ARBEITSMATERIAL

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

Gerd Hager (Hrsg.)

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels
Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

AM Nr. 354
ISBN: 978-3-88838-354-0
ISSN 0946-7807
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2010
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ARBEITSMATERIAL DER ARL

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

Gerd Hager (Hrsg.)

Nr. 354 Hannover 2010

Autorinnen und Autoren

Hager, Gerd, Dr., Verbandsdirektor, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Uechtritz, Michael, Prof. Dr., Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart

Wagner, Jeannette, Dipl.-Ing., Stadtplanungsamt der Stadt Bonn

Die Beiträge dokumentieren Referate der „Kleinen Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009". Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Verbandsdirektor Dr. Gerd Hager (rvmo@region-karlsruhe.de)

Betreuung in der Geschäftsstelle der ARL

Dr. Gerhard Overbeck
Dipl.-Ing. Peter Müller (mueller@arl-net.de)

INHALT

Gerd Hager	Vorwort	VI
Gerd Hager	Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung – zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht	1
Michael Uechtritz	Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels	17
Jeannette Wagner	Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler	34
Kurzfassungen/Abstracts		42

Vorwort

Die Regional- und Landesplanung setzt sich ein für lebendige Innenstädte und eine flächendeckende, verbrauchernahe Versorgung mit Gütern der Grundversorgung. Die planerischen Festlegungen steuern ein Marktgeschehen, das von Trends zur Größe, zur Verkaufsflächenausweitung und zur Konzentration auf der Anbieterseite bestimmt wird. Regionale Konzepte legen den Rahmen fest, in dem sich der Wettbewerb um Standorte – zwischen den Kommunen – und der Wettbewerb um den Verbraucher – zwischen den Handelsunternehmen – abspielt.

Vor diesem Hintergrund fand am 23.10.2009 in Bühl die „Kleine Regionalplanertagung 2009“ statt, die der Regionalverband Mittlerer Oberrhein in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg und der LAG Baden-Württemberg der ARL organisierte. Unter den rund 70 Teilnehmern waren neben Experten aus der Regional- und Landesplanung auch zahlreiche Gäste aus den Industrie- und Handelskammern und Einzelhandelsverbänden vertreten.

Den Auftakt bei den Fachvorträgen machten Gerhard Berger (Landesverband der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels Baden-Württemberg e.V.) und Wolfgang Seiler (EDEKA Südwest). Sie stellten die aktuellen Trends der Einzelhandelsentwicklung, zum einen aus Sicht eines Handelsverbands, zum anderen aus Unternehmersicht, dar. Besonderer Fokus lag dabei auf der kontinuierlichen Ausweitung der Verkaufsflächen, während die Umsätze im Einzelhandel nur leicht steigen und der Anteil des Einzelhandels an den Konsumausgaben der privaten Haushalte seit Jahren deutlich sinkt.

Möglichkeiten der Steuerung des Einzelhandels in der Regionalplanung diskutierten die Teilnehmer im folgenden Block. Dr. Gerd Hager (Regionalverband Mittlerer Oberrhein) ging in seinem Vortrag auf grundsätzliche Regelungsmöglichkeiten der Regionalplanung ein. In diesem Rahmen wies er darauf hin, dass durch die Novellierung des ROG am 30.06.2009 Teile des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg außer Kraft getreten sind. Des Weiteren sei durch ein Urteil des BVerwG vom 15.06.2009 (NVwZ 2009, 1226) klargestellt worden, dass Vorbehaltsgebiete Grundsätze und keine Ziele der Raumordnung sind. Dies habe für die regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Baden-Württemberg große Bedeutung, da die in den Regionalplänen als Vorbehaltsgebiete festgelegten „Ergänzungsstandorte für Einzelhandelsgroßprojekte“ bislang als Ziele deklariert werden mussten.

Im Zuge der jüngsten Fortschreibungen der Regionalpläne in Baden-Württemberg sind in verschiedene Regionalpläne Regelungen zum Umgang mit Einzelhandelsagglomerationen aufgenommen worden. Auf die Besonderheiten dieser regionalplanerischen Agglomerationsregelungen ging Prof. Dr. Uechtritz (Gleiss Lutz Sozietät) in seinem Grundsatzreferat ein. Die entsprechenden Aussagen in den Regionalplänen seien als raumordnerische Ziele formuliert. Sie bestimmten, dass die regionalplanerischen Vorgaben zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten auch auf Agglomerationen von mehreren (für sich nicht großflächigen) Einzelhandelsbetrieben Anwendung finden.

Prof. Dr. Uechtritz empfahl, bei der Definition der Agglomeration eine allgemeine Formulierung zu verwenden und beispielsweise auf den „räumlichen und funktionalen Zusammenhang“ abzustellen („Modell Karlsruhe“). Exakte Definitionen der Agglomeration, die etwa darauf hinzielen, dass die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen

nicht länger als 150 m ist, seien problematisch. Bei den entsprechenden regionalplanerischen Zielen handele es sich um Vorgaben für die Bauleitplanung. Bebauungspläne enthielten jedoch keine Festsetzungen hinsichtlich der Gebäudezugänge. Zudem sei grundsätzlich fraglich, ob eine strikte Entfernungsangabe geeignet ist, in allen Fällen einen funktionalen Zusammenhang zu begründen. Als Beispiel nannte Prof. Dr. Uechtritz die Ansiedlung zweier Einzelhandelsbetriebe, die durch eine viel befahrene Straße getrennt werden.

Von der Theorie zur Praxis ging es im Rahmen der Regionalplanertagung auf einer Exkursion in das Zentrum der Stadt Bühl, die durch Bürgermeister Hubert Schnurr (Stadt Bühl) geleitet und durch wegweisende Kommentare von Komiker Schorsch (Georg Schweitzer) begleitet wurde (Foto: V. Baumgärtner, RVMO).

Die Sicht des Landes Baden-Württemberg zur regionalplanerischen Steuerung des Einzelhandels legte Henrike Jacob (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg) dar. Sie erläuterte die Vorgaben des Landes im Landesplanungsgesetz, Landesentwicklungsplan 2002 und im Einzelhandelserlass. Die regionalplanerische Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen werde ausdrücklich vom Wirtschaftsministerium unterstützt, wobei – im Gegensatz zu den Ausführungen durch Prof. Dr. Uechtritz – eine möglichst präzise und detaillierte Regelung favorisiert werde. Gemäß dem LplG und dem LEP 2002 seien die Ergänzungsstandorte verbindlich festzulegen. Die Konsequenz des Urteils des BVerwG vom 15.06.2009 bestünde daher darin, die Ergänzungsstandorte künftig nicht mehr als Vorbehaltsgebiete in Verbindung mit einem Ziel der Raumordnung festzulegen, sondern – wenn möglich – als Vorranggebiete.

Abgerundet wurde die Tagung durch Praxisberichte aus drei Regionen. Matthias Proske (Regionalverband Südlicher Oberrhein) und Christoph Trinemeier (Verband Region Rhein-Neckar) informierten zum Stand der Regionalplanfortschreibungen bzw. über Ihre Erfahrungen in der Anwendung der Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten. Durch den Vortrag von Jeannette Wagner (Stadt Bonn) zur Einzelhandels- und Zentrenkonzeption der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wurde deutlich, dass auch ohne detaillierte Festlegungen im Regionalplan eine kommunalübergreifende Steuerung des Einzelhandels erfolgreich sein kann.

Die Tagung hat gezeigt, dass hinsichtlich der (rechtlichen) Ausgestaltung weiterhin Unsicherheiten und Unklarheiten bei der regionalplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels bestehen. Einige Tagungsbeiträge haben bedeutend zur Klärung dieser Fragen beigetragen. Um diese einer breiten Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen, sind die wichtigsten Beiträge in diesem Heft zusammengefasst.

Dr. Gerd Hager

Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Hinweis des Herausgebers: Der Regionalverband Mittlerer Oberrhein hat die Power-Point-Präsentationen, die auf der kleinen Regionalplanertagung am 23.10.2009 in Bühl gezeigt wurden, dokumentiert. Folgende Beiträge finden Sie unter http://www.region-karlsruhe.de/projekte.html (Kleine Regionalplanertagung 2009):

- Aktuelle Trends der Einzelhandelsentwicklung (Dipl.-Geogr. Rolf Pangels, BGAG)
- Aktuelle Situation des Einzelhandels aus Unternehmersicht (Wolfgang Seiler, Expansionsleiter Süd, Edeka Südwest)
- Die Steuerung des Einzelhandels durch die Regionalplanung (Dr. Gerd Hager, Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein)
- Die Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung, ihre Auswirkungen auf die Bauleitplanung und die Zulässigkeit von Bauvorhaben (Prof. Dr. Michael Uechtritz, Rechtsanwalt, Stuttgart)
- Einzelhandels- und Zentrenkonzeption der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Dipl.-Ing. Jeannette Wagner, Stadtplanungsamt der Stadt Bonn)
- Stand der Teilfortschreibung „Einzelhandelsgroßprojekte“ 2009 – Regionalverband Südlicher Oberrhein (Dipl.-Ing. Matthias Proske, Stellv. Verbandsdirektor des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein)
- Teilregionalplan „Einzelhandel“ 2006: Erfahrungen in der Anwendung – Verband Region Rhein-Neckar (Dipl.-Ing. Christoph Trinemeier, Leitender Direktor des Verbandes Region Rhein-Neckar)

Gerd Hager

Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung – zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht

Gliederung

1 Zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht
1.1 Die Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit
1.2 Das ROG des Bundes und die Folgen
1.3 Beispiele
2 Das Verhältnis zwischen der Regionalplanung und dem Städtebaurecht
2.1 Allgemeines zur Regionalplanung
2.2 Regionalplanung und kommunale Planungshoheit
2.3 Übersicht zu den Einzelhandelsregelungen
2.4 Das Verhältnis von Regionalplan und Bauleitplänen
2.5 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Innenbereich
2.6 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Außenbereich
Literatur

