

*Heinz Janning, Susan Grotefels*

## **Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung**

URN: urn:nbn:de:0156-3731088



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 55 bis 71

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

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

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heinz Janning, unter Mitarbeit von Susan Grotefels

# Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung

## Gliederung

- 1 Übersicht über die rechtlichen Anforderungen
- 2 Hinweise zu einzelnen Rechtmäßigkeitsanforderungen
  - 2.1 Raumordnerische Steuerungsbelange
  - 2.2 Überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte
  - 2.3 Erforderlichkeit raumordnerischer Steuerung trotz der Möglichkeiten einer städtebaulichen Einzelhandelssteuerung
  - 2.4 Vorrang für Ziele vor Grundsätzen der Raumordnung
  - 2.5 Grenzen der raumordnerischen Regelungskompetenz
  - 2.6 Angemessenheit
  - 2.7 Ausnahmen und Zielabweichungen
  - 2.8 Probleme bei den einfachgesetzlichen Schranken des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG
  - 2.9 Eigentumsbelange in der raumordnerischen Abwägung
  - 2.10 Notwendige Begründung
  - 2.11 Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

Literatur

Rechtsprechung

## Zusammenfassung

Raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung müssen raumordnerische Anliegen durch Konkretisierung der einschlägigen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG verfolgen. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes muss gewahrt werden. Die mit den Festlegungen verfolgten raumordnerischen Belange können als überörtliche Interessen von höherem Gewicht die Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot müssen dabei beachtet werden.

Raumordnerische Ziele zur Einzelhandelssteuerung erfordern gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnungsplanung abschließend abgewogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen.

Außerdem müssen sie den formellen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen – Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit im Aufstellungsverfahren

ren, Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie ordnungsgemäße Bekanntmachung – genügen. Besonders wichtig ist auch eine hinreichende Planbegründung.

### **Schlüsselwörter**

Raumordnerische Belange der Einzelhandelssteuerung – raumordnerische Regelungskompetenz – Einschränkung der kommunalen Planungshoheit – Ziele und Grundsätze der Raumordnung – formelle Anforderungen an Festlegungen – Begründungserfordernis – Eingriff in die Niederlassungsfreiheit (EU-Recht)

### **Legal requirements for spatial planning stipulations concerning retail management**

#### **Abstract**

Spatial planning stipulations concerning retail management have to pursue spatial planning objectives through specification of the pertinent fundamental principles as laid down in § 2 Para. 2 of the German Spatial Planning Act. The mandate provided in the German constitution must be given due regard. The spatial planning requirements served by the stipulations can, as supra-local interests of greater weight, justify restrictions in municipal planning jurisdiction. The principle of proportionality and the prohibition of arbitrary decisions must be observed in the process.

According to § 3 Para. 1 Nr. 2 of the German Spatial Planning Act, spatial planning aims for retail management require binding guidelines in the form of stipulations in spatial planning plans that are spatially and technically specified or possible to specify and that are finally carefully weighed up by those responsible for spatial planning.

In addition they must satisfy the formal requirements of spatial planning stipulations – involvement of public authorities and the public in planning procedures, environmental assessment with environmental report, and the giving of proper notice. Of particular importance is also a sufficient plan rationale.

#### **Keywords**

Spatial planning issues concerning retail management – Spatial planning regulatory powers – Restricting municipal planning jurisdiction – Aims and basic principles of spatial planning – Formal requirements for stipulations – Rationale requirement – Intervening in the freedom of establishment (EU law)

## **1 Übersicht über die rechtlichen Anforderungen<sup>1</sup>**

1. Raumordnerische Vorgaben insbesondere in Form von Zielen und Grundsätzen zur Einzelhandelssteuerung müssen raumordnerische Anliegen verfolgen, indem sie Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 2 Abs. 2 ROG) konkretisieren.
2. Diese Festlegungen müssen zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Plansätze im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sein und die Plangebungskompetenzzuordnung des Grundgesetzes wahren.

---

<sup>1</sup> Hinweise auf einschlägige Rechtsprechung und Literatur im Anhang.

3. Die mit den Festlegungen verfolgten raumordnerischen Belange müssen von solcher Bedeutung sein, dass sie als überörtliche Interessen von höherem Gewicht die mit den Festlegungen verbundenen Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.
4. Diese in die kommunale Planungshoheit eingreifenden Festlegungen müssen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot beachten.

Die jeweiligen Vorgaben müssen erforderlich sein, um den angestrebten raumordnerischen Zweck zu erreichen. Dieser Zweck darf nicht im gleichen Maße durch andere, weniger einschneidende Mittel erreicht werden können. Er muss in einem angemessenen Verhältnis zu den damit bewirkten Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit stehen; im Rahmen einer Güterabwägung muss das Recht auf kommunale Selbstverwaltung angemessen berücksichtigt worden sein.

In den Vorgaben vorgenommene Differenzierungen dürfen nicht willkürlich, sondern müssen sachgerecht begründet sein. Dies gilt insbesondere für Schwellenwerte. Je strikter solche Schwellenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Plangebers für den festgelegten Wert.

5. Bei Zielfestlegungen in Raumordnungsplänen müssen die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG beachtet werden. Es muss sich demnach um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren und vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen Festlegungen handeln.
6. Hinzu kommen die formellen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen, nämlich insbesondere die Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit im Aufstellungsverfahren, die Planbegründung, die Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie die ordnungsgemäße Bekanntmachung.
7. Die Festlegungen müssen auch mit dem EU-Recht vereinbar sein.

## **2 Hinweise zu einzelnen Rechtmäßigkeitsanforderungen**

### **2.1 Raumordnerische Steuerungsbelange**

Der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung geht es ebenso wie der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung insbesondere um die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie um eine auch im Übrigen möglichst verbrauchernahe Versorgung.

Eine zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung gewährleistet verbrauchernahe, gut erreichbare Einzelhandelseinrichtungen in möglichst allen Landesteilen und hierbei insbesondere eine möglichst wohnungsnah Grundversorgung gerade für Verbraucher, die nicht oder nicht ständig über ein Auto zum Einkaufen verfügen.

Die Revitalisierung und Entwicklung der oft historisch gewachsenen Zentren in städtebaulich integrierter Lage ermöglichen attraktive und lebendige Innenstädte und Ortszentren mit Nutzungsvielfalt, mit Aufenthaltsqualität, Kommunikation und Identitätswahrung. Es geht um die Wahrung der nachhaltigen Europäischen Stadt.

