- 2.6 Raumordnerisches Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen
  - 2.6.1 Städtebaurechtliche Behandlung der Agglomerationen
  - 2.6.2 Notwendigkeit der raumordnerischen Steuerung
  - 2.6.3 Fallkonstellationen
  - 2.6.4 Wahrung der rechtlichen Anforderungen

## Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Eckpunkte empfehlen, alle Einzelhandelsgroßprojekte i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO sowie die wie ein Einkaufszentrum wirkenden Agglomerationen auch nicht großflächiger Einzelhandelsvorhaben in die landesplanerische Steuerung einzubeziehen.

Wichtigstes Schutzgut ist dabei die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Darüber hinaus geht es um eine möglichst verbrauchernahe Versorgung, soweit diese nicht bereits durch die zentralen Versorgungsbereiche sichergestellt wird. Bei der Ausgestaltung der Festlegungen sollte zwischen nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten unterschieden werden.

Kern- und Sondergebiete für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten sind grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen.

Eine Ausnahme von diesem Integrationsgebot ist unter engen Voraussetzungen für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten vorzusehen. Eine weitere Ausnahme ist für den großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten angezeigt, wenn dieser im allgemeinen Siedlungsbereich liegt und der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente begrenzt wird. Bei größeren Möbel- und Einrichtungshausvorhaben ist eine übermäßige Konzentration auf wenige Standorte zu verhindern, die eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung gefährdet oder gar zerstört.

Von Einzelhandelsgroßprojekten dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen (Beeinträchtigungsverbot).

Zentrenschädigende Agglomerationen müssen denselben Festlegungen unterworfen und durch entsprechende Bauleitplanungen verhindert werden wie zentrenschädigende Einzelhandelsgroßprojekte i. S. d. § 11 Abs 3 BauNVO.

## Schlüsselwörter

Gegenstand und Schutzgüter landesplanerischer Steuerung – sortimentsmäßige Differenzierung – zentrale Versorgungsbereiche und zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot und Integrationsgebot – Kongruenzgebot – Beeinträchtigungsverbot – Agglomerationsverbot

## Key points for possible state planning management

### Abstract

The suggested key points recommend that state planning management include all large-scale retail projects in accordance with § 11 Para. 3 of the German Land Use Ordinance and agglomerations of non large-scale retail projects acting as shopping centres.

Most important thereby is the preservation and further development of central retail areas, as resources that require protection. An additional focus is the provision of retail facilities close to consumers, insofar as this is not ensured by the central retail areas. When drawing up the stipulations a distinction should be made between local, town-centre and non town-centre retail offerings.

The designation of core and special zones for the development of large-scale retail projects with retail offerings appropriate for town-centres is only to be made in central retail areas.

An exception from this integration precept is – under strict conditions – provided for large-scale retail projects with primarily local retail offerings. A further exception is made for large-scale retail facilities where the retail offerings are primarily of non town-centre character, if the facilities lie in general residential areas and if limits are put on the extent of their town-centre retail offerings. The excessive concentration of large furniture and furnishing store developments in few locations is to be prevented as this endangers or indeed destroys facilities close to consumers.

Large-scale retail projects may not have damaging effects on central retail areas (impairment prohibition).

Agglomerations that damage central areas have to be subject to the same stipulations and to prevention by appropriate land-use planning as large-scale retail projects in accordance with § 11 Abs 3 of the German Land Use Ordinance.

### Keywords

Resources to be protected by state planning management – Differentiated retail offerings – Central area retail provision and central place structure – Concentration precept and integration precept – Congruence precept – Impairment prohibition – Agglomeration prohibition

## 1 Notwendige Grundentscheidungen

Bevor raumordnerische Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels getroffen werden können, müssen zunächst einige elementare Grundfragen beantwortet werden.

### 1.1 Gegenstand landesplanerischer Festlegungen

Zunächst ist zu entscheiden, ob nur Einzelhandelsgroßprojekte mit überörtlichem Einzugsbereich oder vielmehr alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs.3 BauNVO Gegenstand der landesplanerischen Steuerung sein sollen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. auch zum Begriff des großflächigen Einzelhandelsbetriebs Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 196. In : Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Bei der Darlegung der rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung (Abschnitt 2.2) ist bereits herausgestellt worden, dass ein überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte besteht und dass das Erfordernis der Überörtlichkeit nicht so eng interpretiert werden darf, dass nur Einzelhandelsgroßprojekte mit einem überörtlichen Einzugsbereich Gegenstand raumordnerischer Steuerung sein dürfen. Diese darf sich nicht auf rein überörtliche Versorgungsfunktionen beschränken, sondern muss auch weitere raumordnerische Anliegen aus dem Katalog der raumordnerischen Grundsätze des § 2 ROG verfolgen, um der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu genügen. Es besteht ein gewichtiges Landesinteresse daran, gewachsene und oft historisch bedeutsame Stadt- und Ortskerne vor dem Verfall zu bewahren und zu entwickeln, Grund- und Nahversorgungszentren für eine wohnungsnah Grundversorgung zu schützen, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und zu bündeln, unnötigen Straßenverkehr und unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauch durch Außenentwicklung zu vermeiden usw.

Weil ein gewichtiges Landesinteresse an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur mit ihren sozialen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Vorteilen in möglichst allen Teilräumen des Landes besteht, müssen alle Einzelhandelsgroßprojekte in die landesplanerische Steuerung einbezogen werden.

Damit entfällt gleichzeitig auch das nicht zu unterschätzende Problem, in der Praxis abgrenzen zu müssen, ob das jeweils anstehende Planvorhaben einen überörtlichen oder einen nur rein örtlichen Einzugsbereich haben wird.

Des Weiteren ist zu entscheiden, ob auch zentrenschädliche Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe einzubeziehen sind, von denen dieselben Wirkungen ausgehen, wie von einem Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO. Wenn man konsequent auch aus raumordnerischen Gründen die Schädigung zentraler Versorgungsbereiche durch solche Agglomerationen verhindern will, wird man nicht umhin kommen, trotz begrifflicher Abgrenzungsprobleme den Gemeinden landesplanerisch vorzugeben, die Entstehung oder Verfestigung solcher zentrenschädigenden Agglomerationen durch eine entsprechende Bebauungsplanung zu vermeiden. Die Rechtfertigung hierfür ergibt sich aus den o. g. raumordnerischen Interessen an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur.

## **1.2 Beschränkung auf Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben**

Die landesplanerischen Vorgaben sollten sich nur auf die Ausweisung von Kern- und Sondergebieten für die Ansiedlung neuer und für die künftige Erweiterung bestehender Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sowie auf die Bauleitplanung zur Verhinderung zentrenschädlicher Agglomerationen auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben beziehen.

Die Festlegungen verlangen grundsätzlich nicht von der gemeindlichen Bauleitplanung, bereits realisierte Baurechte von Einzelhandelsbetrieben einzuschränken oder gar aufzuheben. Es sollen auch nicht generell alle nach geltendem Recht potenziellen Standorte entsprechend den neuen Festlegungen überplant werden. Eine Überplanungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB besteht nur unter den besonderen Voraussetzungen, unter denen die Eingrenzung oder Beschränkung solcher Nutzbarkeiten auch nach § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich erforderlich ist. Auf die Problematik der Überplanung von Altstandorten wird später noch gesondert einzugehen sein.

### 1.3 Schutzgüter der landesplanerischen Steuerung

Wichtigstes Schutzgut des zukünftigen landesplanerischen Steuerungssystems sollte die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sein. Welche vielfältigen raumordnerischen Belange mit dieser „Zentrenorientierung“ verfolgt werden, ist bereits im vorhergehenden Beitrag zu den rechtlichen Anforderungen aufgezeigt worden.

Darüber hinaus sollte aber auch die möglichst verbrauchernahe Versorgung generell ein weiteres Schutzgut sein, dessen raumordnerische Relevanz sich ebenfalls aus verschiedenen Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG ergibt. Das Anliegen der verbrauchernahen Versorgung wird zwar weitgehend bereits durch die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche umgesetzt, eine Bedeutung als eigenständiges Schutzgut kommt der verbrauchernahen Versorgung aber vor allem beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten zu.

In Einzelfällen kann auch der Schutz integrierter Nahversorgungsstandorte, die nicht den Status eines zentralen Versorgungsbereiches haben, raumordnerische Relevanz haben.

### 1.4 Vorrang von Zielen vor Grundsätzen der Raumordnung

Warum der Plangeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums den strikt zu beachtenden Zielen der Raumordnung Vorrang vor den abwägungsfähigen Grundsätzen geben soll, ist bereits bei den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung ausgeführt worden. Dass dabei die speziellen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG an Ziele der Raumordnung gewahrt sein müssen, versteht sich von selbst.

### 1.5 Sortimentsmäßige Differenzierung

Bei der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung sollte ebenso wie bei der städtebaulichen Steuerung zwischen dem Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten als Ausgangspunkt der verschiedenen Festlegungen differenziert werden.

Von diesen drei Kategorien gehen sehr unterschiedliche absatzwirtschaftliche Auswirkungen auf bestehende Betriebe im Einzugsbereich der jeweiligen Neuansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben aus, die dann auch zu entsprechend unterschiedlichen städtebaulichen und zu darauf aufbauenden raumordnerischen Auswirkungen führen.

### 1.6 Rückgriff auf städtebaurechtliche Kategorien

Für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen raumordnerischer und städtebaulicher Einzelhandelssteuerung dürfte sich darüber hinaus empfehlen, auch bei der raumordnerischen Steuerung soweit wie möglich auf städtebauliche Kategorien zurückzugreifen. Dies gilt insbesondere für zentrale Versorgungsbereiche und für zentrenschädliche Auswirkungen im Sinne beachtlicher Funktionsstörungen, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht in mehreren Entscheidungen zu § 34 Abs. 3 BauGB entwickelt und konkretisiert worden sind.

Im Hinblick auf die mit den landesplanerischen Festlegungen beabsichtigte Bindungswirkung für die Bauleitplanung liegt es nahe, sich an der im Städtebaurecht bereits

geklärten Begrifflichkeit zu orientieren.<sup>3</sup> Dies dient der Rechtseinheit und der besseren Verständlichkeit und vermeidet Missverständnisse und Rechtsunsicherheiten, die mit der Wahl unterschiedlicher Begriffe verbunden sein können.

Der Gefahr, dass die Verwendung städtebaulicher Kategorien als Indiz für eine städtebauliche und damit bodenrechtliche Regelung angesehen wird<sup>4</sup>, ist durch die Klarstellung in der Planbegründung zu begegnen, dass für die Frage der raumordnerischen Regelungskompetenz nicht die Wahl solcher auch im Städtebaurecht gebräuchlichen Begriffe entscheidend ist, sondern dass mit den auf die Bauleitplanung ausgerichteten Festlegungen raumordnerische Anliegen verfolgt werden, die als landesweite Interessen von höherem Gewicht anzusehen sind und die deshalb eine erforderliche und verhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.