1 Zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht

1.1 Die Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit

Im Zuge der Föderalismusreform unterliegt die Raumordnung nach Art. 74 I Nr. 31 GG der konkurrierenden Bundesgesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG). Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder hiervon abweichende Regelungen durch Gesetz in einzeln aufgeführten Materien treffen (Art. 72 III GG). Diese sogenannte Abweichungskompetenz ist eine Neuerung aus dem Jahr 2006 und nur für sechs Materien zugelassen. Dazu gehört die Raumordnung (Art. 72 III Nr. 4 GG, Abweichungskompetenz). Für die Abweichungsmaterien enthält unsere Verfassung eine neue Kollisionsregelung. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, geht im Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor (Art. 72 III 3 GG). Für alle anderen Konstellationen bleibt es bei der Formel des Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

1.2 Das ROG des Bundes und die Folgen

Der Bund hat ein neues Raumordnungsgesetz erlassen und dabei die Raumordnung für den Bund und für die Länder geregelt. Die Normen für den Bund sind am 31.12.2008, die Normen für die Raumordnung in den Ländern sechs Monate später in Kraft getreten. Die bundesrechtlichen Vorschriften treten damit anstelle des bislang geltenden Landesrechts. Nach § 28 III des ROG gelten ergänzende landesrechtliche Regelungen zu bestimmten Materien weiter. Das sind folgende Bereiche: Grundsätze der Raumordnung nach § 2 II ROG, Zielabweichung nach § 6 II ROG und der gesamte Abschnitt Raumordnung in den Ländern (§§ 8 bis 16 ROG). Zur Novelle des ROG näher Krautzberger, Stüer (2009: 180).

Deshalb ergeben sich folgende Regelungsschichten:

Bis zum 30.06.2009

Es gilt das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10.7.2003, GBl. S. 385, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1.12.2005 (GBl. S. 710) und ergänzend das Raumordnungsgesetz des Bundes in der Fassung vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986, soweit die Regelungen zum 1.1.2009 in Kraft getreten sind.

Nach dem 30.06.2009

Es gilt das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22.12.2008 insgesamt. Daneben greift das Landesplanungsgesetz in der aktuellen Fassung, soweit das ROG keine Bestimmungen enthält. Zudem gilt das Landesplanungsgesetz, soweit das Bundesrecht ergänzt wird, in den Bereichen Zielabweichung (§ 6 II ROG), Grundsätze der Raumordnung (§ 2 II ROG) und im Abschnitt „Raumordnung in den Ländern“ (§§ 8 bis 16 ROG). Uneingeschränkt gelten die landesrechtlichen Gebührenregelungen.

1.3 Beispiele

1. Unberührt von der ROG-Novelle bleiben die landesrechtlichen Gebührentatbestände. Uneingeschränkt weiter gilt z. B. § 43 III LplG zur Gebührenerhebung der Regionalverbände. Allerdings besitzt diese Bestimmung keinen großen praktischen Abwendungsbereich.
2. Nicht weiter gilt dagegen § 4 LplG „Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung“, da § 4 ROG eine vorgehende Regelung trifft und § 28 III für diese Materie eine Ergänzung nicht zulässt.
3. Bei Materien, zu denen das ROG keine Aussagen enthält, bleibt es bei den Regelungen des LplG. Beispielsweise enthält das ROG keine Paragraphen zur Organisation der Raumordnung und Landesplanung. Deshalb gelten der gesamten Dritte Teil des LplG (§§ 30 bis 45) und wohl auch der Vierte Teil (Übergangs- und Schlussvorschriften §§ 46 bis 54) uneingeschränkt weiter.
4. Am interessantesten sind die Materien, bei denen § 28 III ROG eine Ergänzung zulässt und sowohl bundesrechtliche als auch landesrechtliche Normen vorhanden sind. Ergänzen bedeutet „vervollständigen, Fehlendes hinzufügen“, nicht zulässig ist es dagegen, bundesrechtliche Aussagen zu „ersetzen“ oder zu „wiederholen“. Deshalb muss jede Norm des LplG, die in den Regelungsbereich der Abschnitte 1 (§§ 1 bis 7) und 2 (§§ 8 bis 16) des ROG fällt, überprüft werden, inwieweit sie noch ganz oder zum Teil fort gilt. Eine Doppelregelung findet sich beispielsweise zur Zielabweichung:

§ 6 II ROG lautet:

§ 6 Ausnahmen und Zielabweichung

(2) Von Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben.

§ 24 LplG formuliert:

§ 24 Zielabweichungsverfahren

Die höhere Raumordnungsbehörde kann in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes, sofern sie das Ziel der Raumordnung in dem Einzelfall zu beachten haben. *Am Zielabweichungsverfahren sind die öffentlichen Stellen, die Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 und sonstige Verbände und Vereinigungen und die Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen, wenn sie oder ihr Aufgabenbereich von der Zulassung der Zielabweichung berührt sein können.*

§ 24 Satz 1 LplG bestimmt zunächst, dass eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung möglich ist. Gleichzeitig legt er die inhaltlichen Voraussetzungen dafür fest (raumordnerische Vertretbarkeit, Grundsätze der Planung nicht berührt). Beinahe gleichlautend ist § 6 II 1 ROG gefasst. Er verdrängt deshalb den landesrechtlichen Tatbestand.

Dagegen gelten die Worte „auf Antrag“ in § 24 Satz 1 LplG weiter, denn sie ergänzen das Bundesrecht, ohne ihm zu widersprechen. Wie das erste Wort in § 6 II Satz 2 ROG zeigt, setzt auch der Bundesgesetzgeber einen Antrag für die Einleitung eines Zielabweichungsverfahrens voraus.

§ 24 Satz 1 LplG verwendet daneben die Worte „im Einzelfall“. § 6 II 1 ROG schweigt dazu, setzt aber ebenfalls voraus, dass Zielabweichungen im Einzelfall und nicht generell, für eine Vielzahl von Fällen, erteilt werden. Insoweit ergänzt das LplG das ROG, in dem es etwas Fehlendes hinzufügt und gilt deshalb fort.

§ 24 Satz 1 LplG bestimmt „die höhere Raumordnungsbehörde“ als verfahrensführend. Eine Zuständigkeitsregelung findet sich in § 6 II ROG nicht. Deshalb bleibt die landesplanungsrechtliche Zuständigkeitsregelung bestehen. Generell hat sich der Bundesgesetzgeber bei der Bestimmung von Zuständigkeiten auf Landesebene zurückgehalten.

§ 24 Satz 2 LplG regelt die Antragsbefugnis für das Zielabweichungsverfahren. § 6 II 2 ROG spricht von „Antragsberechtigung“. Gemeint ist in beiden Texten das Recht, ein Verfahren befugtermaßen einzuleiten. Die Berechtigung entspricht der Zielbeachtungspflicht. Die Bindungswirkungen sind in §§ 4 f. ROG festgelegt. Die umfassende bundesrechtliche Regelung verdrängt § 24 2 LplG vollständig.

§ 24 Satz 3 LplG regelt die Beteiligung am Zielabweichungsverfahren. § 6 ROG enthält zu diesem Thema keine Aussagen. Er lässt die Materie offen für das Landesrecht. § 24 Satz 3 LplG ergänzt das ROG und gilt deshalb weiterhin fort.

5. Schon diese kleine Analyse eines einzigen Absatzes eines Paragraphen des ROG zeigt, wie unübersichtlich und vielschichtig die Regelungen nach der Föderalismusreform geworden sind. Inhaltlich hat sich bei der Zielabweichung wenig geändert, es müssen aber zwei Normschichten gleichzeitig bearbeitet werden. Für alle Rechtsanwender ist dies ein unerfreulicher Zustand, der uns in der Zukunft erhalten bleiben wird. Abhilfe schaffen kann nur eine lückenlose Vollregelung des Landesgesetzgebers, zumindest solange nicht der Bund wieder auf die Gesetzesbühne tritt und nachträglich erneut das Landesrecht korrigiert. Eine landesrechtliche Vollregelung ist derzeit nicht in Sicht. Zudem muss die Diskussion um unabänderliche (abweichungsfeste) bundesrechtlich vorgegebene Regelungskerne beachtet werden. Damit entfaltet sich ein unübersichtliches Regelungsterrain, das bei tagtäglicher Anwendung fehleranfällig sein könnte. Bei der Arbeit mit der Zielabweichungsregelung empfiehlt sich künftig das Zitat „§ 6 II ROG i. V. m. § 24 LplG“.
6. Es finden sich auch einige Punkte, bei denen die ROG-Novelle eine inhaltliche Fortentwicklung des Landesrechts gebracht hat. So lässt § 8 VII 1 Nr. 3 ROG die Eignungsgebiete als eigenständige Elemente der Raumordnungspläne (LEP, Regionalpläne) zu. Eine solche Festlegungsmöglichkeit hat das LplG bisher nicht eröffnet. Andererseits hat das LplG in § 11 VII 1 2. Hs. bisher bei der Planung von Standorten für Windenergieanlagen nur die Kombination von Vorrang- mit Ausschlussgebieten zugelassen (sog. Schwarz-Weiß-Lösung). Dabei handelt es sich um eine die durch § 8 V ROG vorgegebene bundesrechtliche Planungssystematik abändernde, und nicht nur ergänzende Regelung. Der Zwang zur Schwarz-Weiß-Planung im Bereich der Windenergie ist in Baden-Württemberg entfallen, weiterhin können die Regionalverbände diese Systematik wählen, sind durch das LplG jedoch nicht mehr dazu gezwungen.

2 Das Verhältnis zwischen der Regionalplanung und dem Städtebaurecht

2.1 Allgemeines zur Regionalplanung

Regionalpläne in Baden-Württemberg enthalten Ziele (Z), Grundsätze (G), nachrichtliche Übernahmen (N) und Vorschläge (V).