Zentrenorientierung des Einzelhandels reduziert die einkaufsbedingten Pkw-Fahrten, lastet die zentrenbezogene ÖPNV-Infrastruktur aus und erhöht den Anteil stadtvträglicher Verkehrsmittel für das Einkaufen. Dies bedeutet gleichzeitig weniger Energieverbrauch und Schadstoffausstoß, ist also auch ein Beitrag zum Klimaschutz. Zentrenorientierung dient der Innenentwicklung und vermeidet die Inanspruchnahme von Außenbe-

reichsflächen für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben und lastet die vorhandene Infrastruktur aus.

Das Ziel der verbrauchernahen Versorgung erfordert aber nicht nur eine funktions- und bedarfsgerechte Versorgung mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Warensortimenten durch die Erhaltung und Stärkung der Zentren, sondern auch die Vermeidung übermäßiger Konzentrationen von Einzelhandelsgroßbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten, da diese Konzentration eine wohnortnahe Versorgung gefährden oder zerstören, unnötigen Pkw-Verkehr erzeugen und zu einem vermeidbaren Flächen- und Ressourcenverbrauch führen kann.<sup>2</sup>

Diese Zielsetzungen sind nicht nur städtebauliche, sondern auch raumordnerische Anliegen. Eine der Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche und einer auch im Übrigen verbrauchernahen Versorgung verpflichtete Einzelhandelssteuerung entspricht nämlich auch der in § 1 Abs. 2 ROG normierten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.<sup>3</sup>

Insofern war es auch konsequent, bei der Neufassung des ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 den Raumordnungsgrundsatz aufzunehmen, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Als Grundsatz der Raumordnung ist in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG auch die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, genannt, die zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist.

Außerdem ist in dieser Vorschrift der Raumordnungsgrundsatz genannt, dass Raumstrukturen so zu gestalten sind, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

Eine an den o.g. Zielen orientierte Einzelhandelssteuerung konkretisiert schließlich auch noch weitere in § 2 Abs. 2 ROG ausgeführte Grundsätze der Raumordnung, indem sie dazu beiträgt, eine nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (Nr. 1 Satz 2), den demographischen und anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen (Nr. 1 Satz 4), dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können (Nr. 2), die wirtschaftliche Nutzung des Raumes auch unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten (Nr. 6 Satz 2) und die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern (Nr. 6 Satz 3).

Diese raumordnerischen Anliegen stellen landesweite Interessen von höherem Gewicht dar, die eine erforderliche und verhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.

---

<sup>2</sup> Sparwasser, R. (2007): Einzelhandelssteuerung in der Regional- und Flächennutzungsplanung. In: Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung – Aufgabenwandel und Perspektiven. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 3. Frankfurt, 67.

<sup>3</sup> Vgl. Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 97 ff.

## 2.2 Überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte

Ein überörtlicher Regelungsbedarf kann für alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO geltend gemacht werden, soweit hierfür wichtige raumordnerische Interessen sprechen.<sup>4</sup>

Da die meisten Einzelhandelsgroßprojekte sich schon aufgrund ihres überörtlichen Einzugsbereiches auch außerhalb der Grenzen ihrer Standortgemeinden auswirken, sind sie nicht nur für diese Standortgemeinde, sondern auch für ihr benachbartes Umfeld von Bedeutung und damit „raumbedeutsam“, sodass schon von daher ein raumordnerischer Bezug gegeben ist.

Nun darf das Erfordernis der Überörtlichkeit aber nicht so eng interpretiert werden, dass nur Einzelhandelsgroßprojekte mit einem überörtlichen Einzugsbereich Gegenstand raumordnerischer Steuerung sein dürfen.<sup>5</sup> Die raumordnerische Regelungskompetenz für Zielvorgaben zu Gunsten einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung muss vielmehr vor dem Hintergrund der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung bestimmt werden, die insbesondere durch die in § 2 ROG normierten Grundsätze konkretisiert wird. Danach sind u. a. die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. Es geht dabei insbesondere auch um die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen und um die Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen. Eine wohnortnahe Grundversorgung ist angesichts des rasanten Strukturwandels vor allem im Lebensmitteleinzelhandel in der Regel nur noch über ein ausgewogenes Zentrengefüge erreichbar.

Auf diese Weise eine wohnortnahe Grundversorgung in möglichst allen Städten und Gemeinden sicherzustellen, liegt auch im Interesse des Landes. Eine Verengung der Steuerung auf rein überörtliche Versorgungsfunktionen würde diesem Interesse nicht gerecht.

Über den Schutz einer verbrauchernahen Versorgung hinaus erfordern auch andere raumordnerische Zwecke die raumordnerische Steuerung aller Einzelhandelsgroßprojekte. Hierbei geht es um die bereits aufgeführten Belange, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und zu bündeln, unnötigen Straßenverkehr und unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauch durch Außenentwicklung zu vermeiden, gewachsene und oft historisch wichtige Stadt- und Ortskerne vor dem Verfall zu bewahren usw. Es besteht also ein gewichtiges Landesinteresse an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur mit ihren sozialen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Vorteilen in möglichst allen Teilräumen des Landes.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010<sup>6</sup> zur Frage der Rechtfertigung von Einschränkungen der europarechtlich geschützten Niederlassungsfreiheit klargestellt, dass die Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten mit den Mitteln des Raumordnungsrechts einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt. Die raumordnungsrechtliche Ansiedlungssteuerung für Einzelhandelsgroßbetriebe zielt auf effektive Nutzung und Bündelung der öffentlichen Infrastruktur sowie die Vermeidung eines

<sup>4</sup> Differenzierend: Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 193 ff.

<sup>5</sup> So aber wohl Uechtritz: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung, S. 20 und 30; Bunzel; Hanke, a. a. O., S. 83, 85, 87, 94, 95.

<sup>6</sup> Az. 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491= UPR 2011, 273.

unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Zersiedlung und damit einhergehenden Verkehr.

Auch das jüngste Urteil des EuGH vom 24. März 2011<sup>7</sup> zu Einzelhandelsregelungen in Spanien zeigt, dass es bei der Rechtfertigung der Regelungen nicht nur um die überörtliche Versorgungsfunktion geht. Spanien hatte die Beschränkung der Größe der Einzelhandelsbetriebe in weniger bevölkerungsreichen Gebieten damit begründet, umweltbelastende Autofahrten zu vermeiden, dem innerstädtischen Verfall entgegenzuwirken, ein umweltgerechtes Stadtmodell zu erhalten, den Bau neuer Straßen zu vermeiden und den Zugang zu diesen Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen. Der EuGH hat diese Begründung akzeptiert und festgestellt, „dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel sind, um die vom Königreich Spanien genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen“.