## 2 Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen

Im Folgenden sollen die Empfehlungen des Positionspapiers für landesplanerische Festlegungen (Abschnitt 3.2) kurz erläutert und begründet werden.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Arbeitsgruppe mit ihrem Positionspapier noch keine konkreten Plansatzformulierungen für die empfohlenen Festlegungen vorschlagen, sondern lediglich einige Eckpunkte für die entsprechenden raumordnerischen Steuerungsvorgaben zur Diskussion stellen möchte.

Im Folgenden können auch nur einige ausgewählte und für besonders bedeutsam gehaltene Aspekte behandelt werden. Eine umfassende und abschließende rechtliche Bewertung der vorgeschlagenen Festlegungselemente anhand aller im vorangehenden Beitrag aufgezeigten rechtlichen Anforderungen ist in dem hier vorgegebenen Rahmen nicht möglich.

### 2.1 Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot)

Alle Bundesländer sind bestrebt, zumindest die Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten durch entsprechende landesplanerische Vorgaben für die innergemeindliche Standortwahl auf städtebaulich integrierte Standorte auszurichten.

Um die ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung in NRW gezielt nutzen zu können, sollte an dem Ansatz des bisherigen § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro<sup>5</sup> festgehalten werden, das Integrationsgebot zu konkretisieren und als verbindliches Ziel vorzugeben, Kerngebiete und Sondergebiete für die Ansiedlung und Erweiterung zumindest von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Kernsortimenten grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften (Hrsg.). Wiesbaden, 75. Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324, 328-329.

<sup>4</sup> so insbesondere OVG NRW, Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426 (zur Erweiterung des EOC Ochtrup).

<sup>5</sup> Wortlaut der Vorschrift: Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung – BauNVO und sonstige großflächige Handelsbetriebe) dürfen nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden; Absätze 3 bis 6 bleiben unberührt.

<sup>6</sup> Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-93.



Um die Schwächen der bisherigen Regelung des § 24 a LEPro zu vermeiden, muss diese Zielvorgabe zunächst einmal ausdrücklich an die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche anknüpfen. Den Städten und Gemeinden muss es aber auch möglich sein, vorhandene zentrale Versorgungsbereiche zu erweitern und ggf. auch neue Zentren in städtebaulich integrierter Lage zu entwickeln. Voraussetzung ist allerdings, dass diese zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche über ein vom Rat beschlossenes qualifiziertes Zentrenkonzept räumlich und funktional bestimmt sind und ihre planerische Umsetzung durch eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan oder aber auch durch Beschlüsse zur Aufstellung von Bebauungsplänen abgesichert ist, die das Zentrenkonzept für das jeweilige Plangebiet durch eine entsprechende Gebietsfestsetzung auch nach außen hin verbindlich umsetzen.

Ein solcher Regelungsansatz kann durchaus so ausgestaltet werden, dass er den aufgezeigten rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung entspricht.

### 2.1.1 Notwendige Bestimmtheit

Die vorgeschlagene Vorgabe zielt auf die Ausweisung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung und richtet sich in erster Linie an die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung.

Der Begriff des zentralen Versorgungsbereiches ist inzwischen durch die Rechtsprechung<sup>7</sup> hinreichend konkretisiert. Danach sind zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Im Urteil vom 17. Dezember 2009 hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>8</sup> zusätzlich klargestellt, dass ein zentraler Versorgungsbereich eine städtebaulich integrierte Lage voraussetzt.

Für die räumliche Abgrenzung stehen handelsfunktionale und städtebauliche Fachkriterien<sup>9</sup> zur Verfügung, die inzwischen auch in der Rechtsprechung zunehmend anerkannt werden. Auch die Versorgungsfunktion lässt sich bei tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereichen ohne größere Schwierigkeiten feststellen.

Bei einer geplanten Erweiterung eines bestehenden oder bei der Entwicklung eines neuen Zentrums sind die räumlich-funktionale Bestimmung dieses Versorgungsbereiches im Zentrenkonzept der jeweiligen Gemeinde und ihre bauleitplanerische Umsetzung maßgebend.<sup>10</sup> Wenn eine Gemeinde von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch macht, kommt es allein auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche an.

---

<sup>7</sup> Siehe insbesondere die Urteile des BVerwG zu § 34 Abs. 3 BauGB vom 11.10.2007 – 4 C 7.07, UPR 2008, 67= NVwZ 2008, 308;=DVBl 2008, 255 sowie vom 17.12.2009 – 4 C 2.08, DVBl 2010, 513; vgl. dazu Söfker, W.: Zentrale Versorgungsbereiche. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 23-24, Kuschnerus, U. (2009): Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbereiche. In: ZfBR 32 (1), 24-29.

<sup>8</sup> Az. 4 C 2.08, DVBl. 2010, 513 (514).

<sup>9</sup> Bunzel, A.; Janning, H.; Kruse, S.; Kühn, G. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. = Difu-Arbeitshilfe. Berlin, 213-229.

<sup>10</sup> Goppel, K. (2010): Kommentar, § 4 Rdn. 33. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Der Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Zielvorgabe ist somit hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar. Eine gebietsscharfe Abgrenzung und eine konkrete Funktionsbestimmung der jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche sind auf der Ebene der Landesplanung nicht notwendig, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Derartige gebietsscharfe Standortvorgaben der Landesplanung wären weder erforderlich noch angemessen.<sup>11</sup>

Auf die Vorgabe von Kriterien für „Hauptzentren“ und „Nebenzentren“, wie sie etwa im derzeitigen § 24 a Abs. 2 Satz 2 LEPro festgelegt sind, sollte verzichtet werden, um nicht von den im Städtebaurecht geklärten Kriterien für zentrale Versorgungsbereiche abzuweichen und dadurch begriffliche Verwirrungen hervorzurufen.

### 2.1.2 Abschließende Abgewogenheit

Die vorgeschlagene Zielvorgabe ist auch abschließend abgewogen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Die Festlegung bezweckt den Erhalt und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Hierzu ist es erforderlich, die Ausweisung von Kerngebieten und Sondergebieten für die Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten grundsätzlich den vorhandenen oder auch den nach den Planungen der Gemeinde zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen vorzubehalten. Dieses so konkretisierte Integrationsgebot reicht aus, um den raumordnerischen Zweck des Schutzes und der Stärkung zentraler Versorgungsbereiche zu erreichen. Insoweit liegt eine landesplanerische Letztentscheidung vor.

Dagegen ist es nicht erforderlich, die jeweiligen Versorgungsbereiche standortmäßig festzulegen und gebietsscharf abzugrenzen.<sup>12</sup> Die räumliche Abgrenzung vorhandener zentraler Versorgungsbereiche ergibt sich aus der Anwendung der einschlägigen handelsfunktionalen und städtebaulichen Kriterien. Die räumlich-funktionale Bestimmung der zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche muss wegen der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich den planenden Gemeinden überlassen werden.

### 2.1.3 Raumordnungsrechtliche Regelungskompetenz

Für die Zielvorgabe, Kerngebiete und Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen, besteht auch die erforderliche raumordnerische Regelungskompetenz. Die gegenteilige Auffassung des OVG Münster im schon erwähnten Urteil vom 30. September 2009 (zum EOC Ochtrup), dass der Plangeber mit einer solchen Vorgabe eine unzulässige städtebauliche Planung betreibe, ist nicht haltbar.<sup>13</sup>

Zunächst einmal ist bereits durch den Wortlaut der Vorgabe klarzustellen, dass diese sich primär an die planende Gemeinde und nicht etwa an die Baugenehmigungsbehörden richtet und dass es sich hierbei um eine Planungsvorgabe und nicht etwa um eine Zulässigkeitsregelung für einzelne Vorhaben handelt. Der Eindruck einer städtebauli-

<sup>11</sup> Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 65–67. Bunzel, A. (2011): Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin, 12–14.

<sup>12</sup> Näheres hierzu Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 77–79. Mit Kritik an den weitergehenden Forderungen des OVG NRW im Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426, und des OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.4.2010 – 1 KN 19/09; NordÖR 2011, 229; zum Kriterium der abschließenden Abgewogenheit siehe auch die Ausführungen bei Bunzel, A., Hanke, S.: a. a. O., 40–44.

<sup>13</sup> Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 79–84.

chen und damit unzulässigen bodenrechtlichen Regelung, die evtl. bei der bisherigen Fassung des § 24 a Abs. 1 LEPro entstehen konnte, wird damit vermieden.

Dass die Verwendung der städtebaulichen Kategorie „zentraler Versorgungsbereich“ für die Konkretisierung des Integrationsgebotes verwandt wird, macht aus dieser raumordnerischen Zielvorgabe keine unzulässige städtebauliche Regelung. Die Verwendung dieser städtebaulichen Kategorie trägt vielmehr dazu bei, das auch raumordnerisch relevante Anliegen des Zentrumschutzes durch die Wahl eines Begriffes besonders wirksam zu unterstützen, der in der Bauleitplanung bereits bei der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung eine wichtige Rolle spielt.

Das vorgeschlagene Ziel ist bei der innergemeindlichen Standortwahl für Einzelhandelsgroßprojekte zwar strikt zu beachten, doch ergibt sich daraus nicht eine unmittelbare Regelung der Nutzung von Grund und Boden. Die mittelbare Auswirkung dieser Vorgabe auf die Zulässigkeit solcher Einzelhandelsgroßprojekte ist die notwendige Konsequenz aus dem mehrstufigen Raumplanungssystem, in dem die kommunale Bauleitplanung an die raumordnerischen Ziele anzupassen ist.

In der Entscheidung zum FOC Soltau<sup>14</sup> hat das Bundesverwaltungsgericht zur raumordnerischen Steuerung der Einzelhandelsgroßprojekte klargestellt, dass die Standortplanung für derartige Projekte nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt ist. Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit der raumordnerischen Steuerung kommt es entscheidend darauf an, ob die jeweilige Vorgabe durch ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht gerechtfertigt ist. Dass solche überörtlichen Interessen, die insbesondere in den raumordnerischen Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG ihren Ausdruck finden, die landesplanerische Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten rechtfertigen können, ist bereits oben bei den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen (Abschnitte 2.1 und 2.2) dargelegt worden.

Was speziell das Integrationsgebot mit der Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche angeht, ist offenkundig, dass dieses das wichtigste Steuerungsinstrument für die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist. Es ist gleichzeitig ein zentrales Element in dem raumordnerischen Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb. Das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB kann die benachbarten Gemeinden nur vor unzumutbaren Beeinträchtigungen ihrer zentralen Versorgungsbereiche und damit auch ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion schützen. Das städtebaurechtliche Beeinträchtungsverbot bezieht sich primär auf die Dimensionierung der Einzelhandelsgroßprojekte, also auf deren Art und Umfang und zu meist nicht unmittelbar auf die innergemeindliche Standortwahl. Die verbindliche Zielvorgabe, zukünftig zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nur noch in den zentralen Versorgungsbereichen planerisch zu ermöglichen, sorgt schon im Vorfeld unzumutbarer Beeinträchtigungen dafür, dass der interkommunale Wettbewerb mit zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten nur noch in zentralen Versorgungsbereichen bestritten werden kann und damit ein unfairer Standortwettbewerb zwischen den Kommunen mit nachteiligen Folgen für die Zentren ausgeschaltet wird. Dass nicht integrierte periphere Einkaufszentren in verkehrsgünstiger Lage aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht in der Regel günstiger zu errichten und zu betreiben sind als Einkaufszentren in voll integrierten Innenstadtlagen, ist allseits bekannt.