Ziele sind nach § 3 I Nr. 2 ROG

„verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

Entscheidend für die Zielqualität ist die landesplanerische Letztentscheidung (BVerwG 2004c: 614). Ziele sind Außenrechtsnormen mit der Qualität von Rechtsvorschriften im Sinne von § 47 I Nr. 2 VwGO (BVerwG 2004c: 614, BVerwG 2009: 1226, Bay VGH 2004: 315). Auch Regel-Ausnahme-Formulierungen und Soll-Vorschriften sind zulässig (BVerwG 2004a: 220, BVerwG 2004b: 226, Hoppe 2004: 478, VGH BW 2002: 200; VG Karlsruhe 2008: 392). Voraussetzung ist, dass der Plangeber selbst die Ausnahmevoraussetzungen hinreichend bestimmt festlegt.

Grundsätze sind nach § 3 Nr. 3 ROG

„Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“.

Sie sind als Abwägungsvorgaben für die Bauleit- und die Fachplanungen in die nachgeordneten Abwägungsprozesse und in die Abwägungsentscheidung mit einzubeziehen. Wegen ihrer Abwägungsoffenheit sind Grundsätze der Raumordnung nur dann Rechtsvorschriften i. S. von § 47 I Nr. 2 VwGO, wenn sie förmlich als Rechtsverordnung oder Satzung beschlossen werden (BVerwG 2009: 1226). In Baden-Württemberg erging der Landesentwicklungsplan 2002 als Rechtsverordnung (GBl. S. 301), die Regionalpläne sind durch Satzung festzustellen (§ 12 X LplG). Damit sind im Südweststaat auch die Grundsätze der Landesplanung und der Regionalplanung normenkontrollfähige Rechtsnormen.

Nachrichtliche Übernahmen (N) überträgt der Plangeber aus Fachplanungen (etwa Natura 2000 Netz der EU) und aus übergeordneten Plänen (etwa dem Landesentwicklungsplan, siehe § 11 VI LplG). Die Aufnahme in den Regionalplan hat nur hinweisenden Charakter. Der Plangeber informiert die Planungsadressaten über Normen und Entscheidungen, die in inhaltlichem Zusammenhang mit dem Regionalplan stehen. Die rechtliche Bindungswirkung ergibt sich aus den in Bezug gesetzten Vorschriften.

Vorschläge (V) sind unverbindliche Meinungsäußerungen des Plangebers. Sie stehen im Zusammenhang mit den regionalplanerischen Festlegungen, besitzen aber keinerlei Bindungswirkungen.

Die Festlegungen im Regionalplan sind mit Z, G oder N zu *kennzeichnen* (§ 11 I, VI 3 LplG). Allerdings sind diese Aussagen nur ein *Indiz* für die Absicht des Plangebers. Entscheidend für die Zuordnung ist der materielle Gehalt der Festlegung (BVerwG, 2004: 226; Bay VGH 2004: 315).

Die Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen von Regionalplänen normiert § 4 ROG.

Die Außenwirkung der Regionalpläne beschränkt sich regelmäßig auf die nachgeordneten Planungsträger (BVerwG 2003a: 742). Allerdings kann der Fachgesetzgeber nach § 4 I 3 ROG weitergehende Bindungswirkungen festlegen. Ein Beispiel gibt § 35 III 2,3 BauGB.

2.2 Regionalplanung und kommunale Planungshoheit

Regionalbedeutsamkeit

Die Regionalplanung enthält Vorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung und steht damit in einem Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Planungshoheit (Art. 28 II GG, Art. 71 LV). Dieses *Spannungsverhältnis* wird in Baden-Württemberg durch die kommunale Trägerschaft der Regionalverbände (siehe insbesondere §§ 35 II, 36 LplG) gemildert, aber nicht gänzlich beseitigt. Hinzu kommt die Beteiligung der Gemeinden an der Planerstellung als einer der wesentlichen Träger öffentlicher Belange (§ 12 II 1 Nr. 1 LplG ergänzend zu § 10 I 1 ROG). Deshalb bleibt die Regionalplanung bei ihrem Planungsanlass beschränkt und bei ihren Planfestlegungen auf einzeln aufgeführte Inhalte begrenzt.

Regionalplanerische Festlegungen sind nur zulässig, (wenn) und soweit sie für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich sind (*Regionalbedeutsamkeit*, § 13 III 1 1. Hs LplG). Der unbestimmte Rechtsbegriff der Regionalbedeutsamkeit konturiert sich über die Reichweite der Auswirkungen des geregelten Sachverhaltes. Notwendig sind überörtliche Auswirkungen nicht unerheblichen Umfangs. Damit wird nicht nur bestimmt, ob der Regionalplan Festlegungen enthalten darf, sondern auch der Detaillierungsgrad der Regelungen, die „Körnigkeit“ der Festlegun-

gen. Die Steuerungswirkung der Regionalplanung beginnt auch im Einzelhandel bei übergemeindlichen Auswirkungen. Bei großen Gemeinden können Vorhaben jenseits der Grenzen des § 11 III BauNVO noch rein lokale Auswirkungen besitzen. Der VGH BW hat die eigenständige Bedeutung der Regionalbedeutsamkeit gegenüber der Großflächigkeit bezogen auf Ziff. 3.3.7 des LEP offen gelassen, allerdings bei einer Gemeinde im ländlichen Raum (VGH BW 2008a: 384).

Die regionalplanerischen Festlegungen sind zudem begrenzt auf die anzustrebende Siedlungsstruktur, die anzustrebende Freiraumstruktur sowie auf Standorte und Trassen für die Infrastruktur der Region (§ 8 V 1 ROG, § 13 III 1 2. Hs. LplG). Die einzelnen Festlegungen sind im § 11 III 2 LplG in 11 Punkten abschließend geregelt. Dieser Katalog wird nun durch § 8 V 1 ROG erweitert. Ein Ausschluss der Einzelhandelsregelungen kann dem beispielhaft formulierten Katalog nicht entnommen werden. Dazu gehören „insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe“ (Nr. 5). Damit ist den Regionalverbänden die Möglichkeit zu Festlegungen für den regionalbedeutsamen Einzelhandel eröffnet.

Bestimmtheitsgebot

Dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB steht das Bestimmtheitsgebot für die regionalplanerischen Regelungen gegenüber. Der Normadressat muss voraussehen können, welche Normbefehle an ihn gerichtet werden. Dabei sind aber unbestimmte Rechtsbegriffe zulässig, der Norminhalt erschließt sich dann im Wege der Auslegung, bei der insbesondere die Begründung des Regionalplanes mit herangezogen werden kann. In der jüngeren Rechtsprechung hat der Bestimmtheitsgrundsatz vor allem bei Ausnahmen von „Soll“-Zielen Bedeutung erlangt (dazu BVerwG 2004b: 226, entscheidend ist die „Bestimmbarkeit“ landesplanerischer Aussagen und VG Karlsruhe 2008: 392).

Begrenzte Reichweite der Regionalplanung

Zudem muss die Regionalplanung den *Kernbereich* der gemeindlichen Selbstverwaltung achten und im Regelungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie den *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* und das *Willkürverbot* einhalten (vgl. VerfGH NRW 2009: 1287, OVG NRW 2009). Dazu gehört eine gewisse Zurückhaltung bei der Steuerung des regionalbedeutsamen Einzelhandelsgeschehens. Nach meiner Beobachtung der Praxis in Baden-Württemberg bleibt den Kommunen noch substanzieller Raum für eine eigene Einzelhandelspolitik. Die Regionalverbände beschränken sich i. d. R. darauf, gemeindliche Konzepte durch regionale Festlegungen zu ergänzen und abzusichern. Insgesamt ist die Steuerungswirkung der Planung im Einzelhandelssektor eher gering. Durch die hohe Konzentration der Einzelhandelsunternehmen in Deutschland stehen der öffentlich-rechtlichen organisierten Planung Partner gegenüber, die eine erhebliche Durchsetzungsmacht, politische Durchschlagskraft und rechtliche sowie planerische Kenntnisse besitzen. Dagegen fehlt den öffentlichen Institutionen häufig der Überblick über Entwicklungen, Trends und ökonomische Triebkräfte des Marktgeschehens. Die meist von den Vorhabensträgern finanzierten Gutachten schaffen z. T. nicht den notwendigen Überblick (beispielhaft VGH BW 2008b+c).

Zu den vielen komplexen Rechtsfragen in Baden-Württemberg geben zwei neuere Aufsätze eine gute Übersicht: Sparwasser 2008: 171 und Nonnenmacher 2008: 161 und 201.