In dem für die EU-Kommission bestimmten Positionspapier vom 15. Dez. 2010 zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland<sup>8</sup> hat die Ministerkonferenz für Raumordnung klargestellt, dass die Regelungen in Raumordnungsplänen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels dem Schutz der Stadtzentren und der zentralen Einzelhandelsschwerpunkte im Hinblick auf die auch von der EU anerkannten Ziele einer verbrauchernahen Versorgung, der Vermeidung von Verkehr, der schonenden Nutzung von Flächen und dem Schutz vor Zersiedlung, dem Umwelt- und Klimaschutz und der nachhaltigen Entwicklung insgesamt dienen. Als gesetzliche Grundlage hierfür wird § 2 Abs. 2 ROG genannt.

Vor diesem Hintergrund müssen raumordnerische Vorgaben zur Zentrenorientierung, wie etwa das Integrationsgebot oder das Beeinträchtigungsverbot, auch für Einzelhandelsgroßprojekte gelten, deren Einzugsbereiche die Gemeindegrenzen nicht überschreiten. Auch bei derartigen Planvorhaben geht es um eine landesweit angestrebte Versorgungsstruktur, die den oben skizzierten raumordnerischen Grundsätzen und damit auch der Leitidee einer nachhaltigen Raumentwicklung entspricht. Um möglichst gleichwertige Lebensbedingungen im Hinblick auf die Versorgungsstruktur in allen Teilräumen des Landes zu sichern, müssen daher auch Einzelhandelsgroßprojekte ohne überörtlichen Einzugsbereich insbesondere dem Integrationsgebot unterworfen, d. h. auf das jeweilige örtliche Zentrengefüge ausgerichtet werden.<sup>9</sup>

### **2.3 Erforderlichkeit raumordnerischer Steuerung trotz der Möglichkeiten einer städtebaulichen Einzelhandelssteuerung**

Die Notwendigkeit, zur Durchsetzung dieser landesweit bedeutsamen Interessen die Bauleitplanung für die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten über entsprechende Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu steuern, kann nicht mit dem Hinweis relativiert oder gar negiert werden, dass es ein ausdifferenziertes städtebaurechtliches Steuerungsinstrumentarium<sup>10</sup> gibt, um Innenstädte und Ortszentren als

<sup>7</sup> Az. C – 400/08, DÖV 2011, 489.

<sup>8</sup> Positionspapier der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Dez. 2010 zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland.

<sup>9</sup> Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 4, Rdn. 199.

<sup>10</sup> Siehe hierzu: Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn. Bunzel; Janning; Kruse; Kühn (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Difu-Arbeitshilfe. Berlin. Söfker (2009). In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg: BauGB, Kommentar, Loseblatt, Stand: Juni 2009, § 11 BauNVO, insb. Rdn. 40-132 sowie Rdn. 64-78 und 98-116 sowie § 34 Abs. 3 BauGB, Rdn. 83-87 d); Bunzel (2009): Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Kommjur 12/2009, 449.

Handels- und Versorgungsstandorte mit ihrer Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit zu erhalten und zu entwickeln, die Bevölkerung möglichst wohnortnah zu versorgen, der Innenentwicklung den Vorzug gegenüber einer Außenentwicklung zu geben, dadurch unnötigen Verkehr und zusätzlichen Flächen- und Ressourcenverbrauch zu vermeiden, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und noch andere Ziele einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung zu erreichen.

Die Argumentation, dass wegen der möglichen städtebaulichen Einzelhandelssteuerung ein raumordnerisches Steuerungsinstrumentarium nicht erforderlich sei, lässt außer Betracht, dass der Einsatz des städtebaurechtlichen Steuerungsinstrumentariums vom Willen der Gemeinden abhängig ist und manche Gemeinden bewusst auf eine zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung verzichten, um sich Vorteile zu Lasten anderer Gemeinden zu verschaffen. Das bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsrecht mit seinen rechtlich gebundenen Entscheidungen ermöglicht nur eine relativ grobe Einzelhandelssteuerung. Die notwendige Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzungen im Städtebaurecht wird von der Bauleitplanung wahrgenommen, die vom Planungswillen der jeweiligen Gemeinde abhängig ist.

Den durch die Novelle 2009<sup>11</sup> eingefügten Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche hat die planende Gemeinde nicht strikt zu beachten, sondern lediglich bei ihrer bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Wegen der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte bei derartigen Abwägungsentscheidungen kommt es nur sehr selten vor, dass ein Bebauungsplan im gerichtlichen Normenkontrollverfahren wegen einer unzureichenden Berücksichtigung dieses Planungsgrundsatzes für unwirksam erklärt wird. Bei gemeindegebietsübergreifenden Auswirkungen geplanter Einzelhandelsprojekte ist zwar das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB zu berücksichtigen. Eine absolute Abwägungsschranke ergibt sich für die planende Gemeinde aber nur bei unzumutbaren Auswirkungen ihres Planvorhabens auf betroffene Nachbargemeinden. Diese äußerste Grenze wird von der derzeitigen Rechtsprechung sehr hoch angesetzt. Das BVerwG siedelt diese Unzumutbarkeitsgrenze sogar jenseits der Schwelle der zentrenschädlichen Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB an.<sup>12</sup> Diese Grenze wird nur in relativ wenigen Fällen überschritten. Dies alles zeigt, dass die v. g. Regelungen des BauGB nur bedingt und nur begrenzt die Umsetzung der oben genannten raumordnerischen Anliegen durchsetzen können.<sup>13</sup>

Um raumordnerische Fehlentwicklungen zu vermeiden, müssen die Träger der Landes- und der Regionalplanung der Bauleitplanung daher über raumordnerische Festlegungen Grenzen setzen können. Dabei haben diese Träger einen weiten Gestaltungsspielraum, wie das BVerwG in seinem Urteil vom 17. Dezember 2009<sup>14</sup> klargestellt hat. Mit den Mitteln der Raumordnung könne gegenüber Ansiedlungen von Einzelhandelsvorhaben eine großzügigere oder im Hinblick auf legitime raumordnerische Ziele auch eine strengere Linie verfolgt werden, heißt es in dieser Entscheidung.

<sup>11</sup> ROG v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986).

<sup>12</sup> Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 7.07, DVBl 2008, 255 = UPR 2008, 67 = NVwZ 2008, 308.

<sup>13</sup> So auch Uechtritz: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung, 5-6. Bunzel; Hanke: a. a. O., 115.