---

<sup>14</sup> BVerwG, Beschluss vom 8.3.2006 – 4 B 75.05, BauR 2006, 1087 (1089)= DVBl 2006, 772 (774).

Das Integrationsgebot ist also eine Art Vorsorgeregelung über eine generelle landesweit geltende Standortvorgabe, während das interkommunale Abstimmungsgebot in der Regel nur die Dimensionierung solcher Großvorhaben steuert und dabei die benachbarten Gemeinden nur vor dem Funktionsverlust ihrer Zentren schützt. Das Integrationsgebot wirkt daher zu Gunsten der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche schon im Vorfeld besonders schwerwiegender Zentrenschädigungen.

Das Integrationsgebot des § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro NRW war für das auch aus raumordnerischer Sicht wichtige Ziel des Schutzes und der Stärkung der Zentren bei der Aufstellung oder Aktualisierung kommunaler Zentrenkonzepte und bei etlichen konkreten Großprojekten äußerst erfolgreich. Die eindeutige Vorgabe zu Gunsten der Zentren war eine wertvolle Unterstützung der Kommunalpolitiker bei dem Bestreben, durch die räumliche und funktionale Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche Planungs- und Investitionssicherheit auch für die privaten Akteure zu schaffen und Wünsche nach Ansiedlungen von zentrenschädlichen Einzelhandelsgroßprojekten an städtebaulich nicht integrierten Standorten abzuwehren. Das vorgeschlagene Integrationsgebot als strikt zu beachtendes Ziel ist ein unverzichtbarer Flankenschutz für die Kommunen, die mit ihrer Bauleitplanung eine konsequent zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung vornehmen. Leider hat das Bundesverwaltungsgericht dem Integrationsgebot den Charakter einer gemeindenachbarschützenden Norm abgesprochen.<sup>15</sup>

Gleichwohl wird das vorgeschlagene Integrationsgebot einen entscheidenden Beitrag für das dem Raumordnungsrecht und dem Städtebaurecht gemeinsame Anliegen der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche leisten können.

#### 2.1.4 Geeignetheit

Die räumliche Konzentration der Ausweisung von Gebieten für Einzelhandelsgroßprojekte auf zentrale Versorgungsbereiche stärkt die Funktionsfähigkeit dieser Bereiche, während die Ansiedlung solcher Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb dieser Zentren das Gegenteil bewirkt.

Die vorgeschlagene Vorgabe ist auch geeignet, die notwendige Ordnungsfunktion im interkommunalen Wettbewerb zu erfüllen, indem sie einen „schmutzigen“ Wettbewerb der Städte und Gemeinden mit zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche verhindert.

Die Vorgabe, entsprechende Ausweisungen an nicht integrierten Standorten außerhalb der Zentren grundsätzlich zu unterlassen, ist durch den Verzicht auf derartige Gebietsfestsetzungen bauleitplanerisch ohne Weiteres umzusetzen. Das BauGB hat in § 1 Abs. 3 ausdrücklich einen Anspruch auf Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen ausgeschlossen.

#### 2.1.5 Erforderlichkeit

Wenn man das Potenzial zukünftiger Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die Zentren zu deren Sicherung und Entwicklung konzentrieren will, ist es offenkundig konsequent und notwendig, entsprechende Gebietsausweisungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zu unterlassen.

---

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 5.11.2009 – 4 C 3.09, DVBl 2010, 180.

## ■ Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung

Kerngebiete, in denen aus städtebaulichen Gründen gem. § 1 Abs. 5 BauNVO Einzelhandelsgroßprojekte ausgeschlossen sind, unterfallen selbstverständlich nicht diesem Verbot. Insbesondere in Innenstädten kann es gute Gründe geben, auch außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches Kerngebietsnutzungen mit Ausnahme der Einzelhandelsgroßprojekte planungsrechtlich zu ermöglichen.

Für Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten ist allerdings eine Ausnahme von der grundsätzlichen „Zentrenpflicht“ angezeigt, weil die Ansiedlung solcher Vorhaben außerhalb der Zentren kaum oder überhaupt nicht für die zentralen Versorgungsbereiche von Bedeutung ist. Solche Großbetriebe sind häufig auch schon von ihrem Flächenbedarf her innerhalb der Zentren gar nicht möglich oder der Zentrenentwicklung sogar abträglich. Auf diese Ausnahme wird in einem späteren Abschnitt zurückzukommen sein.

Beim großflächigen Einzelhandel mit Lebensmitteln und anderen nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten ist zu differenzieren.

Wenn ein großflächiger Lebensmittelsupermarkt (Vollsortimenter bis zu ca. 2.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche) einen Non-Food-Anteil von weniger als 10 % der Verkaufsfläche hat, sein Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrs verträglich sowie städtebaulich integriert ist, entfällt nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ (vom 30.04.2002)<sup>16</sup> die Pflicht zur Ausweisung eines Kern- oder Sondergebietes, weil von solchen Vorhaben entgegen der Regelvermutung dieser Vorschrift keine negativen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen zu erwarten sind. Derartige integrierte Nahversorger unterfallen also trotz ihrer Großflächigkeit nicht dem Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO und unterfallen damit auch nicht den landesplanerischen Zielvorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Da das Anliegen der städtebaulichen Integration in diesen Fällen gewahrt ist, besteht auch insofern kein raumordnerischer Steuerungsbedarf.

Sind derartige integrierte Nahversorger aber größer als ca. 2.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche, sind sie gem. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO kern- oder sondergebietspflichtig. Für diese wirklich integrierten Nahversorger sollte vorsorglich eine Ausnahme von der „Zentrenpflicht“ vorgesehen werden. Diese Ausnahme ist auf solche Betriebe zu begrenzen, die der wohnortnahen Grundversorgung dienen, zentrale Versorgungsbereiche nicht schädigen und vom Standort her in einem allgemeinen Siedlungsbereich städtebaulich integriert sind. Diese drei Ausnahmevoraussetzungen dürften nur in wenigen Fällen vorliegen.

Dass solche Lebensmittelsupermärkte oder Verbrauchermärkte primär nahversorgungsrelevante Sortimente führen, macht sie nicht automatisch zu „Nahversorgern“. Eine echte Nahversorgungsfunktion für die in ihrem Einzugsbereich lebende Bevölkerung übernehmen diese Märkte nur dann, wenn der zu erwartende Umsatz der jeweiligen Vorhaben überwiegend aus ihrem fußläufigen Einzugsbereich stammt. Wenn ein solcher Markt den weitaus größeren Teil seines Umsatzes außerhalb seines fußläufigen Einzugsbereichs erzielen muss, ist er kein echter „Nahversorger“. Eine überwiegende Nahversorgungsfunktion kann ein solch großer Markt nur in hoch verdichteten Wohnsiedlungsbereichen der Großstädte erfüllen. In der Praxis ist die Faustformel gebräuchlich, dass von einem echten Nahversorger in der Regel nicht mehr auszugehen ist, wenn sein Umsatz-

---

<sup>16</sup> ZfBR 2002, 598-614; Billigung durch das BVerwG im Beschluss vom 22.7.2004 – 4 B 29.04, NVwZ-RR 2004, 815, und im Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04, BauR 2006, 639= UPR 2006, 150.

soll höher ist als 35 % der branchenspezifischen Kaufkraft in seinem fußläufigen Einzugsbereich.

Auch wenn diese integrierten Nahversorger mit einer Geschossfläche von mehr als 2.000 m<sup>2</sup> sehr selten sein dürften, sollte für sie eine Ausnahme von der einschlägigen Zielvorgabe in den Raumordnungsplan aufgenommen werden, um dem Vorwurf zu begegnen, dass die vorgegebene „Zentrenpflicht“ für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten nicht in jedem Falle erforderlich sei und damit das Übermaßverbot verletze.

Insgesamt kann der angestrebte raumordnerische Zweck, das Potenzial zentrenrelevanter Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich auf die Zentren zu konzentrieren, nicht im gleichen Maße durch andere weniger einschneidendere Mittel erreicht werden. Damit ist die vorgeschlagene Zielvorgabe auch unter dem Aspekt des Übermaßverbotes erforderlich.

### 2.1.6 Angemessenheit

Der raumordnerische Zweck der Vorgabe, nämlich durch die Ausrichtung der Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die zentralen Versorgungsbereiche diese Zentren zu schützen und zu stärken, steht in einem durchaus angemessenen Verhältnis zu den damit bewirkten Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit bei der innergemeindlichen Standortwahl. Diese Zentrenpräferenz ergibt sich auch aus dem in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB verankerten städtebaurechtlichen Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, sodass von daher auch nicht von einer durch das raumordnerische Integrationsgebot bewirkten nennenswerten Beschränkung der kommunalen Planungshoheit die Rede sein kann. Die Zentrenorientierung ergibt sich auch schon aus dem Städtebaurecht.

Wenn man gleichwohl eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit durch das strikt zu beachtende Integrationsgebot annimmt, so ist diese mit Sicherheit nicht so gravierend, dass dahinter die mit der Zentrenorientierung verfolgten gewichtigen raumordnerischen Anliegen bei einer sachgerechten Güterabwägung zurückstehen müssten. Das vorgeschlagene Integrationsgebot ist somit auch nicht im engeren Sinne unverhältnismäßig.<sup>17</sup>

Der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebotes dienen auch die beiden oben genannten Ausnahmen von der „Zentrenpflicht“, nämlich die großen integrierten Nahversorger und der großflächige Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Darüber hinaus hilft in den nicht genau absehbaren Fällen, in denen die „Zentrenpflicht“ zu einer ungewollten Härte führen würde, das eigens dafür geschaffene raumordnerische Zielabweichungsverfahren weiter. Wenn in einer atypischen Fallkonstellation die Ansiedlung oder Erweiterung eines Einzelhandelsgroßprojektes mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aus städtebaulicher Sicht sinnvoll und unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und wenn dadurch auch nicht die mit der Zentrenorientierung verfolgten raumordnerischen Grundanliegen „verraten“ werden, kann von der Zielvorgabe des Integrationsgebotes abgewichen werden.

Da in atypischen Fallkonstellationen und in Härtefällen, für die das strikt zu beachtende Integrationsgebot nicht gedacht ist, eine städtebaulich sinnvolle und eine raumord-

<sup>17</sup> Vgl. auch Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. VBIBW 29 (5), 171-173.

nerisch vertretbare Lösung möglich ist, verstößt das Integrationsgebot auch insoweit nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot.