Tab. 1: Synopse der Einzelhandelsregelungen in Baden-Württemberg

	RVMO	**VRRN**		**RVHF**	**RVNS**		**VRS**	**RVOW**	**RVNA**		**RVDI**	**RVSO**		**RVSBH**		**RVBO**		**RVHRBO**
	2003	TRP RNO 2006	TRRP 2006	2006	2005 *genehmigte 1. Änderung des Regional-plans 2015*		2002/ 2008	1997	1993 *Entwurf 2009 (Satzungs-beschluss der VV 29.09.09)*		*Entwurf 2004*	1995 *Entwurf 2009*		2003 *Entwurf 2010*		1996/ 2007		1995
Konzentrationsgebot	Z	N	Z	Z	Z	*Z*	Z	Z	-	*Z*	*Z*	Z	*Z*	N	*Z*	Z	Z	N
Beeinträchtigungsverbot	Z	N	Z	Z	Z	*Z*	Z	N	-	*Z*	*Z*	Z	*Z*	N	*Z*	G	G	N
und Kongruenzgebot					N	*N*									*Z*			
Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Integrierte Lagen)	Z	Z	Z	Z	Z	*Z*	Z	-	-	*Z*	*Z*	Z	*N*	N	*Z*	-	-	-
Vorbehaltsgebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)	Z	Z	G	Z	G	*G*	G	-	-	*Z Vorrang-gebiete*	*Z*	G	*G*	N	*G*	-	-	-
Nahversorgung	Z	G	Z	Z	-	*V*	Z	-	-	*G*	-	-	*G*	N	*N*	-	-	-
Anpassung von Bebauungsplänen	V	V	G	V	-	-	V	-	-	-	*G*	-	-	N	*G*	-	-	-.
Anbindung an den ÖPNV	G	G	-	-	G	*G*	Z	-	-	*G*	-	-	-	N	*G*	-	-	-
Einzelhandelskonzepte	G	V	G	G	G	*G*	V	-	-	*Z*	-	-	-	N	*G*	-	-	-
Einzelhandelsagglomeration	Z	-	Z	Z	Z	*Z*	Z	-	-	*Z*	-	-	*Z*	-	*Z*	-	-	-

Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Stand: 28.04.2010

RVMO = Regionalverband Mittlerer Oberrhein, VRRN = Verband Region Rhein-Neckar, RVHF = Regionalverband Heilbronn Franken, RVNS = Regionalverband Nordschwarzwald, VRS = Verband Region Stuttgart, RVOW = Regonalverband Ostwürttemberg, RVNA = Regionalverband Neckar-Alb, RVDI = Regionalverband Donau-Iller, RVSO = Regionalverband Südlicher Oberrhein, RVSBH = Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg, RVBO = Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, RVHBO = Regionalverband Hochrhein-Bodensee

2.3 Übersicht zu den Einzelhandelsregelungen

Die Tabelle 1 zeigt die im April 2010 bestehenden bzw. vorgesehenen Festlegungen der 12 Regionalverbände in Baden-Württemberg zum Einzelhandel.

2.4 Das Verhältnis von Regionalplan und Bauleitplänen

Anpassungspflicht

§ 1 IV BauGB legt bündig fest: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Die *Anpassungspflicht* des § 1 IV BauGB deckt sich mit der Beachtenspflicht des § 4 I 1 ROG (BVerwG 1993: 118, zu einer Vorgängerregelung des aktuellen ROG). Zur Raumordnung in den Ländern gehören die landesweiten Raumordnungspläne und die Regionalpläne (§ 8 I 1 ROG). Die Raumordnung setzt der Bauleitplanung einen verbindlichen Rahmen. Dieser Rahmen kann in der Abwägung nach § 1 VII BauGB *verfeinert* und *ausdifferenziert*, aber nicht überwunden werden. Beispielsweise sind Festlegungen des Regionalplans i. d. R. nicht parzellenscharf, hier bleibt der Bauleitplanung ein Spielraum. Bei einer regionalplanerischen Freihaltetrasse für eine Straßenbahn darf die Gemeinde den nicht parzellenscharfen Korridor näher eingrenzen. Sie muss aber noch hinreichenden Raum für die Trasse belassen (BVerwG 2005: 584, Park + Ride-Anlage). Der Ausschluss von Windenergieanlagen auf einem Drittel der in einem Regionalplan festgelegten Konzentrationszone für Windenergieanlagen ohne überzeugende Gründe in einem Bebauungsplan (B-Plan) verletzt das Anpassungsgebot (OVG RP 2008: 35270). An die Ziele der Raumordnung sind die örtlichen Planungsträger strikt gebunden. Der kommunalen Anpassungspflicht korrespondiert ein *Beteiligungsrecht* der Gemeinden. Die Beteiligung muss zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, in dem mögliche Anregungen noch in den Entscheidungsprozess einfließen können. Eine erneute Anhörung ist unverzichtbar, wenn nachträgliche Änderungen beschlossen werden, die sich auf den Umfang der gemeindlichen Zielbindung auswirken (BVerwG 2003a: 742, Stadtentlastungsstraße Kronberg).

Von den Zielen der Raumordnung kann in einem besonderen Verwaltungsverfahren (sog. *Zielabweichungsverfahren*) abgewichen werden. Voraussetzung einer Abweichung ist ihre raumordnerische Vertretbarkeit. Zudem dürfen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 II ROG, § 24 LplG, dazu VG Karlsruhe 2008: 392, IKEA Rastatt). Zuständig für das Verfahren ist die höhere Raumordnungsbehörde, d. h. in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium (§§ 24, 30 II LplG). Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und Privatpersonen, die der Zielbeachtungspflicht unterliegen.

Die Rechtsprechung hat die *strikte Zielbindung* der Träger der Bauleitplanung in den letzten Jahren deutlich herausgearbeitet:

Verhältnis Anpassungs- und Entwicklungsgebot

Im Fall des Bebauungsplans „Stadtentlastungsstraße“ der Gemeinde Kronberg im Taunus hat das BVerwG folgende Leitsätze formuliert (BVerwG 2003a: 742):

„1. Ein Bebauungsplan, der einem Ziel der Raumordnung widerspricht, verletzt das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB auch dann, wenn er aus den Darstellungen eines FNP entwickelt worden ist.

2. Der Regionalplanung ist es verwehrt, im Gewande überörtlicher Gesamtplanung Regelungen einer Natur- oder Landschaftsschutz VO durch eigene Zielfestlegungen zu ersetzen.
3. Eine Straßenplanung durch B-Plan verletzt das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB, wenn die planerische Gesamtkonzeption einem Ziel der Regionalplanung (hier Regionaler Grünzug) widerspricht. Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können ein geeignetes Mittel sein, um die Zielkonformität zu sichern."

Interessant ist in unserem Zusammenhang der Leitsatz 1. Das Anpassungsgebot nach § 1 IV BauGB geht dem Entwicklungsgebot nach § 8 II S. 1 BauGB vor. Wenn eine Fläche bereits im Flächennutzungsplan (FNP) enthalten ist und später der Regionalplan ein entgegengesetztes Ziel formuliert, kann ein B-Plan die Fläche nicht mehr i. S. d. FNP festsetzen. Voraussetzung ist ein wirksamer Regionalplan, der in Auseinandersetzung mit dem gemeindlichen Anliegen und den darin enthaltenen Interessen höherrangige Belange zur Geltung bringt. So kann z. B. eine im FNP enthaltene Sonderbaufläche für Einzelhandel, die raumordnungswidrig ist, durch einen nachfolgenden Regionalplan in ihrer Umsetzung blockiert werden.

Anpassungsgebot und bestehende Bebauungspläne

§ 1 IV BauGB wirkt auch auf bestehende Bebauungspläne. Sie sind, sobald dafür eine *planerische Notwendigkeit* besteht, den (neuen) Vorgaben der Regionalplanung anzupassen. Für den Bereich Einzelhandel wichtig sind insbesondere Gewerbegebiets-Bebauungspläne, denen noch die BauNVO von 1962 oder 1968 zugrunde liegen. Die Anpassungspflicht kann der Regionalverband mittels eines Planungsgebotes nach § 21 I LplG durchsetzen. Kommt der Träger der Bauleitplanung dem Gebot nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen (§ 21 II LplG).

Erstplanungspflicht

Das Anpassungsgebot kann auch eine gemeindliche *Erstplanungspflich*t auslösen. Sie setzt ein, wenn bei Fortschreiten der planlosen städtebaulichen Entwicklung die Zielverwirklichung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde. Das hat das BVerwG in seiner zweiten Mülheim-Kärlich-Entscheidung in Leitsatz 3 festgestellt. Daneben kann sich eine Erstplanungspflicht aus § 1 III BauGB ergeben. In dem Fall ging es um eine planlose Einzelhandelsagglomeration in einem Gebiet nach § 34 BauGB, deren weitere Entwicklung die Funktionsfähigkeit der Innenstädte in den umliegenden Mittelzentren und dem Oberzentrum Koblenz zu beeinträchtigen drohte. Der Gemeinde wurde aufgegeben einen B-Plans „Gewerbepark" aufzustellen, eine Veränderungssperre für Einzelhandelsvorhaben zu erlassen und entsprechende Bauanträge zurückzustellen.

Die Rechtsmittel der Gemeinde gegen diese Verfügung blieben ohne Erfolg.

Das BVerwG hat folgende Leitsätze formuliert:

„1. § 1 Abs. 3 BauGB kann Rechtsgrundlage einer gemeindlichen Erstplanungspflicht im unbeplanten Innenbereich sein. Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Das interkommunale Abstimmungsgebot kann einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf begründen.
2. § 1 Abs. 4 BauGB begründet eine gemeindliche Erstplanungspflicht, wenn die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer „planlosen"

städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde.

3. Die eine Erstplanungspflicht auslösenden Tatbestände des § 1 Abs. 3 und 4 BauGB stehen infolge ihrer unterschiedlichen Zweckrichtung nicht in einem Rangverhältnis; sie können jeweils allein oder nebeneinander zur Anwendung kommen.
4. Die Durchsetzung einer gemeindlichen Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ist mit Bundesrecht vereinbar."

Anpassungspflicht bis zur Bekanntmachung

In einer neueren Erkenntnis hat das BVerwG (2007: 1837) diese Linie konsequent weiterverfolgt und festgestellt:

„Wenn nach Beschlussfassung eines B-Plans ein Ziel der Raumordnung wirksam wird, das eine Anpassungspflicht begründet, darf der B-Plan nicht bekannt gemacht werden."

Im Streit war ein Ziel der Raumordnung in Rheinland-Pfalz zum Schutz von Kulturdenkmalen von optischen Beeinträchtigungen. Damit sollte u. a. ein Windpark-Bebauungsplan beeinflusst werden. Das regionalplanerische Ziel wurde rechtswirksam nach dem Satzungsbeschluss, aber vor der Bekanntmachung des Bebauungsplanes. Das BVerwG führt aus, das Anpassungsgebot in § 1 IV BauGB bezwecke die Gewährleistung einer *umfassenden Konkordanz* zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung. Entscheidend dafür sei nicht der Satzungsbeschluss (wie für die Abwägung § 214 III 1 BauGB), sondern der Zeitpunkt des gewollten In-Kraft-Tretens, also die Bekanntmachung. Die Gemeinde darf in diesem Zeitraum den Bebauungsplan nicht aus den Augen verlieren. Das Rechtsstaatsgebot fordert das Herbeiführen (oder Belassen) einer materiellrechtlich rechtmäßigen Regelung.