<sup>14</sup> Az. 4 C 1.08, DVBl 2010, 516-518.

## **2.4 Vorrang für Ziele vor Grundsätzen der Raumordnung**

Um eine nachhaltige Raumentwicklung effektiv sicherzustellen, ist der gesetzliche Gestaltungsspielraum für landesplanerische Vorgaben durch strikt zu beachtende Zielfestlegungen statt abwägungsfähiger Grundsätze zu nutzen.<sup>15</sup> Abwägungsfähige Grundsätze können nämlich in der kommunalen Planungspraxis relativ leicht unterlaufen werden, indem man den Belangen der Eigentümer und Betreiber den Vorrang gibt, die ja auch in der städtebaulichen Abwägung zu berücksichtigen sind. Ob dabei die in den raumordnerischen Grundsätzen genannten öffentlichen Steuerungsbelange ausreichend gewichtet und bei der Ausgleichsentscheidung nicht unangemessen zurückgestellt worden sind, wird in der Praxis nur selten kontrolliert. Die Aufsichtsbehörden werden bei derartigen Abwägungsentscheidungen nur bei krassen Fällen eingreifen, in denen ein offensichtlicher Fehlgriff vorliegt. Eine gerichtliche Abwägungskontrolle findet nur sehr selten statt; ihre Kontrolldichte ist zudem beschränkt.

## **2.5 Grenzen der raumordnerischen Regelungskompetenz**

Die raumordnerischen Vorgaben dürfen nicht die Grenze zur Regelungskompetenz für das Städtebaurecht überschreiten, das als Teil des Bodenrechtes die unmittelbaren Beziehungen des jeweiligen Nutzers zum Grund und Boden und damit die Zulässigkeit von Vorhaben regelt. Raumordnerische Ziele und Grundsätze dürfen also nicht bodenrechtliche Regelungen treffen.

Bei der Formulierung und Begründung der neuen landesplanerischen Zielvorgaben muss daher klargestellt werden, dass diese Vorgaben nur für die Bauleitplanung gelten und sich primär an die planende Gemeinde richten<sup>16</sup> und dass sie eben nicht Voraussetzungen für Zulassungsentscheidungen der Bauaufsichtsbehörden sind. Damit werden unnötige kompetenzrechtliche Zweifel vermieden.

Wenn die raumordnerischen Zielvorgaben nicht als Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Bodennutzung ausgestaltet sind und damit nicht unmittelbar die rechtliche Qualität des Bodens bestimmen, können sie auch nicht als unzulässige bodenrechtliche Regelungen problematisiert werden. Dass diese Zielvorgaben mittelbar über die den Zielen angepasste Bebauungsplanung Einfluss auf die Nutzbarkeit des Bodens nehmen, macht sie nicht zu städtebaurechtlichen und damit bodenrechtlichen Regelungen. Wenn z. B. über das Integrationsgebot die Neuansiedlung oder die Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche planerisch nicht durch entsprechende Kerngebiets- oder Sondergebietsfestsetzungen ermöglicht werden dürfen, bleibt es auf diesen Grundstücken außerhalb der Zentren bei der planungsrechtlichen Unzulässigkeit dieser Projekte. Diese allenfalls mittelbare Auswirkung des Integrationsgebotes lässt dieses Gebot nicht zu einer unzulässigen bodenrechtlichen Regelung werden.

Wichtig ist auch, dass die die Bauleitplanung beschränkenden und von dieser strikt zu beachtenden Zielvorgaben den Charakter der Raumordnung als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende räumliche Gesamtplanung wahren. Die Beschränkung der kommunalen Planungshoheit kann deshalb insbesondere – wie oben bereits ausgeführt – nur durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt wer-

---

<sup>15</sup> Eher zurückhaltend: Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarrass (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin, 77-89.

<sup>16</sup> Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 77; Kuschnerus, Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung, ZfBR 2010, 324-326.

den. Raumordnerische Zielvorgaben dürfen nicht detailliert Angelegenheiten steuern wollen, die von rein örtlicher Bedeutung sind. Das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB kann auch nicht dazu missbraucht werden, potenzielle Mängel gemeindlicher Planungsentscheidungen durch raumordnerische Zielvorgaben steuernd vermeiden zu wollen, obwohl hierfür unter überörtlichen raumordnerischen Gesichtspunkten kein Regelungsbedarf besteht. Mit den Zielen der Raumordnung darf also nicht versucht werden, die Bauleitplanung so detailliert zu steuern, dass die planenden Gemeinden den städtebaurechtlichen Erfordernissen in jeder Hinsicht gerecht werden. Es muss vielmehr um eigenständige raumordnerische Anliegen und Instrumente gehen.

Wenn aber die Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung raumordnerische Aufgaben erfüllen und insofern eigenständige raumordnerische Regelungen darstellen, dürfen sie nicht als unzulässige Kontrolle der Anwendung des Städtebaurechts durch die Gemeinden oder gar als unzulässiges Hineinregieren in rein örtliche Angelegenheiten hingestellt werden. Dieses ergänzende Nebeneinander von städtebaulicher und raumordnerischer Einzelhandelssteuerung hat das BVerwG vor allem in seinem Urteil vom 17. September 2003 zur Erstplanungspflicht im Fall Mühlheim-Kärlich<sup>17</sup> gebilligt. Die in diesem Fall angenommene Erstplanungspflicht wurde sowohl auf die städtebaurechtliche Regelung des § 1 Abs. 3 BauGB als auch auf das Gebot des § 1 Abs. 4 BauGB zur Anpassung der Bauleitplanung an raumordnerische Ziele gestützt. Das BVerwG hat dabei klargestellt, dass die eine Erstplanungspflicht auslösenden Tatbestände des § 1 Abs. 3 und 4 BauGB in Folge ihrer unterschiedlichen Zweckrichtung nicht in einem Rangverhältnis stehen und dass sie jeweils allein oder nebeneinander zur Anwendung kommen können.

Dies zeigt, dass eine raumordnerische Steuerung mit durch überörtliche Interessen gerechtfertigten Zielen durchaus neben der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung rechtlich zulässig ist, obwohl die mit diesen Steuerungen verfolgten Anliegen bei der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung weitgehend identisch sind. Gemeinsame Ziele stehen aber der Eigenständigkeit beider Regelungsbereiche nicht entgegen.