## 2.2 Erweiterungsverbot für Altstandorte außerhalb der Zentren

Die eigentliche Gefahr für zentrale Versorgungsbereiche geht häufig von Vorhaben zur Erweiterung bestehender Großbetriebe an Altstandorten außerhalb der Zentren aus. Daher darf das Integrationsgebot mit seiner Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche nicht nur Neuansiedlungsvorhaben erfassen; es muss vielmehr auch für derartige Erweiterungsvorhaben gelten. Planungen zur Erweiterung bestehender Einzelhandels-großbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten an Altstandorten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sind daher grundsätzlich auszuschließen. Solche Problemgebiete dürfen allenfalls mit differenzierenden Sondergebietsfestsetzungen überplant werden, die vom genehmigten Bestand ausgehen und die bestehenden Betriebe einerseits absichern, andererseits aber auch eingrenzen.

Eine Ausnahme sollte allenfalls für geringfügige Erweiterungen in Betracht genommen werden, die für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und von denen keine zusätzlichen zentrenschädlichen Auswirkungen ausgehen.

Die Untersagung solcher Erweiterungsplanungen ist hinreichend bestimmt. Für den raumordnerischen Zentrenschutz ist dieses Erweiterungsverbot geeignet und auch notwendig. Die Beschränkung bestehender Nutzungsrechte auf den vorhandenen Bestand beim Überplanen von Altstandorten ist durch den raumordnerischen Belang der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche gerechtfertigt; dieses raumordnerische Anliegen ist ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht, das auch die mit diesem Erweiterungsverbot verbundenen Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen kann.

Eine abschließende Abwägung schon auf der raumordnerischen Ebene ist auch im Hinblick auf die Belange der Grundstückseigentümer und Inhaber bestehender Betriebe möglich. Ein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition durch die Unterbindung von Erweiterungsplanungen an derartigen Altstandorten ist kein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition, weil die Baufreiheit nur im Rahmen der Gesetze besteht und das BauGB einen Anspruch auf entsprechende Kerngebiets- oder Sondergebietsausweisungen durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausschließt. Das Entwicklungsinteresse der Eigentümer und Betriebsinhaber kann aufgrund des überragenden Gewichts des öffentlichen Belangs der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche schon auf dieser Planungsebene zurückgestellt werden.

Bereits bestehende Baurechte für die Erweiterung vorhandener Betriebe sollen aufgrund des landesplanerischen „Erweiterungsverbots“ nicht generell durch Überplanung aufgehoben oder beschränkt werden. Eine derartige Überplanung ist nur unter besonderen Voraussetzungen im Einzelfall und nach sorgfältiger Abwägung der Interessen zulässig. Generell ausgeschlossen werden soll also nur die „aktive“ Bauleitplanung für die Erweiterung nicht integrierter Standorte.

Die vorgeschlagene Ausnahme (vom grundsätzlichen Verbot der Erweiterungsplanungen) für geringfügige Erweiterungen, die für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und von denen keine zusätzlichen zentrenschädlichen Auswirkungen ausgehen, stellt sicher, dass auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, d. h. der Angemessenheit der raumordnerischen Abwägungsentschei-

zung zu Gunsten des Schutzes und der Stärkung der Zentren im Verhältnis zum Eigentumsschutz gewahrt bleibt.

### 2.3 Zentrenrelevante Sortimente

Welche Sortimente zentrenrelevant, nahversorgungsrelevant und nicht zentrenrelevant sind, ist grundsätzlich von den Gemeinden in einer ortsspezifischen Sortimentsliste festzulegen. Fehlt eine solche Liste, ist die Zentrenrelevanz der Sortimente ausschließlich aus der Bestandssituation der jeweiligen Gemeinde abzuleiten.

Um einen wirksamen Zentrenschutz auch raumordnerisch zu gewährleisten und einen verbindlichen Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb vorzugeben, sollte das Land auch weiterhin einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente vorgeben. Diese sind der raumordnerischen Beurteilung von Planvorhaben zugrunde zu legen und in den ortsspezifischen Sortimentslisten stets als zentrenrelevant einzuordnen.

Dabei kann auf den derzeitigen Katalog der zentrenrelevanten Leitsortimente in der gesetzlichen Anlage des § 24 a LEPro zum großen Teil zurückgegriffen werden. Dieser Katalog sollte allerdings um die nahversorgungsrelevanten Sortimente (Nahrungs- und Genussmittel sowie Gesundheits- und Körperpflegeartikel) ergänzt werden, weil diese Sortimente auch stets zentrenrelevant sind, zumal wenn sie großflächig angeboten werden.

Auf den Sammelbegriff „Einrichtungszubehör“ sollte verzichtet werden, weil sich darunter verschiedenste Sortimente einordnen lassen, die teils zentrenrelevant, teils aber auch nicht zentrenrelevant sind. Als zentrenrelevante Leitsortimente sind dabei Heimtextilien sowie Kunstgegenstände und Bilder in den verbindlichen Katalog des LEP aufzunehmen.

### 2.4 Zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot

#### 2.4.1 Ausrichtung auf das Zentrale-Orte-System als Grundanliegen

In allen Bundesländern wird versucht, die Bauleitplanung für Einzelhandelsgroßprojekte auf das Zentrale-Orte-System auszurichten.

Für die Standortwahl wird zumeist vorgegeben, Kern- oder Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich nur in Zentralen Orten auszuweisen und bestimmte Großprojekte nur Orten höherer Zentralitätsstufe vorzubehalten (Konzentrationsgebot).

Art und Umfang der Einzelhandelsgroßprojekte sollen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion in der jeweiligen Standortgemeinde entsprechen (Kongruenzgebot). Auf jeden Fall sollen aber wesentliche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ausgeschlossen werden (Beeinträchtigungsverbot).

Die Grundstruktur dieser auf die zentralörtliche Gliederung ausgerichteten Einzelhandelssteuerung in den Bundesländern ist zwar weitgehend vergleichbar, die Ausgestaltung der vg. Instrumente fällt aber sehr unterschiedlich aus.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Uechtritz, M.: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis“ am 29.3.2011 in Berlin, S. 11 des Manuskriptes.



## 2.4.2 Zentralörtliche Gliederung in NRW

Das Zentrale-Orte-System für NRW ist in § 22 Abs. 2 LEPro konkretisiert.<sup>19</sup> Danach ist bei der zentralörtlichen Gliederung von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen.

Dabei sind als Versorgungsbereiche dieser Zentren zu unterscheiden:

- Nahbereiche um jedes Zentrum zur Deckung der Grundversorgung
- Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs
- Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs

Diese Versorgungsbereiche sind allerdings weder im LEPro noch im LEP räumlich konkretisiert. LEPro und LEP enthalten auch keine Kriterien für die Bestimmung und Abgrenzung der jeweiligen zentralörtlichen Versorgungsbereiche.

## 2.4.3 Konzentrationsgebot

Die Arbeitsgruppe hat bewusst darauf verzichtet, für NRW ein wie auch immer geartetes Konzentrationsgebot<sup>20</sup> vorzuschlagen.

Eine Festlegung, dass Einzelhandelsgroßprojekte nur in Zentralen Orten geplant werden dürfen, erübrigt sich in NRW, weil jede Gemeinde ein Zentraler Ort ist und zumindest eine grundzentrale Versorgungsfunktion erfüllt.

Verzichtet wurde auch auf den Versuch, bestimmte Einzelhandelsgroßprojekte nur Mittel- oder Oberzentren zuzuweisen. Hauptgrund für diesen Verzicht ist die Schwierigkeit, Art und Umfang der Betriebe den Bedarfskategorien Grundversorgung, gehobener Bedarf sowie spezialisierter höherer Bedarf zuzuordnen. Die Grundversorgung umfasst mehr als nur den Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten. Es gibt auch keine Unterscheidung zwischen mittelzentralen und oberzentralen Sortimenten. Den verschiedenen Bedarfsstufen lassen sich auch nicht landesweit geltende Schwellenwerte für den Umfang des Warenangebots zuordnen.<sup>21</sup>

Bewusst verzichtet wurde schließlich auch auf ein spezielles Konzentrationsgebot für Herstellerdirektverkaufszentren (FOC). Die diesbezügliche Regelung des § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro, wonach solche Herstellerdirektverkaufszentren mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohner befindet, ist durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 26. August 2009<sup>22</sup> für verfassungswidrig erklärt worden, weil es sowohl gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot verstoße und dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht angemessen Rechnung trage. Der Verfassungsge-

---

<sup>19</sup> Zum Zentrale-Orte-System Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-91. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 200. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

<sup>20</sup> Krit. dazu Uechtritz, M. (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: NVwZ 2007, 1337-1339. m.w.N.

<sup>21</sup> Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-328. Vgl. auch Einig, K.; Spieker, M. (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: ZUR Sonderheft 2002, 150.

<sup>22</sup> VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287.

richtshof erkennt zwar das Ziel, die Ansiedlung solcher FOC-Projekte auf landesplanerischer Ebene zu steuern, als grundsätzlich legitim an. Er verwirft aber die vorgesehenen Schwellenwerte, weil diese nicht ausreichend begründet worden seien und den jeweiligen regionalen Gegebenheiten nicht gerecht würden.

Eine Neuregelung, wonach FOC-Vorhaben nur in Oberzentren und dort auch nur in zentralen Versorgungsbereichen geplant werden dürfen, ist trotz der Billigung einer vergleichbaren Sonderregelung im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. März 2006<sup>23</sup> im Fall des FOC Soltau in NRW zu riskant. Die Vorgabe des Verfassungsgerichtshofes NRW, die unterschiedlichen Raumstrukturen, die unterschiedliche Verkehrsinfrastruktur und die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren zu berücksichtigen, dürfte praktisch nicht erfüllbar sein.

Daher bleibt in NRW nur der Weg, FOC-Vorhaben, die in aller Regel ein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO darstellen, bei der landesplanerischen Steuerung genauso zu behandeln wie andere Einkaufszentren auch und sie damit insbesondere dem Integrationsgebot zu unterwerfen. Wegen der „Streuwirkungen“ eines FOC wird das Beeinträchtigungsverbot allerdings in vielen Fällen nicht greifen.

#### 2.4.4 Kongruenzgebot

Eine Möglichkeit, die Kongruenz zwischen Art und Umfang eines Einzelhandelsgroßprojektes mit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion der Standortgemeinde zu gewährleisten, ist das sog. „Überschreitungsverbot“, wie es z. B. im LEP Baden-Württemberg 2002 gilt. Danach soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die jeweiligen Ober- und Mittelbereiche sind im LEP selbst festgelegt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010 zum IKEA-Vorhaben in Rastatt<sup>24</sup> diese Sollvorschrift als verbindliches Ziel der Raumordnung anerkannt. Dabei hat das Gericht in diesem Urteil auch den unbestimmten Rechtsbegriff der „wesentlichen“ Überschreitung des Verflechtungsbereiches unter dem Aspekt der notwendigen Bestimmtheit nicht beanstandet und dabei letztlich wohl auch den in Baden-Württemberg angewandten Schwellenwert akzeptiert, wonach eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben ist, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt werden.