Anpassungsgebot und Beseitigungsaufwand

Auch die Möglichkeit, bauliche Nutzungen, die einem Ziel der Raumordnung widersprechen, ohne größeren Aufwand wieder zu beseitigen, eröffnet der Gemeine keine Planungsmöglichkeit (BVerwG 2005: 584). In dem entschiedenen Fall hat der Regionalplan als Ziel der Raumordnung eine Freihaltetrasse für eine Stadtbahn festgelegt. Die Gemeinde wollte auf der Trasse eine Fläche mit hohem Grünanteil für das Parken von Fahrzeugen – Park + Ride-Anlage – festsetzen. Sie argumentierte, dass sich die Park + Ride-Anlage leicht wieder entfernen lassen, wenn die Stadtbahn tatsächlich gebaut wird. Zudem sei die planfeststellende Fachplanung nach § 38 S. 1 BauGB nicht unmittelbar an den Bebauungsplan gebunden. Beide Argumente wies der Senat zurück. Zwar dürfe der B-Plan den nicht parzellenscharf angegebenen Korridor konkretisieren, er darf aber nicht im gesamten Trassenbereich eine dem Ziel der Raumordnung *entgegenstehende Nutzungen* festlegen. Dem widerspreche die strikte Zielbindung. Die Anpassungspflicht des B-Plans an die Ziele der Raumordnung entfalle auch nicht aufgrund von § 38 S. 1 BauGB. Denn zum Abwägungsprogramm der Fachplanung gehöre auch die gegebene städtebauliche Situation. Dem Entstehen eines im Rahmen der *fachplanerischen* Abwägung zu bewältigenden Konfliktes möchte das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB gerade vorbeugen.

Rechtsfolgen

Ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB führt zur Unwirksamkeit der städtebaulichen Satzung. Sie kann in einem ergänzenden Verfahren behoben werden

(BVerwG, NVwZ 2004, 226). Dabei ging es um den B-Plan „Vorderste Dell“, der in einem Vorranggebiet für die Landwirtschaft ein allgemeines Wohngebiet (WA) und weitere bauliche Nutzungen vorsah.

Auswirkungen auf die Genehmigung von Vorhaben

Im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (§ 30 I BauGB). Entsprechendes gilt für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 30 II BauG). Auch wenn die Raumordnungswidrigkeit eines B-Plans geltend gemacht wird, richtet sich die Zulässigkeit eines Vorhabens nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Die Baurechtsbehörde hat grundsätzlich *keine Normverwerfungskompetenz* (siehe BGH 2004: 1143, Amtshaftung der Baurechtsbehörde m. w. N., eine abschließende Entscheidung des BVerwG liegt auch noch nicht vor). Die Gemeinde kann durch den Einsatz ihrer Möglichkeiten zur Sicherung der Bauleitplanung (§§ 14 f. BauGB) reagieren. Dazu kann sie auch von den Rechtsaufsichtsbehörden unter den Voraussetzungen des *kommunalaufsichtlichen* Einschreitens (§§ 118 ff. GemO) angehalten werden (BVerwG 2007, Mülheim-Kärlich-Entscheidung). Die Regionalverbände haben nach § 22 I LplG die Möglichkeit, die Aufhebung einer Baugenehmigung vor den Verwaltungsgerichten zu begehren (Anfechtungsklage), die die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Nutzungsänderung eines Einkaufszentrums, eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder eines sonstigen großflächigen Handelsbetriebes betreffen. Eine Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte gemäß § 42 II VwGO muss nicht geltend gemacht werden. Daneben besteht die Befugnis zum *Normenkontrollantrag* gegen den Bebauungsplan im Rahmen des § 47 I, II VwGO.

Änderung von Bebauungsplänen

Das Anpassungsgebot zieht häufig die Pflicht zu Änderungen in bestehenden Bebauungsplänen nach sich. Dabei kann zum Teil auf das vereinfachte Verfahren zurückgegriffen werden.

Durch den Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbe- und Industriegebieten werden die Grundzüge der Planung i. d. R. nicht berührt. Eine Änderung von Bebauungsplänen ist deshalb im Wege des *vereinfachten Verfahrens* nach § 13 I BauGB möglich. Auch die Umstellung auf die aktuelle Fassung der BauNVO ist ebenfalls regelmäßig im vereinfachten Verfahren möglich. Die Umstellung muss in den textlichen Festsetzungen bzw. in der Planzeichnung des Änderungsplans hinreichend deutlich zum Ausdruck kommen (OVG NRW 2008a: 13, Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplan).

Auswirkungen der Raumordnung auf die Rechte von Nachbargemeinden

§ 2 II 1 BauGB verlangt, dass Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Nach § 2 II 2 BauGB können sich Gemeinden auf raumordnerische Funktionen und Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB hat der Gesetzgeber eine *berechtigende Vorschrift* zur Seite gestellt. Eine Gemeinde kann gegen die Planung einer Nachbargemeinde unter Berufung auf das Kongruenzgebot, abgeleitet aus dem Zentrale-Orte-Prinzip, vorgehen. Für die *Antragsbefugnis* nach § 47 II VwGO genügt es, wenn die Gemeinde darlegt, dass eine tatsächlich spürbare, nicht nur geringfügige Beeinträchtigung ihrer raumordnerischen Funktion (insbesondere Zentralitätsfunktion) in Betracht kommt. Auf der *materiell-rechtlichen Ebene* sind die Auswirkungen eines Bebauungsplans auf die zentra-

len Versorgungsbereiche der Nachbargemeinde zu erheben und zu bewerten. Auf der Ebene eines Bebauungsplans muss der Plangeber die Folgen der gesamten Bandbreite zulässiger Einzelhandelsnutzungen in den Blick nehmen. Bei den Auswirkungen sind auch Stadtteils- oder Bezirkszentren in der Nachbargemeinde einzubeziehen. Dies hat der VGH BW in seiner Kuppenheim-Entscheidung (2008b: 369) entwickelt. Zum Bebauungsplan „Kleinau" hat der 3. Senat festgestellt:

„Ein Kleinzentrum, das ein Gewerbegebiet für Einzelhandel in eine städtebaulich/raumordnerisch im Verhältnis zur Nachbargemeinde (Mittelzentrum) bereits handgreifliche Konfliktlage „hineinplant", ist regelmäßig verpflichtet, die Auswirkungen des im Gebiet zulässigen Einzelhandels summierend zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen, auch wenn die einzelnen Betriebe nicht die Schwelle des § 11 III BauNVO erreichen."

2.5 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Innenbereich

Die Zulässigkeit von Vorhaben im (nicht qualifiziert beplanten) Innenbereich richtet sich nach § 34 BauGB. Entscheidendes Tatbestandsmerkmal ist das „Einfügen" in die Eigenart der näheren Umgebung. Der gebaute Nahraum bietet einen Rahmen für das neu hinzukommende Projekt, entscheidend ist die tatsächliche städtebauliche Situation. Fernwirkungen auf den Bestand außerhalb der näheren Umgebung konnten einem Innenbereichsvorhaben nach § 34 I BauGB grundsätzlich nicht entgegengehalten werden. Einzige Ausnahme war bisher die Anwendung des § 11 III BauNVO im Rahmen des § 34 II BauGB (BVerwG *1984*).

Das EAG-Bau 2004 hat in dieser Beziehung eine Änderung gebracht. Nach *§ 34 III BauGB* dürfen von dem Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Diese Regelung betriff vor allem (aber nicht allein) Einzelhandelsvorhaben (diesseits und jenseits der Großflächigkeitsgrenze), wenn ihre städtebaulichen Auswirkungen über die nähere Umgebung hinausgehen. Allerdings sind auch im Anwendungsfeld von § 34 III BauGB die Ziele der Raumordnung als solche unbeachtlich (Söfker 2006: § 34 Rn 74).

Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt (BVerwG 2008: 308, Elektrofachmarkt). Sie sind *zentral*, wenn sie aufgrund ihrer Erschließung und Anbindung die Funktion eines Zentrums mit einem bestimmten Einzugsbereich besitzen. Sie können die Versorgung des Gemeindegebietes oder eines Teilbereiches übernehmen und sowohl hinsichtlich des Warenangebotes als auch des örtlichen Einzugsbereiches einen eingeschränkten Versorgungsbedarf abdecken (OVG NRW 2007: 845 und OVG NRW 2008b: 320). Die räumliche Lage und der Umfang der zentralen Versorgungsbereiche ergeben sich aus Bauleitplänen, Raumordnungsplänen, informellen Planungen, etwa Einzelhandelskonzepten, aber auch aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse (siehe Deutscher Bundestag 2003: 54; BVerwG 2008: 308). Beispiele sind die Einzelhandelsinnenstadt als städtebauliche Zentrallage, aber auch Nebenzentren sowie Grund- und Nahversorgungszentren. Der räumliche Einzugsbereich orientiert sich an der *Versorgungsfunktion* des jeweiligen Zentrums.

Die *schädlichen Auswirkungen* treten ein, wenn die städtebaulichen Funktionen des Versorgungsbereiches beeinträchtigt werden. Die Funktionsstörung muss von beachtlichem Gewicht sein. Dafür ist eine Prognoseentscheidung notwendig, die auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalles eingeht. Dabei kommt dem Kaufkraftabfluss eine

Bedeutung zu. Er kann durch Marktgutachten erhoben werden (BVerwG 2008: 308). Weitere Kriterien können herangezogen werden:

- die räumliche Entfernung der hinzukommenden Vorhaben von dem Zentrum
- die Verkehrsverbindungen und die Kundenströme
- das Warenangebot und die Sortimentsüberschneidungen
- die Situation des Zentrums (stark, schwach, angeschlagen)
- die Marktsituation (Magnetbetrieb, Kaufkraftabflusse etc.).