## 2.6 Angemessenheit

Ob eine raumordnerische Festlegung angemessen, d. h. im engeren Sinne verhältnismäßig ist, ergibt sich aus der Abwägung zwischen dem angestrebten raumordnerischen Zweck, also dem Nutzen der raumordnerischen Festlegung einerseits und den dadurch bewirkten Beeinträchtigungen der kommunalen Planungshoheit andererseits. Je gravierender der Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist, desto gewichtiger muss der raumordnerische Zweck der Festlegung sein. Je stärker der überörtliche Regelungsbedarf ist, desto eher ist die Beschränkung der Planungshoheit gerechtfertigt. Je konkreter und verbindlicher die Planungshoheit der Gemeinden eingeschränkt wird, desto gewichtiger müssen die verfolgten raumordnerischen Zwecke für eine Rechtfertigung dieser Beschränkungen sein.<sup>18</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob den Gemeinden durch die raumordnerischen Festlegungen überhaupt etwas genommen wird, was aus städtebaurechtlicher Sicht ohne Weiteres zulässig wäre. Das BauGB hat vor allem durch die Novellen 2004 und 2007 die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als wichtigen Planungsgrundsatz herausgehoben und auch die dazu erforderlichen Rechtsinstrumente bereitgestellt. Zentrenschädliche Einzelhandelsentwicklungen zu unterbinden, ist also

<sup>17</sup> Az. 4 C 14.01, BauR 2004, 443.

<sup>18</sup> Vgl. zur Verhältnismäßigkeit i. e. S. insbesondere: Bunzel; Hanke, a. a. O., 31-33.

auch ein zentrales Anliegen des Städtebaurechts. Bei einer fach- und situationsgerechten Anwendung des Städtebaurechts ergeben sich damit letztlich in etwa dieselben Konsequenzen für die räumliche Einzelhandelssteuerung wie bei der Anwendung der gängigen raumordnerischen Zielvorgaben. Von daher stellt sich oft die Frage, ob überhaupt eine nennenswerte Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die raumordnerische Einzelhandelssteuerung vorliegt.

Im Übrigen darf bei dieser Güterabwägung auch nicht nur die Planungshoheit der Standortgemeinde gesehen werden, die ein Einzelhandelsgroßprojekt planerisch ermöglichen will. In den Blick zu nehmen sind vielmehr auch mögliche Negative Auswirkungen des jeweiligen Planvorhabens für die benachbarten Gemeinden. Die Planungshoheit der Standortgemeinde wird bereits im Städtebaurecht durch das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB begrenzt. Wenn hiermit ein raumordnerisches Beeinträchtungsverbot – mehr oder weniger je nach Ausgestaltung – korrespondiert, kann insoweit auch keine eigenständige raumordnerisch veranlasste Beschränkung der Planungshoheit vorliegen.

Von der Rechtsprechung wird nicht selten übersehen, dass raumordnerische Vorgaben zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten einen dringend benötigten Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb darstellen. Die raumordnerischen Zielvorgaben dienen einem Interessenausgleich zwischen den Gemeinden in dem betroffenen Raum und bieten den Gemeinden, die eine zentrenorientierte und damit nachhaltige Einzelhandelssteuerung vornehmen, den notwendigen rechtlichen Flankenschutz. Diese Ordnungs- und Schutzfunktion der raumordnerischen Steuerungsvorgaben erklärt auch, warum sich die kommunalen Spitzenverbände in NRW etwa bei der Diskussion um den § 24 a LEPro massiv für eine effektive und konsequente raumordnerische Einzelhandelssteuerung eingesetzt haben. Bei der erforderlichen Güterabwägung darf also nicht nur die Beschränkung der Absichten einer planenden Standortgemeinde berücksichtigt werden; es muss vielmehr auch die Ordnungs- und Schutzfunktion der raumordnerischen Zielvorgaben zu Gunsten potenziell betroffener Nachbargemeinden gewürdigt werden.

## **2.7 Ausnahmen und Zielabweichungen**

Um Fallkonstellationen gerecht werden zu können, für welche die jeweilige Zielfestlegung nicht gedacht war, sieht das ROG in § 6 Ausnahmen und Zielabweichungen vor.

Ausnahmen von Zielen der Raumordnung können gem. § 6 Abs. 1 ROG im Raumordnungsplan festgelegt werden. Bei „Soll-Zielen“ ohne ausdrückliche Festlegung im Plan reicht es nach dem Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010<sup>19</sup> aus, dass die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Vorschrift auch ohne förmliche Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung hinreichend bestimmt oder doch bestimmbar sind. Aus Rechtssicherheitsgründen sollte jedoch auf solche „Soll-Ziele“ verzichtet werden. Wenn das jeweilige raumordnerische Ziel in bestimmten Fallkonstellationen nicht wirken soll, sollte der entsprechende Ausnahmetatbestand bei der Bestimmung des Ziels ausdrücklich festgelegt werden.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Az 4 C 8.10, DVBl 2011, 491.

<sup>20</sup> Bunzel, a. a. O., S. 12; Kment, DVBl. 2006, 1336; Kment/Grüner, UPR 2009, 93; Heemeyer a. a. O. S. 277 ff.; ders., UPR 2007, S.10 ff; Sparwasser: Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung, VBIBW 2008, 171, 175.

Nach § 6 Abs. 2 ROG kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dabei ist der Begriff „Grundzüge der Planung“ nicht gesetzlich definiert. Wie bei der Befreiung in § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption, also das „Grundgerüst“, darf durch das Abweichen nicht in beachtlicher Weise beeinträchtigt werden. Soll die Abweichung mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein, muss sie durch das planerische Willen gedeckt sein. Nach dem Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010 muss angenommen werden können, dass die Abweichung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte. Wann eine Planänderung die Grundzüge der Planung berührt, lässt sich deshalb nicht abstrakt bestimmen, sondern hänge von der jeweiligen Planungssituation ab.<sup>21</sup> Diese Zielabweichungsmöglichkeit ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgebotes, weil dadurch in nicht vorhergesehenen Härtefällen auf die Zielbindung verzichtet werden kann.

## 2.8 Probleme bei den einfachgesetzlichen Schranken des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG

Die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG an Ziele der Raumordnung, dass die Festlegungen verbindlich, räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sein müssen, stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und zur kommunalen Planungshoheit. Sie können leicht dazu missbraucht werden, den Zielcharakter solcher landesplanerischen Vorgaben unnötig zu problematisieren und zu verneinen.

Wenn der einschlägige Raumordnungsplan mit Blick auf die kommunale Planungshoheit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Zurückhaltung beim Detailierungsgrad der Festlegungen wahrt, wird man ihm von interessierter Seite leicht vorwerfen können, die Vorgaben seien nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar und sie seien landesplanerisch auch nicht abschließend abgewogen. Ist der Konkretisierungsgrad der Vorgaben höher, werden Gegner der landesplanerischen Einzelhandelssteuerung argumentieren, dass hier der Rahmen einer raumordnerischen Rahmenregelung überschritten und die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig eingeschränkt werde.