Eine Übernahme dieses so ausgestalteten Kongruenzgebotes<sup>25</sup> scheitert allerdings in NRW daran, dass die in § 22 Abs. 2 LEPro genannten zentralörtlichen Versorgungsbereiche der jeweiligen Zentren weder im LEPro noch im LEP normativ festgelegt sind. Es gibt auch keine verbindlichen Kriterien, mit deren Hilfe der jeweilige zentralörtliche Versorgungsbereich festgestellt werden kann.

Solange die Mittel- und Oberbereiche nicht in einem neu aufzustellenden Landesentwicklungsplan normativ festgelegt oder zumindest solange die maßgeblichen Be-

<sup>23</sup> Az 4 B 75.05, BauR 2006, 1087= DVBl 2006, 772= UPR 2006, 236.

<sup>24</sup> Az. 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491; siehe dazu Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093. Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung. Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648.

<sup>25</sup> Vgl. zum Kongruenzgebot m.w.N. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 201. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. Raumordnungsgesetz (ROG), München.

stimmungskriterien im neuen LEP nicht verbindlich geregelt sind, ist von einem derartigen „Überschreitungsverbot“ abzuraten.

An einer sachgerechten Bestimmung der Mittel- und Oberbereiche sollte aber gearbeitet werden, weil dieses so verstandene und vom Bundesverwaltungsgericht gebilligte Kongruenzgebot gegenüber dem Beeinträchtungsverbot das wirksamere Mittel ist, um die raumordnerischen Interessen über die Einzelhandelssteuerung durchzusetzen. Dabei geht es nicht nur um die Sicherstellung einer ausgewogenen Versorgungssituation, sondern auch um alle anderen mit der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung verfolgten Interessen, also um die Sicherstellung einer insgesamt raumstrukturell und funktionell verträglichen Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem schon erwähnten Urteil vom 16.12.2010 unmissverständlich klargestellt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, selbst dann unverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen der Versorgungssituation führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen.

Ein so verstandenes Kongruenzgebot wäre danach gewissermaßen eine umfassende Vorsorgeregelung, während das Beeinträchtungsverbot nur eine eingegrenzte „Gefahrenabwehrregelung“ ist. Von daher macht es Sinn, im Zusammenhang mit einem neuen LEP an den Voraussetzungen für die Einführung eines solchen Kongruenzgebotes zu arbeiten und zu sachgerecht abgegrenzten oder zumindest abgrenzbaren Mittel- und Oberbereichen zu kommen. Da dies aber kurzfristig nicht zu leisten sein wird, empfiehlt es sich, vorerst aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Einführung eines solchen Kongruenzgebotes im Sinne eines Überschreitungsverbotes zu verzichten. (Wünschenswert wäre allerdings in der Planbegründung eine Absichtserklärung oder gar eine Art Selbstverpflichtung des Plangebers, das Zentrale-Orte-Prinzip grundlegend zu überdenken und neu auszurichten.)

Da auch andere Ansätze zur Konkretisierung des Kongruenzgebotes kurzfristig nicht gründlich genug auf ihre Rechtmäßigkeit und Praktikabilität überprüft werden können, sollten sich die neuen raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung insoweit vorerst auf ein wirksames „Beeinträchtungsverbot“ beschränken.

#### **2.4.5 Beeinträchtungsverbot**

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe dürfen nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche keine Kern- oder Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte festgesetzt werden, von denen schädliche Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde oder auch in den benachbarten Gemeinden zu erwarten sind. Soweit diese Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen, ist damit zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweils betroffenen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt.

Um insbesondere dem Bestimmtheitsgebot Genüge zu tun, sollte auf das Regelungsmodell des § 34 Abs. 3 BauGB zurückgegriffen werden. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind die maßgeblichen Begriffe des zentralen Versorgungsbereiches und der zentrenschädlichen Auswirkungen hinreichend konturiert.

Zentrenschädliche Auswirkungen liegen bei einer beachtlichen Funktionsstörung des geschützten zentralen Versorgungsbereiches in dem Sinne vor, dass dieser seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen kann.<sup>26</sup>

Vor solchen Schädigungen sind alle zentralen Versorgungsbereiche zu schützen, und zwar auch wenn diese keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Bedenken, dass der Schutz dieser zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche und damit auch keine raumordnerische Aufgabe sei, sind nicht berechtigt, weil – wie beim Integrationsgebot – die gesamte Bandbreite der mit einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung verfolgten raumordnerischen Interessen in den Blick zu nehmen ist. Wie oben bereits ausgeführt, sprechen mehrere überörtliche Interessen dafür, auch Grund- und Nahversorgungszentren vor beachtlichen Funktionsstörungen zu bewahren.

Mit der Kombination eines auf zentrale Versorgungsbereiche ausgerichteten Integrationsgebotes als Vorgabe für die Standortwahl für Einzelhandelsgroßprojekte einerseits und einer auf die Abwehr zentrenschädigender Auswirkungen gerichteten Vorgabe für Art und Umfang von solchen Großprojekten andererseits, werden die einschlägigen raumordnerischen Grundsätze aus dem Katalog des § 2 Abs. 2 konkretisiert.

Gegen das vorgeschlagene Beeinträchtigungsverbot nach dem Regelungsvorbild des § 34 Abs. 3 BauGB kann nicht erfolgreich eingewandt werden, dass dieses zwar bei Gebietsausweisungen für ganz konkret geplante Einzelhandelsgroßprojekte, nicht aber bei allgemeinen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Großprojekte angewandt werden kann. Bei solchen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Großvorhaben ist eben von der Möglichkeit solcher Vorhaben im Sinne einer „Worst-Case-Betrachtung“ auszugehen. Die Bebauungsplanfestsetzungen müssen dann so gewählt werden, dass in diesem Kerngebiet keine zentrenschädigenden Großvorhaben ermöglicht werden. Notfalls müssen auch Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 BauNVO ausgeschlossen werden.

Ob ein derartiges zentrenbezogenes Beeinträchtigungsverbot durch die Regelung einer widerlegbaren Vermutung ergänzt werden kann, dass zentrenschädigende Auswirkungen nicht zu erwarten sind, wenn die Umsatzerwartungen des jeweiligen Planvorhabens die branchenspezifische Kaufkraft im Gemeindegebiet nicht überschreiten, sollte aufgrund der praktischen Erfahrungen mit dieser schon im § 24 a Abs. 2 LEPro enthaltenen Regelvermutung überprüft werden. Eigene praktische Erfahrungen sprechen dafür, dass bei einer Überschreitung der Umsatzerwartungen mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Zentrenschädigung auszugehen ist, dass aber umgekehrt bei einer Nichtüberschreitung längst nicht in jedem Fall Zentrenschädigungen auszuschließen sind. Dies bedeutet, dass diese Vermutungsregelung lediglich eine erste Grobprüfung darstellt, der in vielen Fällen eine „Feinprüfung“ durch Abschätzung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Planvorhabens und der sich daraus ergebenden städtebaulichen Folgewirkungen nach dem Vorbild der Prüfungen im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB folgen muss, um Zentrenschädigungen auszuschließen.

Hierbei sind insbesondere auch Vorschädigungen der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche durch Betriebe zu berücksichtigen, die außerhalb der Zentren vorhanden sind, die aber innerhalb des Einzugsbereiches des Planvorhabens liegen. Hier ist sorgsam

---

<sup>26</sup> Siehe Fn. 7; vgl. auch Uechtritz, NVwZ 2007, 1337-1342.

darauf zu achten, dass es immer nur um den Schutz des jeweiligen zentralen Versorgungsbereiches gehen darf und nicht um den Schutz von einzelnen Betrieben mit dem Argument, dass die sortimentspezifische Kaufkraft bereits durch die vorhandenen Betriebe gebunden sei und kein Bedarf für das Planvorhaben bestehe. Eine solche Beschränkung des Wettbewerbs der Einzelhandelsbetriebe wäre nicht städtebaulich gerechtfertigt und wäre auch wegen eines ungerechtfertigten Eingriffs in die Niederlassungsfreiheit europarechtlich unzulässig.<sup>27</sup>

## 2.5 Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel

Eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zentrenpflicht für Einzelhandelsgroßprojekte ist auch beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten angezeigt.

### 2.5.1 Ausgangssituation

Die Ausweisung von Sondergebieten für derartige Vorhaben außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche macht der derzeitige § 24 a Abs. 3 LEPro zunächst einmal davon abhängig, dass der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten allgemeinen Siedlungsbereiches liegt und dass der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente max. 10 % der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500 m<sup>2</sup> beträgt. Der Satz 2 dieser Vorschrift enthält eine Regelvermutung, wonach eine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung in der Regel nicht zu erwarten ist, wenn der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben für nicht zentrenrelevante Kernsortimente die entsprechende Kaufkraft der Einwohner im Gebiet der Standortgemeinde nicht übersteigt.

In der Arbeitsgruppe war man sich einig, dass die erste Ausnahmevoraussetzung, nämlich die Lage im allgemeinen Siedlungsbereich, aus Gründen einer ausgewogenen Siedlungsstruktur und des Freiraumschutzes unbedingt beibehalten werden muss. Einig war man sich auch in der Notwendigkeit, die zentrenrelevanten Randsortimente quantitativ und qualitativ so zu begrenzen, dass eine Gefährdung der zentralen Versorgungsbereiche soweit wie möglich ausgeschlossen ist. Es wurde aber eine empirische Untersuchung zu der Frage angeregt, ob die Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche und auf höchstens 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche noch sachlich gerechtfertigt ist und für einen wirksamen Zentrumschutz noch ausreicht.

Darüber hinaus wurden auch insbesondere die immer größer werdenden Möbel- und Einrichtungshäuser in den Blick genommen, deren übermäßige Konzentration auf wenige Standorte eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Möbeln und Einrichtungsgegenständen gefährden oder gar zerstören und unnötigen Individualverkehr erzeugen kann. Zu dieser Problematik wurde ebenfalls eine Untersuchung angeregt, und zwar zu den Fragen, wie sich solche großen Möbel- und Einrichtungshäuser sowie auch andere großflächige Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die Versorgungsstruktur der Bevölkerung auswirken, ob es empirisch abgesicherte Kriterien für eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit derartigen Gütern gibt und ob diese Kriterien Anknüpfungspunkt für ein entsprechendes raumordnerisches Ziel darstellen können.

---

<sup>27</sup> Siehe dazu Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093 (1102-1103). Uechtritz, Fn. 18, S. 28 (Anm. 73).