Zum Teil kritisch zu den Kriterien Johlen (2008: 459), aber vom BVerwG bestätigt in (2008: 306).

Das OVG NRW vergleicht insbesondere die vorhandene Verkaufsfläche in dem Zentrum mit der hinzukommenden Verkaufsfläche. Dabei betrachtet das Gericht nur die Sortimente oder Sortimentsgruppen, die sich überschneiden (z. B. Elektrowarenvorhaben mit Elektrowarenbestand im Zentrum). Das BVerwG hat entschieden, dass diesem Kriterium kein Anwendungsvorrang zukommt, es ist lediglich ein „Hilfsmittel“. Zur Ermittlung der schädlichen Auswirkungen BVerwG (2008: 308).

Als städtebaulich schädliche Auswirkungen werden drohende Missstände, ein erheblicher Rückgang der Kundenfrequenz oder eine deutliche Absenkung des Niveaus des Zentrums genannt. Eine feste (zahlenmäßige) Grenze, ab der diese Effekte eintreten, haben die Gerichte bisher nicht benannt. Sie stellen auf die Umstände des Einzelfalls ab. Auch dieses Vorgehen hat das BVerwG (2008: 308) bestätigt.

In einer neuen Entscheidung hat das OVG NRW (2008b: 320) bei der Ermittlung der schädlichen Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich auch die bereits in unmittelbarerer Umgebung des Vorhabens nach § 34 I BauGB vorhandenen Einzelhandelsbetriebe mit einbezogen. Durch sie können die Auswirkungen des zu prüfenden Vorhabens gesteigert werden. Damit werden *Agglomerationseffekte* mit in die Prüfung einbezogen.

§ 34 III BauGB formuliert eine eigene Zulässigkeitsvoraussetzung für Vorhaben nach § 34 I, II BauGB. Ziele der Raumordnung sind dagegen *keine Zulässigkeitsvoraussetzungen* für diese Vorhaben. Eine Ausnahme besteht weiterhin nur bei der entsprechenden Anwendung von § 11 III BauNVO im Rahmen von § 34 II BauGB.

2.6 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Außenbereich

Nichtprivilegierte Vorhaben

Einzelhandelsvorhaben sind *sonstige Vorhaben* im Sinne von § 35 II BauGB. Sie können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Wegen der erheblichen Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben auf die in § 35 III 1 BauGB beispielhaft aufgezählten öffentlichen Belange (Naturschutz, natürliche Eigenart der Landschaft, Landschaftsbild, Splittersiedlung etc.) wird ihre *rechtmäßige* Zulassung im Außenbereich nur äußerst selten in Frage kommen. Bei Errichtungsvorhaben sieht das BVerwG (2003: 25) für großflächige Einzelhandelsbetriebe infolge ihrer weitreichenden Auswirkungen auf zahlreiche öffentliche Belange einen planerischen Koordinierungsbedarf, der einer Genehmigung entgegensteht.

Die Raumordnungsklausel

Hinzu kommt die *Raumordnungsklausel* in § 35 III 2, 3 BauGB. Sie trifft folgende Aussagen:

- Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen (neg. Wirkung der Ziele).
- Öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach § 35 I BauGB nicht entgegen, soweit diese bei der Darstellung der Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen wurden (pos. Wirkung).
- Öffentliche Belange stehen privilegierten Vorhaben nach § 35 I Nr. 2-6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit durch Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (Konzentrationswirkung).

Für unseren Zusammenhang ist alleine die erste Aussage von Belang (negative Wirkung der Ziele der Raumordnung). *Raumbedeutsam* ist ein Vorhaben nach § 3 Nr. 6 ROG, wenn es Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung / Funktion eines Gebietes beeinflussen wird. Die Rauminanspruchnahme (§ 3 Nr. 6. 1 Alternative ROG) ist auf Großvorhaben beschränkt (z.B. großes Einkaufszentrum). Die Funktionsbeeinflussung (§ 3 Nr. 6. 2 Alternative ROG) stellt auf die Wirkungen auf raumordnerisch geschützte Funktionen ab. Bei Einzelhandelsvorhaben ist bisher noch nicht entschieden, ab welcher Größe sie diese Schwelle erreichen. Dabei dürfte auf das jeweilige Ziel abzustellen sein, auf das das konkrete Vorhaben einwirkt. Denn im Außenbereich beeinflussen Vorhaben nicht nur einzelhandelsbezogene Ziele der Raumordnung, sondern auch die freiraumbezogenen Ziele, etwa Grünzüge, Grünzäsuren, Schutzbedürftige Bereiche für Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholung, Hochwasserschutz, Rohstoffabbau. Je nach dem konkreten Ziel, dessen Funktion beeinträchtigt wird, kann die Ansprechschwelle sehr verschieden sein. So werden die großräumigen Belange der Landwirtschaft durch ein bauliches Vorhaben von 1.000 m² Grundfläche weniger beeinflusst als eine kleine Grünzäsur. Ein singulärer Bau auf einer exponierten Kuppenlage hat ganz andere Auswirkungen auf die Funktion eines Schutzbedürftigen Bereiches für den Hochwasserschutz als auf einen Schutzbedürftigen Bereich für die Erholung. Ebenso kann schon ein kleines Gebäude im Zentrum eines Schutzbedürftigen Bereiches für den Rohstoffabbau erhebliche raumbedeutsame Auswirkungen nach sich ziehen, während ein vergleichsweise großes Gebäude am Rande des Bereiches wenig auf die Raumfunktion einwirkt.

Andere Ziele

Für die Beurteilung eines Bauvorhabens ist wichtig, dass im Außenbereich nicht nur die einzelhandelsbezogenen Ziele der Raumordnung in den Blick genommen werden, sondern *auch* die *freiraumsichernden* regionalplanerischen *Festlegungen*. Zulässigkeitshindernd können aber nur solche Ziele der Raumordnung sein, die sachlich und räumlich hinreichend konkret für die Beurteilung eines Einzelvorhabens sind (BVerwGE 1984: 311; BVerwG 2001: 17). Diese Bestimmtheit erreichen etwa räumlich verortete regionale Grünzüge, nicht aber allgemeine Aussagen zum Schutz der Landschaft vor Zersiedelung oder das Verbot der Besiedelung schützenswerter Flusstäler.

Ziele in der Aufstellung

Selbst in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung habe bereits *Vorwirkungen* auf Entscheidungen nach § 35 BauGB. Sie sind ein unbenannter, durch § 4 I 1 ROG konkretisierter öffentlicher Belang im Sinne von § 35 III 1 BauGB, der im Wege der

nachvollziehenden Abwägung gegenüber dem Interesse an der Verwirklichung eines Vorhabens zu gewichten ist. Er kann sich je nach den Umständen des Einzelfalls auch gegenüber einem privilegierten Vorhaben durchsetzen (BVerwG 2003b: 1261, Windenergieanlage).

Strikte Zielbindung

In der Vergangenheit hat des BVerwG angenommen, dass die Ziele der Raumordnung in einer sogenannten nachvollziehenden Abwägung dem Verwirklichungsinteresse gegenüberzustellen sei und sich im Einzelfall erweisen müsse, welchem Belang das größere Gewicht zukommt (BVerwG 2001: 17 zum BauGB 1987). Heute geht die h.M. von einer *strikten Bindung* der Baurechtsbehörde an die Ziele der Raumordnung aus, die die notwendige Bestimmtheit aufweisen (Battis, Krautzberger, Löhr 2009: § 35 Rn 72 und schon VGH BW (2000): 63 = VGH BW (2001): 688).

Literatur

Battis, U.; Krautzberger, M., Löhr, R. (2009): BauGB Kommentar, 11. Auflage.

Bay VGH (2004): Standortplanung für Windenergieanlagen. In: Natur und Recht (*NuR*) 05/2004, S. 315.

BGH (2004): Urt. v. 25.03.2004 – III ZR 227/02: Amtshaftung der Bauaufsichtsbehörde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 9/2004, S. 1143.

BVerwG (1984): Urt. v. 20.01.1984 – 4 C 43.81 – BVerwGE 68, S. 311.

BVerwG (1993): Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91: Ziele der Raumordnung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 118.

BVerwG (2001): Urt. v. 19.07.2001 – BVerwG 4 C 4.00 – BVerwGE 115, S. 17.

BVerwG (2003a): Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01: Anpassung der Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 06/2003, S. 742.

BVerwG (2003b): Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 3/02: Planungskonzept eines Raumordnungsplans. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 10/2003, S. 1261.

BVerwG (2003): Urt. v. 1.08.2002 – 4 C 5/01 – BVerwGE 117, S. 25.

BVerwG (2004a): Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01: Erstplanungspflicht der Gemeinde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 02/2004, S. 220.

BVerwG (2004c): Urt. v. 20.11. 2003 – 4 CN 6/03: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 05/2004, S. 614.

BVerwG (2004b): Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20/02: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 02/2004, S. 226.

BVerwG (2005): Urt. v. 7.02.2005 – 4 BN 1/05: Anpassung des Bebauungsplans an Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 05/2005, S. 584.

BVerwG (2007): Bauplanungsrecht – Anpassungspflicht an Ziel der Raumordnung. In: BauR 11/2007, S. 1837.

BVerwG (2008): Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7/07: Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 03/2008, S. 308.

BVerwG (2009): Urt. v. 15.06.2009 – 4 BN 10/09: Rechtsnormqualität einer Festlegung eines Vorbehaltsgebiets im Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 19/2009, S. 1226.

Deutscher Bundestag (2003): Reg.E/BT-Drs. vom 17. 12. 2003 15/2250, S. 54.

Hoppe, W. (2004): Stehen die „Ziele der Raumordnung“ in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus? In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 08/2004, S. 478.

Johlen, M. (2008): Die Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB bei der Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe. In: baurecht (*BauR*) 3/2008, S. 459.