Was die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit<sup>22</sup> angeht, wird man zunächst einmal klarstellen müssen, dass man bei raumordnerischen Vorgaben ohne Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht auskommen kann. Des Weiteren muss das Bestimmtheitsanforderungsebenen spezifisch interpretiert werden. Ziele der Raumordnung können und dürfen nur einen Regelungsrahmen vorgeben, der durch nachfolgende Planungsebenen konkretisierend auszufüllen ist. Von daher dürfen auch nicht etwa dieselben Bestimmtheitsanforderungen verlangt werden, wie sie für Bebauungsplanfestsetzungen gelten.

<sup>21</sup> Bunzel, a. a. O., S. 10. Goppel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 6 Rdn. 27.

<sup>22</sup> Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 46-47. Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 3, Rdn. 21 ff.; Kment, DVBl. 2006, 1336.

Auch das Kriterium der abschließenden Abgewogenheit<sup>23</sup> muss ebenenspezifisch ausgelegt werden. Abschließend abgewogen sein muss nur der raumordnerische Zielkern der Vorgabe, nicht aber auch der ihn umgebende, noch zu konkretisierende Rahmen. Weil Ziele der Raumordnung nicht zuletzt aus Rücksicht vor der kommunalen Planungshoheit nur soweit konkretisiert werden dürfen, wie dies aus raumordnerischer Sicht ebenenspezifisch erforderlich ist, darf einer Zielvorgabe nicht entgegengehalten werden, dass sie in den nachfolgenden Planungsebenen noch weiter konkretisiert werden darf und muss. Wenn der Regelungskern der Vorgabe nicht mehr zur Disposition steht, sind die Anforderungen an eine abschließend abgewogene raumordnerische Letztentscheidung gewahrt.

## **2.9 Eigentumsbelange in der raumordnerischen Abwägung**

Nach § 7 Abs. 2 ROG sind bei der Festlegung raumordnerischer Ziele die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abschließend abzuwägen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Zu den in dieser Abwägung zu berücksichtigenden Belangen gehört auch das Eigentum. Dieser Belang wird nicht selten der Möglichkeit einer sachgerechten und abschließenden Abwägung auf der Ebene der Landesplanung entgegengehalten.<sup>24</sup>

Die Aufstellung von Raumordnungsplänen mit entsprechenden Zielvorgaben greift in der Regel nicht unmittelbar in bestehende Rechtspositionen privater Grundeigentümer ein, da solche Pläne keine bodenrechtlichen Vorgaben für die konkrete Zulässigkeit von Vorhaben festlegen können. Gleichwohl können aber Eigentumsinteressen bei der Festlegung raumordnerischer Zielvorgaben zu berücksichtigen sein. Wenn z. B. Kerngebiete oder Sondergebiete für zukünftige Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten aufgrund des Integrationsgebotes nur noch in zentralen Versorgungsbereichen von den Gemeinden ausgewiesen werden dürfen, sind die Entwicklungsinteressen der Eigentümer von Grundstücken außerhalb dieser Zentren negativ betroffen. Einen ungerechtfertigten Eingriff in das Eigentum wird man darin nicht sehen können, weil die Baufreiheit nur im Rahmen der Gesetze besteht und weil ein Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes mit entsprechender Kerngebiets- oder Sondergebietsfestsetzung gesetzlich durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausgeschlossen ist. Das Entwicklungsinteresse dieser Eigentümer kann aufgrund des Gewichts der öffentlichen Steuerungsbelange ohne jedes Risiko zurückgestellt werden.

Aber auch die Beschränkung bestehender Nutzungsrechte auf den vorhandenen Bestand beim Überplanen von Altstandorten dürfte im Regelfall mit dem Hinweis auf das Gewicht der öffentlichen Steuerungsbelange zu rechtfertigen sein.

Schwierig dürfte eine abschließende Abwägung wohl nur für den Fall werden, dass der Plangeber über ein derartiges Erweiterungsverbot hinaus eine Pflicht der Gemeinden einführen würde, städtebaulich nicht integrierte Altstandorte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten zu überplanen, dabei zukünftigen zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen und die bestehenden Einzelhandelsbetriebe generell nur auf den passiven Bestandsschutz zu setzen. Von einer solchen Vorgabe ist dringend abzuraten, weil ein derart massiver Eingriff nur in krassen Ausnahmefällen zu rechtfertigen ist und weil

---

<sup>23</sup> Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 40-44 und 113; Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 3, Rdn. 44; Hoppe. In: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., München 2010, § 4 Rdn. 13.

<sup>24</sup> Bunzel/Hanke, a. a. O., 106-107.

abwägend zumindest noch über die Möglichkeit eines erweiterten Bestandsschutzes im Bebauungsplanverfahren zu entscheiden wäre. Eine generelle landesplanerische Letztentscheidung für eine solche Änderungspflicht dürfte dem Abwägungsgebot nicht genügen und zudem auch die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig einschränken.

Bei einem Planungsverbot für zentrenrelevante Neuansiedlungen oder für künftige Erweiterungen bestehender Betriebe mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche dürfte eine Kollision mit dem Abwägungsgebot und der kommunalen Planungshoheit jedoch nicht anzunehmen sein.

## 2.10 Notwendige Begründung

Nach § 7 Abs. 5 ROG ist den Raumordnungsplänen eine Begründung beizufügen. Dies gilt selbstverständlich auch für die raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. Gerade in diesem Bereich ist eine sorgfältige Begründung eine unabdingbare Voraussetzung für eine rechtssichere Handhabung des Steuerungsinstrumentariums.<sup>25</sup>

Für die Raumordnungsplanung muss nachgewiesen werden, dass die Steuerungszwecke raumordnerischen Aufgaben entspringen, dass diese Steuerungsbelange als überörtliche Interessen so gewichtig sind, dass sie die mit der Steuerung verbundenen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit rechtfertigen können, dass die Festlegungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, also geeignet, erforderlich und angemessen sind, dass sie dem Willkürverbot genügen und vorgenommene Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind und dass auch die übrigen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.