## 2.5.2 Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente

Inzwischen liegen die Ergebnisse der im Auftrag der Staatskanzlei vom Büro Junker und Kruse durchgeführten Untersuchung<sup>28</sup> zu den Fragen vor, welche marktüblichen Anteile zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente in großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten haben und ob aus der Analyse dieser Sortimentsstrukturen empirisch abgesicherte und nachvollziehbare Schwellenwerte zur zukünftigen Begrenzung dieser Randsortimentsanteile abzuleiten sind.

Danach bewegen sich beim Großteil der untersuchten Möbelbau- und Gartenmärkte die Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage – innerhalb einer Spannweite von 5 bis 8 % und machen somit deutlich weniger als 10 % der Gesamtverkaufsfläche aus. Die Größenanteile zentrenrelevanter Randsortimente mit im Schnitt mehr als 10 % weisen danach Möbel- und Einrichtungshäuser zwischen 10.000 und 30.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sowie Gartenmärkte zwischen 7.500 und 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche auf. Häufig anzutreffende zentrenrelevante Randsortimente sind Haushaltswaren, Glas, Porzellan, Keramik sowie Heimtextilien und Wohnungseinrichtungsartikel.

Besorgniserregend ist der Befund, dass speziell bei den größeren Möbel- und Einrichtungshäusern sich der ökonomische Zwang verschärft, zunehmende Teile des Sollumsatzes durch zentrenrelevante Randsortimente zu erzielen, was zwangsläufig die Konkurrenzsituation zwischen städtebaulich nicht integrierten Standorten zu den Angeboten in den zentralen Versorgungsbereichen verschärft. Die Gesamtverkaufsfläche des Randsortimentsangebots insbesondere der großformatigen Märkte hat sowohl beim absoluten wie auch beim relativen Vergleich zu bestehenden Angeboten in umliegenden zentralen Versorgungsbereichen eine hohe quantitative Bedeutung. Insbesondere in kleineren Mittelzentren übersteigt das zentrenrelevante Randsortiment eines großflächigen Fachmarktes vom absoluten Angebotsvolumen her schnell das vergleichbare Fachangebot innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der entsprechenden Gemeinde insgesamt.

Damit ist zunächst einmal nachgewiesen, dass es aus städtebaulicher und auch aus raumordnerischer Sicht unbedingt notwendig ist, den Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente durch differenzierte Sondergebietsfestsetzungen wirksam zu begrenzen, um weitere Funktionsverluste in den Innenstädten und anderen zentralen Versorgungsbereichen zu vermeiden.

Es hat sich weiterhin gezeigt, dass sich die bislang schon angewandte relative Höchstgrenze über zentrenrelevante Randsortimente bis max. 10 % weitgehend aus der bestehenden Situation ableiten lässt. Die Überschreitung dieser Höchstgrenze von 10 % insbesondere bei den großformatigen Märkten darf bei künftigen Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben auf keinen Fall hingenommen werden, wenn eine weitere Schwächung der Innenstädte und anderer zentraler Versorgungsbereiche verhindert werden soll. Insbesondere bei den größeren Möbel- und Einrichtungshäusern dürfte bereits die schematische Anwendung der 10-Prozent-Grenze für zentrenrelevante Randsortimente häufig zu zentrenschädigenden Auswirkungen führen.

Die bisherige absolute Obergrenze von 2.500 m<sup>2</sup> wäre zwar aus der Sicht eines praktikablen Zentrumschutzes nach wie vor wünschenswert. Die gutachterlichen Untersu-

---

<sup>28</sup> Junker, R.; Kruse, S. (2010): Gutachten „Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels“. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei NRW, Juni 2011.

chungen zeigen aber, dass sich diese absolute Obergrenze als allgemein gültiger Schwellenwert empirisch nicht belegen lässt. Da die Anforderungen, die insbesondere der Verfassungsgerichtshof NRW<sup>29</sup> an die Begründung solcher strikt wirkenden Schwellenwerte stellt, somit wohl nicht erfüllt werden können, ist aus Gründen der Rechtssicherheit auf diese absolute Obergrenze von 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zu verzichten.

Damit erübrigt sich auch eine besondere Regelung, die ein Unterlaufen dieser absoluten Obergrenze durch kumulierende Vorhaben verhindern soll, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen (insbesondere sog. Möbelkompetenz-Zentren).

Es wird wohl letztlich nichts anderes übrig bleiben, als in jedem Einzelfall die Zentrenverträglichkeit der jeweils geplanten Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente zu prüfen und danach eine situationsgeprägte Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente verbindlich festzusetzen. Dies verlangt schließlich das oben bereits behandelte Beeinträchtigungsverbot.

Notfalls muss sogar von der Sondergebietsfestsetzung für die Ansiedlung eines neuen oder die Erweiterung eines bestehenden Möbel- und Einrichtungshauses abgesehen werden, wenn der Vorhabenträger nicht bereit sein sollte, sein Projekt mit einem zentrenverträglichen Anteil an zentrenrelevanten Randsortimenten zu realisieren. Die Hinnahme eines zentrenschädigenden Anteils an zentrenrelevanten Randsortimenten bei derartigen Großvorhaben dürfte auch die Konsistenz des jeweiligen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Standortgemeinde infrage stellen, weil nicht einzusehen ist, dass Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten schon mit weniger als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche außerhalb der Zentren zu deren Schutz und Stärkung gezielt ausgeschlossen werden, mehrere 1.000 m<sup>2</sup> für zentrenrelevante Randsortimente aber in dem Projekt eines großen Möbel- und Einrichtungshauses trotz der Zentrengefährdung ermöglicht werden sollen.

Festzuhalten ist somit, dass zukünftig wohl in jedem Einzelfall die Obergrenze für zentrenrelevante Randsortimente in derartigen Vorhaben bestimmt und festgesetzt werden muss. Die übliche prozentuale Grenze von 10 % markiert dann letztlich nur noch eine maximale Obergrenze, die auf keinen Fall überschritten werden darf.

Die Prüfung der Zentrenverträglichkeit zentrenrelevanter Randsortimente eines Planvorhabens ist Teil einer notwendigen raumordnerischen und städtebaulichen Verträglichkeitsprüfung für das jeweils anstehende Projekt. Die Abschätzung der voraussichtlichen Projektauswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Standortgemeinde und der Nachbargemeinden ist ohnehin für eine ordnungsgemäße Abwägung erforderlich. Hat das Projekt gewichtige unmittelbare Auswirkungen auf Zentren in den Nachbargemeinden, bedarf es einer qualifizierten Abwägung mit den Belangen der Standortgemeinde. Sind die Auswirkungen für die Nachbargemeinden sogar unzumutbar, ist das Projekt wegen Verstoßes gegen das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB unzulässig. Die hierfür anzustellenden Untersuchungen können gleichzeitig für die Prüfung der raumordnerischen Verträglichkeit nach den Anforderungen des landesplanerischen Beeinträchtigungsverbotes nutzbar gemacht werden.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Urteil vom 26.8.2009 – VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287.

<sup>30</sup> Zum Verhältnis des Beeinträchtigungsverbots zu den zentrenschädigenden Auswirkungen i. S. d. § 34 Nr. 3 BauGB und zum interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 II BauGB siehe OVG RP, Urteil vom 15.11.2010 – 1 C 10320/09, BauR 2011, 963 (zum FOC Montabaur); hierzu auch Uechtritz, Fn. 18., 6–8.

Bei solchen Zentrenverträglichkeitsprüfungen sind im Übrigen auch die bereits im Umfeld der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche vorhandenen Einzelhandelsbetriebe mit ihren zentrenrelevanten Randsortimenten einzubeziehen, soweit diese bereits auf die zu schützenden Zentren einwirken. Die Berücksichtigung der Vorschädigung der betroffenen Zentren durch bereits vorhandene Betriebe hat nichts mit einer unzulässigen Prüfung zu tun, ob die sortimentspezifische Kaufkraft im Einzugsbereich des Planvorhabens bereits abgeschöpft ist und ob überhaupt ein wirtschaftlicher Bedarf für das neue Vorhaben besteht. Eine solche Sichtweise hätte eindeutig eine wettbewerbsbeschränkende Funktion und würde gegen die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit verstoßen. Bei der raumordnerischen und städtebaulichen Verträglichkeitsprüfung dürfen daher außerhalb der Zentren vorhandene Einzelhandelsbetriebe nur insoweit einbezogen werden, als deren Auswirkungen Einfluss auf die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Zentren haben.

### 2.5.3 Verbrauchernahe Versorgung und Verkehrsvermeidung

Die raumordnerische Verträglichkeit eines Einzelhandelsgroßprojektes mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten hängt aber indessen nicht allein von der Zentrenverträglichkeit ab, sondern auch davon, ob das über den Zentrenschutz hinausgehende generelle raumordnerische Anliegen einer auch im Übrigen möglichst verbrauchernahen Versorgung gewahrt wird. Zur Raumverträglichkeit gehört ferner, dass zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

#### *Problemanalyse*

Unter diesen Aspekten sind etliche konkret anstehende Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben für große Möbel- und Einrichtungshäuser raumordnerisch äußerst bedenklich. Die zunehmende Konzentration solcher Großbetriebe auf wenige Standorte gefährdet die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Möbeln und Einrichtungsgegenständen und erzeugt zusätzlichen Individualverkehr.

Diese Problematik wird u. a. am Beispiel der Region Südwestfalen deutlich. Dort plant die Firma Finke eine Neuansiedlung eines Möbel- und Einrichtungshauses mit rd. 40.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zuzüglich zweier Möbelmitnahmemärkte mit jeweils 8.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche am Standort Hamm-Rhynern. In Werl beabsichtigt die Firma Turflon eine Erweiterung der Möbelverkaufsfläche um 26.000 m<sup>2</sup> auf eine Gesamtverkaufsfläche von 69.000 m<sup>2</sup>. Das Möbelhaus Zurbrüggen in Unna will sich um 20.000 m<sup>2</sup> auf insgesamt 60.000 m<sup>2</sup> Gesamtverkaufsfläche erweitern.

In dem erwähnten Gutachten hat das Büro Junker und Kruse anhand von prognostischen Modellrechnungen die Auswirkungen dieser Vorhaben auf zentrale Versorgungsbereiche, auf die verbrauchernahe Versorgung, auf verkehrliche Aspekte und auf die Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur abgeschätzt.<sup>31</sup> Bei der Untersuchung der Auswirkungen der Vorhaben auf die verbrauchernahe Versorgung haben sich erhebliche Auswirkungen mit prozentualen Umsatzumverteilungen von jeweils 20 % und mehr herausgestellt. Die höchsten summarischen Umsatzumverteilungen außerhalb der Standortkommunen der Vorhaben sind in den Mittelzentren Menden, Arnsberg und Soest mit jeweils bis zu 40 % zu erwarten. Insgesamt verdeutlichen die ermittelten Werte, dass die untersuchten Vorhaben die bestehenden Versorgungsstrukturen insbesondere der Mittelzentren in Südwestfalen im Möbelbereich massiv gefährden können, weil sich inner-

<sup>31</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 52-80.