Krautzberger, M.; Stüer, B. (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: baurecht (*BauR*) 02/2009, S. 180.

Nonnenmacher, C. (2008): Kommunen und Raumordnung. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 05/2008, S. 161 (1. Teil) und 06/2008, S. 201 (2. Teil).

OVG NRW (2007): Bauplanungsrecht – Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (Elektrofachmarkt). In: baurecht (*BauR*) 05/2007, S. 845.

OVG NRW (2008a): Urt. v. 7.05.2007 – 7 D 64/06: Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplan eines Gewerbe- und Industriegebiets. In: NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR) 01/2008, S. 13.

OVG NRW (2008b): Urt. v. 17.10.2007 – 10 A 3914/04, Bauplanungsrecht – Schädliche Auswirkungen eines Einzelhandelsbetriebs, Prognose. In: baurecht (*BauR*) 02/2008, S. 320.

OVG NRW (2009): Urt. v. 30.09.2009 – 10 A 1676/08 zur Regelungszuständigkeit der Raumordnung beim Beeinträchtigungsverbot.

OVG RP (2008): Urt. v. 9.04.2008 – 8 C 11217/07 – In: Natur und Recht (*NuR*) 2008, S. 419.

Söfker, W. (2006): § 34 Rn 74. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M., BauGB, Loseblattwerk.

Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (*VBlBW*) 05/2008, S. 171.

VerfGH NRW (2009): Urt. v. 26.08.2009 – VerfGH 18/08: Ausweisung von Hersteller-Direktverkaufszentren. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht *(NVwZ)* 20/2009, S. 1287.

VG Karlsruhe (2008): Urt. v. 26.06.2008 – 6 K 2099/07. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 10/2008, S. 392.

VGH BW (2000): Urt. v. 18.05.1999 – 10 S 1443/97. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (*ZfBR*) 2000, S. 63.

VGH BW (2001): Beschl. v. 24.07.2001 – 8 S 1306/01. In: Natur und Recht (*NuR*) 2001, S. 699.

VGH BW (2002): Urt. v. 16.11.2001 – 3 S 605/01. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2002, S. 200.

VGH BW (2008a): Beschl. v. 19.05. 2008 – 3 S 2509/07. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 10/2008, S. 384.

VGH BW (2008b): Urt. v. 27.09. 2007 – 3 S 2875/06: Normenkontrollantrag gegen Festsetzung eines Gewerbegebietes durch Nachbargemeinde. In: NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR) 06/2008, S. 369.

VGH BW (2008c): Urt. v. 27.09. 2007 – 3 S 2875/06. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 06/2008, S. 218.

Michael Uechtritz

Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels

Gliederung

1 Die neuen Agglomerationsregelungen in der baden-württembergischen Regionalplanung

2 Die städtebauliche Beurteilung einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben

2.1 Die städtebaulichen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels

2.2 Die Rechtsprechung zur Funktionseinheit benachbarter Einzelhandelsbetriebe

3 Zulässigkeit regionalplanerischer Agglomerationsregelungen

3.1 Die Beurteilung durch die Rechtsprechung

3.2 Rechtsgrundlage und raumordnerischer Regelungsgegenstand

3.3 Definition der Agglomeration

3.4 Agglomerationsregelungen als gebietsscharfe Festlegungen

4 Anwendungsfälle der Agglomerationsregelungen

4.1 Keine Auswirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben

4.2 Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung

5 Schlussbemerkung

Literatur

1 Die neuen Agglomerationsregelungen in der baden-württembergischen Regionalplanung

Ungeachtet der raum- und rechtswissenschaftlichen Diskussion über die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer verstärkten raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels (siehe aus raumwissenschaftlicher Sicht die Beiträge in Blotevogel 2002: 78 ff.; zur rechtswissenschaftlichen Diskussion ohne Anspruch auf Vollständigkeit Schmitz, Federwisch 2005: 31 ff.; Hoppe 2004: 282 ff.; Sparwasser 2006: 264 ff.; Uechtritz 2007: 1337 ff.; speziell zur hier zu behandelnden Agglomerationsproblematik Sparwasser 2008: 171, 176 ff. und Bienek 2008: 370, 372 f.), zeigt eine Analyse der einschlägigen landesplanerischen und regionalplanerischen Aussagen ein eindeutiges Ergebnis: Die Entwicklung auf diesem Gebiet ist durch zunehmende Regelungsdichte bzw. Detaillierung des Steuerungsinstrumentariums gekennzeichnet. Dies gilt auch – aber nicht nur – für die Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg. Ein neues und – wie aufzuzeigen sein wird – nicht unproblematisches Instrument sind dabei die Agglomerationsregelungen, die im Zuge der jüngsten Fortschreibung in verschiedene

Regionalpläne in Baden-Württemberg aufgenommen worden sind[1]. Eine gewisse Vorreiterrolle kommt dabei der Fortschreibung des Regionalplans 2002 des Verbandes Region Stuttgart und des Regionalplans 2003 (Teilfortschreibung des Kapitels 2.5.3, Regionalbedeutsamer Einzelhandel) des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein zu[2].

Ungeachtet der Unterschiede im Einzelnen ist der Regelungsgehalt im Kern identisch. Die entsprechenden Aussagen sind als raumordnerische Ziele i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert. Sie sollen die kommunale Bauleitplanung also über § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPlG strikt binden. Sie bestimmen, dass die regionalplanerischen Vorgaben zur Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (hierzu nur Schmitz, Federwisch 2005: 39 ff.; Ernst 2006: 77 ff.; El Bureiasi 2005; Uechtritz 2007: 1337, 1339 ff. und Sparwasser 2006: 264, 267 f., jeweils m. w. N.), konkret das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsgebot sowie – soweit im Einzelfall angeordnet – auch das Integrationsgebot nicht nur auf einzelne (großflächige) Einzelhandelsbetriebe Anwendung finden sollen, sondern auch auf die Agglomeration von mehreren – für sich genommen – nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben.

Betrachtet man die Agglomerationsregelungen genauer, so lassen sich zwei Typen unterscheiden:

- Zum einen die Regelungstechnik, die der Verband Region Stuttgart bei der Teilfortschreibung des Plansatzes 27.2 und 2.7.11 (dieser enthält die eigentliche Agglomerationsregelung) anwendet. Gemäß Plansatz 2.7.11 sind Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben in den Ortskernen aller Gemeinden zulässig. Dies wird dadurch eingeschränkt, dass bei Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans, dessen Geltungsbereich den Ortskern ganz oder teilweise erfasst, die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben keine schädlichen, überörtlichen Wirkungen entfalten darf. Darüber hinaus bestimmt Plansatz 2.7.11: *„Ansonsten wird die entsprechende Geltung der Plansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels angeordnet."* Im Anschluss hieran findet sich eine Definition der Agglomeration. Gemäß Plansatz 2.7.11 entsteht eine solche,

  „wenn räumlich nahe beieinander liegend mehrere Einzelhandelsbetriebe errichtet werden, zu einem bestehenden Einzelhandelsbetrieb ein oder mehrere neue Einzelhandelsbetriebe hinzutreten oder bestehende Einzelhandelsbetriebe erweitert oder umgenutzt werden, so dass die Summe der Verkaufsflächen der räumlich nahe beieinander liegenden Einzelhandelsbetriebe größer als 800 m² ist. Räumlich nahe beieinander liegen Einzelhandelsbetriebe, wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m² ist."

- „Zurückhaltender" und deutlich knapper ist die Agglomerationsregel in der Teilfortschreibung des Kapitel 2.5.3 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein formuliert. Diese gleichfalls als Ziel (Z) gekennzeichnete Bestimmung lautet:

  „Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Folgeeffekte auslösen können, sind wie ein einheitliches Vorhaben zu beurteilen."

[1] Die Frage, wie raumordnerisch mit Einzelhandelsagglomerationen umzugehen ist, beschäftigt nicht nur in Baden-Württemberg die Träger der Regionalplanung. Im Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008 wird von einer Notwendigkeit Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen zu treffen, ausgegangen; hierzu Bienek 2008: 370, 373.

[2] Regelungen zur Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben finden sich auch in anderen Regionalplänen, z. B. in der Fortschreitung des Regionalplans 2020 des Regionalverbandes Heilbronn/Franken (genehmigt im Juni 2006, Plankapitel 2.4.3.2) und in der ersten Teilfortschreibung des Plankapitels 4.2.2 (genehmigt im April 2006) des Verbandes Region Rhein-Neckar, regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz.

Vergleicht man diese Festsetzungen, dann ist folgende Differenz zu konstatieren: Die Regelung des Verbandes Region Stuttgart gilt ausweislich des Wortlauts für *jedwede* Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben, wenn die Addition der Verkaufsflächen den Wert von 800 m² überschreitet. Eine Einschränkung auf *raumbedeutsame* Agglomerationen – wie im Fall des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein – findet sich nicht. Bemerkenswert ist der Detaillierungsgrad, mit dem der Verband Region Stuttgart das Vorliegen einer Agglomeration bestimmt: durch metergenaue Angabe des Abstandes zwischen den Gebäudezugängen („nicht länger als 150 m"). Wesentlich offener ist demgegenüber die Regelung des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, die auf den räumlichen und funktionalen Zusammenhang der Betriebe abhebt.