Aus einer solchen Begründung lassen sich die Intentionen des Plangebers entnehmen, deren Kenntnis wiederum wichtig für die Auslegung der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe ist.<sup>26</sup> Aus der Begründung ergeben sich auch Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit von Zielabweichungen nach § 6 Abs. 2 ROG hinsichtlich der Frage, ob die Grundzüge der raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung berührt werden oder nicht. Außerdem liefert die Begründung den Nachweis, dass die abwägungserheblichen Belange tatsächlich in die Abwägung eingestellt und in der Abwägung auch angemessen berücksichtigt worden sind.

Wie wichtig eine solche sorgfältige Begründung ist, hat nicht zuletzt das Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 26. August 2009<sup>27</sup> zur speziellen FOC-Zielvorgabe des § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro NRW gezeigt. Danach durften Herstellerdirektverkaufszentren mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet. Nach Auffassung des Gerichts verletzt diese Bestimmung das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, weil überörtliche Interessen von höherem Gewicht, die den Eingriff hätten rechtfertigen können, nicht dargelegt worden seien. Nachvollziehbare Erwägungen für die festgelegten Schwellenwerte seien nicht ersichtlich. Ob die Ansiedlung eines FOC an jedwedem Standort in NRW trotz der unterschiedlichen Raum-, Verkehrs- und Zentrenstruktur mit denselben Auswirkungen einhergehe, sei nicht untersucht worden. Außerdem habe der

<sup>25</sup> Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 36-37, 114.

<sup>26</sup> Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 7 Rdn. 54.

<sup>27</sup> Az. VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287; vgl. dazu Wahlhäuser, a. a. O., S. 77 ff.; Kaltenborn/Würtenberger: Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel, NVwZ 2010, 236.

Gesetzgeber den Belang der gemeindlichen Planungshoheit nicht angemessen berücksichtigt. Die Eingriffswirkung der Vorgabe in Bezug auf die kommunale Planungshoheit sei nicht in den Blick genommen worden.

Derartige und andere Begründungsdefizite sind bei der Neujustierung der raumordnerischen Vorgaben für die Einzelhandelssteuerung unbedingt zu vermeiden. Eine sorgfältige Begründung dürfte zudem nicht nur den Bestand der Festlegungen vor den zuständigen deutschen Gerichten sichern, sondern auch dazu beitragen, ein neues Beanstandungsverfahren der EU-Kommission und vor allem eine Feststellung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu vermeiden, dass EU-Recht durch die raumordnerischen Festlegungen verletzt wird.

## **2.11 Vereinbarkeit mit dem EU-Recht**

Im Mittelpunkt steht hier die Frage, ob die raumordnerischen Festlegungen die unionsrechtlich in Art. 49 AEUV<sup>28</sup> garantierte Niederlassungsfreiheit verletzen.<sup>29</sup>

Da die in Aussicht genommenen Regelungen nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, liegt eine stets verbotene offene Diskriminierung offensichtlich nicht vor. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH<sup>30</sup> steht jedoch Art. 49 AEUV auch jeder nationalen Regelung entgegen, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

Das Beschränkungsverbot erfasst nicht nur Maßnahmen mit unmittelbarer Wirkung gegenüber den Betroffenen, sondern auch mittelbare Einschränkungen. Der Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten soll nicht beeinträchtigt und der innergemeinschaftliche Handel nicht behindert werden.

Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, können nach ständiger Rechtsprechung des EuGH durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Zu den vom EuGH anerkannten Gründen des Allgemeininteresses gehören u. a. der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz. Rein wirtschaftliche Ziele können jedoch kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein.

Die Vorschriften zur städtebaulichen und raumordnerischen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland verfolgen durchweg keine rein wirtschaftlichen Ziele. Die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen eines Planvorhabens werden nur ermittelt, um die städtebaulichen oder raumordnerischen Folgewirkungen abschätzen zu können. In beiden Regelungsbereichen wird immer wieder klargestellt, dass es nicht um den Schutz der vorhandenen Einzelhandelsbetriebe um ihrer selbst willen und schon gar nicht um

---

<sup>28</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union v. 25.03.1957, zuletzt geändert durch Art. 2 Vertrag von Lissabon v. 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABl. 2009 Nr. C 290 S. 1).

<sup>29</sup> Kment, M. (2010): Planerische Steuerung des Einzelhandels und unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit. In: Jarass, H. D. (Hrsg): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin. Kment, M. (2011): Unionsrechtliche Fesseln für die planerische Koordination des Einzelhandels? In: EuR 46 (2), 269-281. Schröder, T.; Kullick, C. (2011): Schutz des Einzelhandelsbestandes versus Niederlassungsfreiheit. In: NZBau 6, 349-351. Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Ur. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648-656.

<sup>30</sup> Vgl. dazu Kment, a. a. O., S. 108, Fn. 16 m. w. N.

die Verhinderung von Konkurrenz geht.<sup>31</sup> Die Einzelhandelssteuerung in Deutschland verfolgt nicht das Ziel, auf den Wettbewerb der unterschiedlichen Unternehmen und Betriebsformen des Handels Einfluss zu nehmen. Es geht vielmehr ausschließlich um städtebauliche und raumordnerische Ziele.

Der Schutz einer verbrauchernahen Versorgung, die effektive Nutzung und Bündelung der öffentlichen Infrastruktur, die Vermeidung eines unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Außenentwicklungen, die Vermeidung unnötigen Straßenverkehrs zu Außenstandorten sowie der Schutz gewachsener Stadt- und Ortszentren sind solche Ziele, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen können.

Dass die Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, ist auch in der Rechtsprechung des EuGH durchaus anerkannt. Dies geht auch aus dem jüngsten Urteil des EuGH vom 24. März 2011<sup>32</sup> hervor, das sich mit Vorschriften zur Steuerung des Einzelhandels in Spanien bzw. in Katalonien befasste.

Überprüft wurden in diesem Verfahren zunächst Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe, die aus dem Verbot resultierten, derartige Einrichtungen „außerhalb der konsolidierten städt. Gebiete“ einer beschränkten Anzahl von Gemeinden zu errichten sowie bestimmte Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden. Hierzu stellte der EuGH fest, dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel sind, um die von Spanien genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen.

Das Verbot, in Gebieten mit einem Überangebot von Verbrauchermärkten das Angebot an Einzelhandelseinrichtungen auszudehnen, und die Verkaufsflächenobergrenzen für die übrigen Gebiete aber würden die Möglichkeit zur Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen in Katalonien spürbar einschränken, ohne dass Spanien hinreichende Gesichtspunkte vorgetragen habe, weshalb die fraglichen Beschränkungen zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich seien. Deshalb seien die erlassenen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht gerechtfertigt.