## ■ Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung

halb dieses Modellraumes der Angebotsschwerpunkt im Möbele Einzelhandel zulasten der übrigen Mittelzentren deutlich auf die Kommunen Unna, Werl und Hamm verlagert. Diese würden zukünftig rund 70 % der Möbelumsätze innerhalb des Modellraumes generieren.<sup>32</sup>

Nach Einschätzung der Gutachter werden die genannten Vorhaben allein im Modellraum zusätzliche Verkehrsströme in einer Größenordnung von mindestens 45 Mio. Pkw-km pro Jahr induzieren.<sup>33</sup>

Da sich im Einzelhandel die Umsatz-Beschäftigten-Relation mit steigender Verkaufsfläche zulasten der Beschäftigten verändert, führt die Schaffung eines Arbeitsplatzes im Möbelhandel an den Vorhabenstandorten durchschnittlich zum Verlust von knapp 1,2 Arbeitsplätzen an anderer Stelle. Bei einer anteiligen Hochrechnung auf den Gesamtumsatz der Vorhaben von rd. 140 Mio. Euro ergibt sich eine Gesamtbilanz von minus 110 Arbeitsplätzen.<sup>34</sup> Zu diesen direkten Beschäftigungseffekten kommen noch indirekte Effekte bzw. Multiplikatoreffekte auf die regionale Wirtschaft hinzu, die beispielsweise Zulieferer oder Dienstleister betreffen und zu zusätzlichen negativen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur führen können.<sup>35</sup>

### ***Steuerungskriterien zur wohnortnahen Versorgung***

Der bisherige § 24 a LEPro konzentriert sich mit seinen Steuerungskriterien auf den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche und enthält keine Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung im Übrigen und zur Vermeidung zusätzlicher Verkehre. Das in § 24 Abs. 3 Satz 2 LEPro erwähnte Schutzgut der „wohnortnahen Versorgung“ ist durch die Gesetzesbegründung auf die wohnortnahe Grundversorgung (mit vorwiegend nahversorgungsrelevanten Sortimenten) begrenzt worden.

Um einer raumordnungswidrigen Gefahr oder gar einer Zerstörung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten infolge einer übermäßigen Konzentration auf wenige Großmärkte zu begegnen, ist somit ein zusätzlicher Steuerungsmechanismus erforderlich.

Allgemeingültige und verbindliche Obergrenzen für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten jeweils für Grund-, Mittel- und Oberzentren sind nach Einschätzung der Gutachter nicht praktikabel. Zu groß ist das Spektrum der zur Verfügung stehenden lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenziale, weil die Einwohnerzahlen innerhalb dieser drei Kategorien höchst unterschiedlich sind und auch die zentralörtlichen Versorgungsbereiche der einzelnen Mittel- und Oberzentren sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.<sup>36</sup>

Die Gutachter halten stattdessen eine Orientierung am lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenzial und die Berücksichtigung der Umsätze des vorhandenen Einzelhandelsbestandes bei der Ermittlung der Umsatz-Kaufkraft-Relation eines Vorhabens für sinnvoll. Speziell im Möbelbereich sei dann auch bei der Ermittlung der branchenspezifischen Umsatz-Kaufkraft-Relation bei Mittel- und Oberzentren die einzelhandelsrelevante Kaufkraft zugeordneter Grundzentren einzubeziehen. Da die Gutachter aber rechtli-

---

<sup>32</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 71.

<sup>33</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 75.

<sup>34</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 78.

<sup>35</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 79-80.

<sup>36</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 109.

che Probleme bei der Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes und beim Einbezug der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft zugeordneter Grundzentren sehen, schlagen sie schließlich im Ergebnis vor, nach wie vor bei der Größe der Einzelhandelsvorhaben anzusetzen und auf die diesbezügliche Umsatz-Kaufkraft-Relation abzustellen, ohne den Einzelhandelsbestand zu berücksichtigen und ohne die einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Grundzentren einzubeziehen.<sup>37</sup>

Danach darf also der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben für nicht zentrenrelevante Kernsortimente die branchenspezifische Kaufkraft der Einwohner im Gebiet der Standortgemeinde nicht überschreiten. Auch wenn die Heranziehung des lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenzials als Bemessungsgrundlage für jedes Einzelvorhaben summarisch in manchen Fällen zu einer erheblichen Überschreitung der vorhandenen Potenziale mit räumlichen Schiefungen führen kann, ist eine derartige Vorgabe zumindest geeignet, besonders krasse Verstöße gegen die Anliegen einer möglichst wohnortnahen Versorgung und der Vermeidung von zusätzlichem Verkehr zu verhindern.

Die Gutachter weisen abschließend zu Recht auf die Notwendigkeit hin, Agglomerationen mehrerer Märkte, wie sie vor allem im Möbelbereich zunehmend zu beobachten sind („Möbelkompetenzzentrum“), durch die einschlägigen landesplanerischen Vorgaben zu erfassen, da gerade von derartigen Vorhaben eine besonders große Gefahr städtebaulicher und raumordnerischer Fehlentwicklungen ausgeht.

## 2.6 Raumordnerisches Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen

Besondere Beachtung verdient auch noch die sog. Agglomerationsproblematik.<sup>38</sup> Dabei geht es um die Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander, die jeweils für sich betrachtet unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit, in ihrer Gesamtheit aber dieselben zentrenschädigenden Auswirkungen haben können wie Einkaufszentren oder Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Solche Agglomerationen stellen die Gemeinden immer wieder vor erhebliche Probleme, wenn sich z. B. außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche Ansammlungen von Lebensmittelmärkten, Drogeriemärkten oder auch Schuh- und Textildiscounter oft knapp unterhalb der Großflächigkeitsgrenze, teilweise ergänzt auch durch einfache gastronomische Angebote und oft auch in Nachbarschaft zu bestehenden großen Fachmärkten, entwickeln.

### 2.6.1 Städtebaurechtliche Behandlung der Agglomerationen

Derartige zentrenschädigende Agglomerationen fallen meist nicht unter das Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO und damit auch nicht in den Bereich der landesplanerischen Steuerung, wenn sich diese ausschließlich nur auf Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne dieser Vorschrift beschränkt.

Die Rechtsprechung zur Zusammenfassung mehrerer Betriebe zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb unter dem Gesichtspunkt der Funktionseinheit ist relativ restriktiv.

<sup>37</sup> Junker/Kruse, a. a. O., 110-111.

<sup>38</sup> Vgl. dazu Uechtritz (2010): Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels. In: Hager, G. (Hrsg.): Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels. = Arbeitsmaterial der ARL 354, Hannover., 17. M.w.N. sowie VBIBW 2010, 185; Sparwasser, VBIBW 2008, 171, 176. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 196. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Im Urteil vom 24. November 2005 hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>39</sup> entschieden, dass ein selbstständiger Einzelhandelsbetrieb vorliege, wenn die Verkaufsstätte unabhängig von anderen Einzelhandelsbetrieben genutzt werden kann und deshalb baurechtlich auch als eigenständiges Vorhaben genehmigungsfähig wäre. Die Verkaufsflächen baulich und funktionell eigenständiger Betriebe können nach diesem Urteil grundsätzlich nicht zusammengerechnet werden.

Für die Prüfung einer „Funktionseinheit“ unter den Gesichtspunkten eines gemeinsamen Nutzungskonzepts, der Ergänzung der Sortimente, der Nutzung von Synergieeffekten und Ähnlichem ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes in diesen Fällen kein Raum. Eine Funktionseinheit mehrerer Betriebe wird nur unter sehr engen Ausnahmeveraussetzungen angenommen. Wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche baulich in mehrere selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt wird, bilden diese Einheiten zusammen nur dann einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als „Hauptbetrieb“ geprägt wird und auf den baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als „Nebenleistung“ ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der „Hauptleistung“ steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt. Diese letztgenannten Voraussetzungen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem weiteren Urteil vom 24. November 2005 in einem Fall verneint, in dem es um ein Getränkemarktvorhaben neben einem Lebensmitteldiscountmarkt ging.

Die vg. Ansammlungen unterfallen auch nicht dem Begriff des Einkaufszentrums<sup>40</sup> im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. BauNVO, wenn die vorgefundene räumliche Konzentration dieser Betriebe aus der Sicht des Kunden nicht als aufeinander bezogen sowie auch nicht als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung tritt. Ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang in dem Sinne, dass sich die Betriebe gegenseitig ergänzen und gemeinsam mit einem gezielt ausgewählten Mix von Sortimenten und Betriebstypen ergänzen, reicht meist nicht aus. Nach der bisherigen Definition des Einkaufszentrums kommt es nämlich entscheidend auf die Sicht des Kunden und damit nicht auf die objektiven Auswirkungen der aufeinander bezogenen Betriebe an. Ob das Bundesverwaltungsgericht diese enge Definition des Einkaufszentrums bei nächster Gelegenheit erweitert, bleibt abzuwarten.

Bei den Berliner Gesprächen zur Überprüfung des Städtebaurechts<sup>41</sup> ist auch erörtert worden, einen erweiterten Einkaufszentrumsbegriff in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO aufzunehmen oder aber das Entstehen einer solchen Einzelhandelsagglomeration, die sich zentrenschädigend auswirken könnte, als zusätzlichen Tatbestand der Kern- oder Sondergebietspflichtigkeit zu unterwerfen, um solche Agglomerationen ebenso zu behandeln wie die in den Nummern 1 bis 3 des § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Einzelhandelsgroßprojekte, die nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig sind.

Von dem Vorschlag für eine derartige Ergänzung des § 11 Abs. 3 BauNVO wurde aber wegen der Gefahr abgesehen, dass dadurch eine grundsätzliche Auseinandersetzung um dieses Steuerungsinstrument ausgelöst werden könnte, deren Ausgang nicht absehbar ist

---

<sup>39</sup> BVerwG, Urteile vom 24.11.2005 – 4 C 8.05, BauR 2006, 648 sowie 4 C 14.04, BauR 2006, 644.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 27.4.1990 – 4 C 16.87, BauR 1990, 573= NVwZ 1990, 1074 sowie Beschluss vom 12.7.2007 – 4 B 29.07, BauR 2007, 2023.

<sup>41</sup> BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht I (Bericht). Berlin, 38-39. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stadtentwicklung, Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht (Materialien). Berlin, 113-124.

und die am Ende unter Umständen sogar zu einer Schwächung der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten führen könnte. Hinzukommen würde auch das Problem einer neuen Planschicht, wenn die Baugebietsvorschriften geändert werden und diese dann nur für neue Pläne gelten, die auf der Grundlage der geänderten BauNVO aufgestellt werden.

Außerdem wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass es die Gemeinden weitgehend selbst in der Hand haben, die Entstehung oder Verfestigung von zentrenschädlichen Agglomerationen durch eine gezielte Bauleitplanung, insbesondere durch den Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aufgrund des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO bzw. des § 9 Abs. 2 a BauGB zu verhindern.