Die EU-Kommission hatte in dem Verfahren zuvor des Weiteren das Erfordernis und die Bedingungen für den Erhalt einer spezifischen Gewerbeerlaubnis für die Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen gerügt.

Hierzu hatte Spanien vorgetragen, dass die Verwirklichung der verfolgten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes von einem Verfahren zur Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhängen. Die Schäden, die entstünden, falls diese Ziele nicht erreicht würden, ließen sich nicht nachträglich nach der Ansiedlung der Einzelhandelseinrichtungen mehr beheben. Auch die Generalanwältin stellte fest, dass der Erlass präventiver und somit vorgelagerter Maßnahmen im vorliegenden Zusammenhang als geeignet anzusehen sei, die Erreichung dieser Ziele zu gewährleisten. Dieser Ansicht ist der EuGH gefolgt.

Er hat allerdings die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Erlaubnis moniert, die Ausstattung des betreffenden Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen und die Auswirkungen einer neuen Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebietes zu be-

<sup>31</sup> Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08, DVBl 2010, 516 (518).

<sup>32</sup> Az. C – 400/08, DÖV 2011, 489.

rücksichtigen. Diskutiert wurde vor allem das Erfordernis, vor Erteilung dieser Erlaubnis ein Gutachten über die Ansiedlungsdichte einzuholen, das, wenn es negativ ausfällt, bindend ist und zwangsläufig negativ ausfällt, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreitet. Dazu schreiben diese Bestimmungen Obergrenzen für die Ansiedlungsdichte und die Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel vor. Nach Auffassung des EuGH handelt es sich hierbei um rein wirtschaftliche Erwägungen, die kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein können.

Auf die Bewertung weiterer Kommissionsrügen durch den EuGH ist an dieser Stelle nicht weiter einzugehen. Festzuhalten ist hier lediglich, dass es gem. Art. 49 AEUV (ehemals Art. 43 EUV) unbedingt erforderlich ist, die von den raumordnerischen Festlegungen ausgehende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch die o.g. Ziele der Raumordnung, die auch Ziele des Verbraucherschutzes und des Umweltschutzes umfassen, zu rechtfertigen und die Geeignetheit und die Erforderlichkeit der jeweiligen Regelungen zur Erreichung dieser Ziele darzulegen.

Damit werden allerdings durch das europäische Recht letztlich keine neuen oder zusätzlichen Anforderungen aufgestellt. Oder anders gesagt, wenn die jeweiligen raumordnerischen Festlegungen den oben aufgezeigten Anforderungen des deutschen Rechts genügen, ist gleichzeitig gewährleistet, dass sie auch mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Deutlich wird aber zugleich, dass auch nach europäischem Recht sorgfältige und überzeugende Begründungen für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen unverzichtbar sind.<sup>33</sup>

## **Literatur**

- Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften (Hrsg.). Wiesbaden.
- Bunzel, A. (2011): Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. Referat auf der Fachtagung der Freiherr vom Stein Akademie „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin.
- Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093-1103.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. = Beiträge zur Raumplanung 229. Münster.
- Heemeyer, C. (2007): Zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. In: UPR 27 (1), 10-16.
- Kaltenborn, J.; Würtenberger, T.D. (2010): Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel. In: NVwZ 29 (4), 236-239.
- Kment, M. (2010): Planerische Steuerung des Einzelhandels und unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin, 103-119.
- Kment, M. (2011): Unionsrechtliche Fesseln für die planerische Koordination des Einzelhandels? In: EuR 46 (2), 269-281.
- Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-331.

---

<sup>33</sup> siehe hierzu Hager, BauR 2011, 1093 (1100-1103).

- Reidt, O.; Wahlhäuser, J. (2008): Die „Indienstnahme“ von Gemeinden bei der Festlegung von Raumordnungszielen – Anmerkungen zur (fehlenden) Zielqualität des § 24a LEPro NRW. In: UPR 28 (5), 169-174.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
- Uechtritz, M. (2011a): Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin.
- Uechtritz, M. (2011b): 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, 648-656.
- Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-93.

## Rechtsprechung

- Wichtige Entscheidungen des BVerwG:  
Beschluss vom 20.8.1992 – 4 NV 20.91, DVBl 1992, 1438; Urteil vom 15.5.2003 – 4 CN 9/01, NVwZ 2003, 1263= DVBl 2003, 1456; Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14.01, BauR 2004, 443; Urteil vom 18.9.2003 – 4 CN 20.02, DVBl 2004, 251; Beschluss vom 8.3.2006 – 4 B 75.05, BauR 2006, 1087= DVBl 2006, 772= UPR 2006, 236; Urteil vom 5.11.2009 – 4 C 3.09, DVBl 2010, 180; Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491; Urteil vom 22.6.2011 – 4 CN 4.10; ZfBR 2011, 674.
- Siehe für NRW auch:  
Verfassungsgerichtshof NRW, Urteil vom 26.8.2009 – VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287; OVG NRW, Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426; OVG NRW, Urteile vom 6.6.2005 – 10 D 145/04 NE, BauR 2005, 1577, und 10 D 148/04 NE, BauR 2005, 1587.
- Sonstige obergerichtliche Entscheidungen:  
OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.5.2006 – OVG 12 A 28/05, LKV 2007, 32; Hess. VGH, Beschluss vom 10.9.2009 – 4 B 2068/09, BauR 2010, 878; OVG RP, Urteil vom 6.5.2009 – 1 C 10970/08, BauR 2009, 1693; OVG RP, Urteil vom 15.11.2010 – 1 C 10320/09, BauR 2011, 963; OVG MV, Urteil vom 5.11.2008 – 3 L 281/03, BauR 2009, 1399; OVG MV, Urteil vom 29.3.2010 – 3 K 27/07, BauR 2010, 1712; VGH BW, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08, VBIBW 2010, 357; VGH BW, Urteil vom 27.9.2007 – 3 S 2875/06, VBIBW 2008, 218; VGH BW, Urteil vom 21.9.2010 – 3 S 324/08, NuR 2011, 149; OVG SchlH. Urteil vom 22.4.2010 – 1 KN 19/09, NordÖR 2011, 229; Niedersächsischer OVG, Urteile vom 15.3.2012 – 1 KN 152/10 und 1 KN 251/10; Urteil vom 25.4.2012 – 1 KN 215/10.

## Autor/Autorin

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).

Dr. jur. Susan **Grotefels** (\*1961), Ass. jur., 1990 bis 1995 wiss. Referentin, seit 1996 Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung, Lehrbeauftragte für Bau- und Planungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und für Staats- und Europarecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Mitglied der ARL, Leiterin der LAG NRW der ARL.