Dies hilft natürlich in den Fällen nicht weiter, in denen sich eine Gemeinde Vorteile von solchen Agglomerationen zulasten der Nachbargemeinden verspricht und deshalb nicht nur auf entsprechende Ausschlussplanungen verzichtet, sondern sogar neue unbeschränkte Gewerbe- oder Mischgebiete ausweist, um dort entsprechende Betriebe oft knapp unterhalb der Großflächigkeitsgrenze ansiedeln zu können.

## 2.6.2 Notwendigkeit der raumordnerischen Steuerung

Um zentrenschädigende Agglomerationen auch im Wege der raumordnerischen Steuerung verhindern zu können, muss eine landesplanerische Agglomerationsregelung geschaffen werden, die dafür sorgt, dass derartige Betriebsansammlungen ebenso behandelt werden wie Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO und damit denselben Festlegungen (insbesondere dem Integrationsgebot und dem Beeinträchtigungsverbot) unterworfen werden.<sup>42</sup> Für derartige Agglomerationen gelten dann dieselben Maßstäbe für die Bewertung der Raumverträglichkeit wie bei Einzelhandelsgroßprojekten. Bei der bauleitplanerischen Umsetzung einer solchen Regelung kann allerdings nicht auf das Steuerungsinstrument des § 11 Abs. 3 BauNVO zurückgegriffen werden, weil dessen begriffliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Berechtigung einer selbstständigen regionalplanerischen Regelung für regional bedeutsame Einzelhandelsagglomerationen ist erstmalig in dem Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 27. September 2007<sup>43</sup> herausgearbeitet worden. Darin hat der VGH klargestellt, dass regional bedeutsame Einzelhandelsagglomerationen nicht abschließend mit den Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 24. November 2005 zur Zusammenfassung mehrerer Betriebe unter dem Aspekt der Funktionseinheit zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO erfasst werden können. Diese Betrachtungsweise sei für die Beurteilung der raumordnerischen Auswirkungen zu eng. Gerade unter dem Blickwinkel der Raumordnung sei im Hinblick auf die Außenwirkung eine betriebsübergreifende Bewertung angezeigt. Anders als im Bereich des § 11 Abs. 3 BauNVO sei zu fragen, ob eine funktionelle Gesamtheit, eine „Funktionseinheit“, vorliege, deren Ausstrahlung sich etwa unter dem Gesichtspunkt einer Sortimentsergänzung von Synergieeffekten oder auch einer Addition gleichartiger Sortimente ergeben könne. Eine derartige funktional zu betrachtende regional bedeutsame Agglomeration könne je nach den Verhältnissen im Einzelfall auch bei einer Häu-

<sup>42</sup> Siehe dazu auch das Positionspapier „Raumordnerische Steuerungsmöglichkeiten der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben“ der Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Ausschusses für Recht und Verfahren der MKRO und der Fachkommission Städtebau (Sept. 2009); krit. dazu Uechtritz, Fn. 38, S. 17 (30).

<sup>43</sup> Az. 3 S 2875/06, VBIBW 2008, 218.

fung mehrerer kleinerer und für sich unter der Schwelle des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegender Betriebe anzunehmen sein.

Im Urteil vom 21. September 2010 hat der VGH Baden-Württemberg<sup>44</sup> ausdrücklich klargestellt, dass für die Agglomerationsregelung im Regionalplan Heilbronn-Franken ein raumordnungsrechtlich wichtiges Bedürfnis besteht. Wörtlich heißt es: „Es ist anerkannt, dass sich die Konzentration auch von einer Mehrzahl für sich nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe je nach Lage und Sortimentsstruktur häufig nicht von den Auswirkungen unterscheidet, die von einem oder mehreren ‚echten‘ großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen. In beiden Konstellationen können sich gleichermaßen erhebliche Störungen von gewichtigen Zielen der Raumordnung zur Steuerung des Einzelhandels nach der zentralörtlichen Gliederung sowie Störungen der zentralen Versorgungsbereiche von Nachbargemeinden im überörtlichen regionalen Umfeld ergeben.“ Der VGH hat ausdrücklich die regionalplanerische Regelung als wirksames, mit Mitteln der Bauleitplanung umsetzbares Ziel der Raumordnung anerkannt, wonach eine Agglomeration wie ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb oder wie ein Einkaufszentrum zu behandeln ist, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem solchen großflächigen Einzelhandelsbetrieb oder einem Einkaufszentrum zu erwarten sind.

Die Festsetzung eines Gewerbegebietes ohne jede Einzelhandelsbeschränkung in einer nicht zentralisierten Gemeinde hat der VGH wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 4 BauGB für unwirksam erklärt, weil die dadurch ermöglichte Agglomeration mehrerer nicht großflächiger Fachmärkte in hohem Umfang überörtliche Kaufkraft binde und dadurch zulasten einer höher zentralisierten Nachbargemeinde gegen das Zentrale-Orte-Prinzip und das Kongruenzgebot verstoßen werde.

Das BVerwG hat diese Entscheidung des VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 10. November 2011 (Az. 4 CN 9.10) ausdrücklich bestätigt und diese regionalplanerische Regelung als rechtmäßig und insbesondere auch als umsetzungsfähig beurteilt.

### 2.6.3 Fallkonstellationen

Die von der Arbeitsgruppe befürwortete landesplanerische Agglomerationsregelung betrifft Fallkonstellationen, in denen mehrere Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs raumordnerische Auswirkungen wie Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 2 BauNVO erwarten lassen.

Das Verbot, derartige Agglomerationen zu ermöglichen oder zu verfestigen, kann ohne Weiteres im Wege der Bauleitplanung umgesetzt werden, wie ein kurzer Überblick über mögliche Planungssituationen zeigt.

Wenn in einem uneingeschränkten Gewerbegebiet oder Mischgebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zu großflächigen Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten Discountmärkte bis zu 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für Lebensmittel, Drogeriewaren, Textil und Bekleidung, Schuhe usw. angesiedelt werden sollen, weil diese Märkte von der Nähe des Fachmarktzentrum profitieren und ihrerseits wiederum zusätzliche Frequenzbringer für dieses Fachmarktzentrum sein können, sind in dem benachbarten Gewerbe- oder Mischgebiet im Wege der Bebauungsplanänderung zumindest Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten gem. § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO auszuschließen.

---

<sup>44</sup> Az. 3 S 324/08, NuR 2011, 149.

Ergibt sich im Umfeld des Fachmarktzentums die Zulässigkeit solcher für sich genommen nicht großflächiger Märkte aus § 34 BauGB, eröffnet § 9 Abs. 2 a BauGB die Möglichkeit, durch einen einfachen Bebauungsplan den zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen. In besonders krassen Fällen einer drohenden Zentrenschädigung kann auch der § 34 Abs. 3 BauGB weiterhelfen.

Besteht im Umfeld der bestehenden Fachmärkte noch kein Baurecht für nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, so hat die Gemeinde darauf zu verzichten, hier ein uneingeschränktes Gewerbe- oder Mischgebiet auszuweisen, um eine zentrenschädigende Agglomeration erst gar nicht entstehen zu lassen. Sie darf nur ein Gewerbegebiet mit Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels ausweisen.

Die raumordnerische Agglomerationsregelung greift nur in derartigen Fallkonstellationen, in denen eine zentrenschädigende Agglomeration schon besteht und verstärkt werden kann oder wenn eine solche unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Planbereich zu entstehen droht.<sup>45</sup> Die jeweiligen Planungspflichten oder -verbote ergeben sich aus der empfohlenen landesplanerischen Agglomerationsregelung über das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Diese Wirkung tritt allerdings nur dann ein, wenn die Agglomerationsregelung in Verbindung mit dem Integrationsgebot und dem Beeinträchtigungsverbot als strikt zu beachtendes Ziel und nicht als lediglich in der Abwägung zu berücksichtigender Grundsatz ausgestaltet wird.

#### 2.6.4 Wahrung der rechtlichen Anforderungen

Für die landesplanerische Verhinderung zentrenschädigender Agglomerationen sprechen die oben bereits aufgezählten raumordnerischen Belange als überörtliche Interessen von höherem Gewicht, die zur Rechtfertigung der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten herangezogen werden.

Da die Raumbedeutsamkeit der Einzelhandelsgroßprojekte nicht allein aus der überörtlichen Versorgungsfunktion, sondern auch aus anderen raumordnerischen Funktionen abgeleitet wird und deshalb die raumordnerischen Festlegungen alle Einzelhandelsgroßprojekte erfassen, muss dies konsequenterweise auch für alle zentrenschädigenden Agglomerationen gelten, die dieselben negativen Raumwirkungen haben. Bei diesem Ansatzpunkt entfallen die zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Raumbedeutsamkeit einer Agglomeration allein aufgrund der überörtlichen Versorgungsfunktion.

Die Regelung, dass mehrere Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs negative raumordnerische Auswirkungen wie bei Einzelhandelsgroßprojekten erwarten lassen, denselben Festlegungen unterworfen sind wie diese Einzelhandelsgroßprojekte, ist hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar. Daran können auch Abgrenzungsschwierigkeiten in Einzelfällen nichts ändern. Das Bestimmtheiterfordernis einer solchen raumordnerischen Festlegung ist ebenenspezifisch zu bestimmen, wobei insbesondere die Konkretisierungsbedürftigkeit raumordnerischer Vorgaben zu beachten ist. Der VGH Baden-Württemberg hat in seinen Urteilen ebenso wie jetzt auch das BVerwG jedenfalls kein Problem mit der erforderlichen Bestimmtheit einer solchen Agglomerationsregelung gesehen.

Die Regelung ist geeignet, zentrenschädigende Agglomerationen zu verhindern; sie ist im Wege der Bauleitplanung auch ohne Weiteres umsetzbar.

<sup>45</sup> Uechtritz, Fn. 38, 17 (27-29).

## ■ Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung

Eine weniger einschneidende, aber ebenso wirksame Alternativregelung ist nicht erkennbar.

Der mit dieser Regelung verbundene Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist auch angemessen. Auf der einen Seite stehen die mit einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung verfolgten gewichtigen raumordnerischen Interessen, auf der anderen Seite ist der Eingriff in die kommunale Planungshoheit relativ gering. Die oben beschriebenen Planungspflichten zur Verhinderung zentrenchädigender Agglomerationen ergeben sich nicht nur aus dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4, sondern in der Regel auch schon aus § 1 Abs. 3 BauGB. Wenn bereits bestehende oder drohende Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen haben können, ergeben sich Planungspflichten und Planungsverbote meist gleichzeitig zudem aus dem Gebot der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB.

### **Autor**

Dr. jur. Heinz **Janning** (\*1944), Rechtsanwalt (seit April 2007), zuvor u.a. 28 Jahre Beigeordneter der Stadt Rheine, Verfasser planungsrechtlicher Fachbeiträge. Mitwirkung in verschiedenen Fachgremien, u.a. Mitglied der Unabhängigen Expertenkommissionen zur Novellierung des BauGB (EAG Bau 2004, BauROG 1998, Berliner Expertengespräche zur Überprüfung des Städtebaurechts 2010).