2 Die städtebauliche Beurteilung einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben

2.1 Die städtebaulichen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels

Zum besseren Verständnis von Zielrichtung und (möglichen) Wirkungsweisen der regionalplanerischen Agglomerationsregelungen bedarf es einer kurzen Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Judikatur zur *städtebaulichen* Beurteilung der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben[3]. Dies schon deshalb, weil die regionalplanerischen Agglomerationsregelungen jedenfalls auch darauf abzielen, tatsächlichen oder vermeintlichen Steuerungsdefiziten der verwaltungsgerichtlichen Judikatur zur Funktionseinheit von Einzelhandelsbetrieben zu begegnen (so auch Sparwasser 2008: 171, 177 in Bezug auf Plansatz 2.7.11 des Verbandes Region Stuttgart). Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und ihre Auswirkung mit den sonstigen großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, werden städtebaulich durch § 11 Abs. 3 BauNVO einem Sonderregime unterworfen. Sie sind nur in speziell ausgewiesenen Sondergebieten oder in Kerngebieten zulässig. Nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe sind demgegenüber in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten gem. §§ 6, 8 und 9 BauNVO grundsätzlich zulässig (zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Einzelhandelsbetrieben Kuschnerus 2007: 97 ff.; Maidowski, Schulte 2009: 1380 ff.). In allgemeinen Wohngebieten gem. § 4 BauNVO sind nur der Versorgung des Gebietes dienende Läden zulässig.

2.2 Die Rechtsprechung zur Funktionseinheit benachbarter Einzelhandelsbetriebe

Die verwaltungsgerichtliche Judikatur war wiederholt mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen benachbarte Einzelhandelsbetriebe, die jeweils für sich genommen nicht großflächig sind, der Zulassungsschranke des § 11 Abs. 3 BauNVO unterfallen (VGH BW 1987: 106; BVerwG 1988a: 234; OVG NRW 2000: 571; BayVGH 2002: 54; VGH BW 2006a: 66; zur Problematik auch Hauth 2001: 1037 ff.; Ehrmann 2007: 41 ff.).

1. In Bezug auf nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe gab es in der Vergangenheit eine divergierende Rechtsprechung (VGH BW 1987: 106; BVerwG 1988a: 234; OVG NRW 2000: 571; BayVGH 2002: 54; VGH BW 2006a: 66; zur Problematik auch Hauth 2001: 1037 ff.; Ehrmann 2007: 41 ff.) zur Frage, unter welchen Voraussetzungen räumlich nahe beieinander liegende Einzelhandelsbetriebe städtebaulich wie ein einzelner Betrieb zu werten sind mit der Folge, dass für die Beurteilung der

[3] Die städtebauliche Beurteilung des Agglomerationsphänomens wird unter dem Stichwort „Funktionseinheit" geführt.

städtebaulichen Zulässigkeit eine Addition der Verkaufs- und Geschossflächen vorzunehmen ist. Der Einzelhandelserlass BW (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2001) bejaht eine Funktionseinheit, wenn die Betriebe ein bestimmtes gemeinsames Nutzungskonzept haben, aufgrund dessen sie wechselseitig voneinander profitieren und nicht als Konkurrenten, sondern als gemeinschaftlich verbundene Teilnehmer im Wettbewerb erscheinen. Das BVerwG hat in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahr 2005 (BVerwG 2006a: 644 u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.) höchstrichterlich Klarheit geschaffen. Unter Zurückweisung von teilweise weitergehenden Ansätzen in der Rechtsprechung (die auch in den Vorgaben des Einzelhandelserlasses ihren Niederschlag gefunden haben) vertritt das BVerwG eine „restriktive" Linie. Entscheidend sind baulich und betrieblich-funktionelle Gesichtspunkte. Kann eine Betriebsstätte selbständig genutzt werden, weil sie über die hierzu baurechtlich erforderlichen Voraussetzungen verfügt (eigener Eingang, eigene Anlieferung und eigene Personalräume etc.), so ist eine Addition der Verkaufsflächen regelmäßig nicht möglich – unabhängig davon, ob das Sortimentsangebot aufeinander abgestimmt ist und sich ergänzt. Eine abweichende Beurteilung kommt nach Auffassung des BVerwG nur im Verhältnis Hauptbetrieb/Nebenbetriebe in Betracht (BVerwG 2006a: 644). Dies betrifft Konstellationen, bei denen in eine betriebliche (Haupt-)Einheit untergeordnete Läden integriert sind („Shop in Shop-Konstellation"). Nach dieser Rechtsprechung scheidet in vielen „Agglomerations-Fällen" eine Addition der Verkaufs- und Geschossflächen aus. Die Konsequenz hinaus ist, dass die „Steuerungsnorm" des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht eingreift. Funktionseinheiten/Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind daher städtebaulich auch in Misch-, Gewerbe und Industriegebieten regelmäßig zulässig[4].

2. Einkaufszentren unterfallen ohne weiteres dem „Steuerungsregime" des § 11 Abs. 3 BauNVO. Höchstrichterlich nicht eindeutig geklärt ist bisher die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben als Einkaufszentrum (zum Begriff Stock 2003: § 11 Rn. 39 ff.; Fickert, Fieseler 2008: § 11 Rn. 18ff jeweils m. w. N. und Söfker 2009: § 11 BauNVO Rn. 49.) i. S. d. § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO zu werten ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann ein Einkaufszentrum auch nachträglich („etappenweise") entstehen (BVerwG 1990: 573)[5]. Die Rechtsprechung des BVerwG hat sich bisher noch nicht zu der Frage geäußert, ob für die Bejahung eines Einkaufszentrums ähnlich wie für die Annahme einer Funktionseinheit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine bauliche bzw. betrieblich/funktionelle Einheit unabdingbare Voraussetzung für die Existenz eines Einkaufszentrums ist[6]. Zweifel bestehen auch, welche Flächengröße mindestens vorliegen muss, damit von einem Einkaufszentrum gesprochen werden kann (hierzu Fickert, Fieseler 2008: § 11 Rn. 18.3.). Überwiegend wird in Rechtsprechung und Schrifttum eine Verkaufsfläche gefordert, die deutlich über der eines

[4] In Mischgebieten kann sich die Unzulässigkeit aus § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO ergeben, auch wenn eine summierende Betrachtungsweise der Verkaufsflächen benachbarter Betriebe nicht in Betracht kommt, hierzu BVerwG 1988b: 309.

[5] Das BVerwG betont, dass es sich bei einem Einkaufszentrum im Regelfall um einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex handeln werde. Aus der für die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO maßgeblichen Sicht komme aber auch ein (nachträgliches) „Zusammenwachsen" mehrerer Betriebe zu einem Einkaufszentrum in Betracht. Hierfür sei aber die erforderliche räumliche Konzentration nicht ausreichend. Gefordert wird ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbundenes Inerscheinungtreten; beachtliche Bedenken gegen diese Rechtsprechung äußert Ziegler 2004: § 11 BauNVO Rn. 880 ff:

[6] Wollte man dies verneinen, so könnte eine Agglomeration als *ein* Einkaufszentrum zu werten sein, obwohl die Voraussetzungen für die Annahme einer Funktionseinheit (zur Bejahung eines einheitlichen Einzelhandelsbetriebes) nicht vorliegen.

großflächigen Einzelhandelsbetriebes i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegt (VGH BW 2006a: 66, 67; Hauth 2001; Schütz 2006: 169). Unabhängig hiervon dürfte eine sukzessiv entstehende Agglomeration von Einzelhandelsgeschäften die Kriterien des BVerwG für ein nachträglich entstehendes Einkaufszentrum nur selten erfüllen.

3 Zulässigkeit regionalplanerischer Agglomerationsregelungen

3.1 Die Beurteilung durch die Rechtsprechung

Da die hier zu erörternden Agglomerationsregelungen in den Regionalplänen neueren Datums sind, gibt es hierzu bisher kaum Rechtsprechung. Eine gesicherte Rechtslage, auf die sich die Planungspraxis einstellen könnte, ist (noch) nicht gegeben. Soweit ersichtlich, hat sich bisher nur der VGH BW in seiner „Kuppenheim-Entscheidung" vom 27.09.2007(VGH BW 2008: 218)[7] mit einer Agglomerationsregelung befasst, und zwar mit dem Planziel 2.5.3 Z (10) des Regionalplans Mittlerer Oberrhein. In Abgrenzung zu der vorstehend zitierten Rechtsprechung des BVerwG betont der VGH, dass die *städtebauliche* Betrachtungsweise des BVerwG auf die Beurteilung der *Auswirkungen von Bebauungsplänen* (für Einzelhandel) nicht übertragen werden könne. Sie sei „zu eng". Gerade unter dem Blickwinkel der Raumordnung sei eine betriebsübergreifende Bewertung angezeigt. Eine funktional zu betrachtende regional bedeutsame Agglomeration könne je nach den Verhältnissen im Einzelfall auch bei einer Häufung mehrerer kleinerer und für sich unter der Schwelle des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegender Betriebe anzunehmen sein. Verwiesen wird auf die Begründung des Plansatzes, wonach dieser eine selbständige regionalplanerische Festsetzung sei – unabhängig von § 11 Abs. 3 BauNVO.

Gerichtliche Entscheidungen, die sich auf Agglomerationsregelungen des Typs beziehen, den der Verband Region Stuttgart verwendet hat, liegen bisher – soweit ersichtlich – nicht vor.

3.2 Rechtsgrundlage und raumordnerischer Regelungsgegenstand

Die Frage, ob hinsichtlich der Agglomerationsregelungen rechtliche Bedenken bestehen, setzt zunächst die Klärung voraus, ob für diese eine ausreichende Rechtsgrundlage existiert und – falls ja – inwieweit diese den Regelungsgegenstand der Raumordnung einhält und nicht in einen Aufgabenbereich übergreift, der der gemeindlichen Planungshoheit vorbehalten ist.

1. Im Ausgangspunkt besteht kein Zweifel, dass die Agglomerationsregelungen, die sich in den jüngsten Fortschreibungen der Regionalpläne finden, auf eine ausreichende Rechtsgrundlage gestützt werden können (so auch VGH BW 2008: 218, 221; Sparwasser 2008: 171, 177; a. A. Nonnenmacher 2008: 161, 166). Welche Festlegungen in Regionalplänen getroffen werden können, bestimmt sich nach § 11 Abs. 3 LPlG. Mit der generellen Einschränkung, dass die Festlegungen für Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich sind (also Regionalbedeutsamkeit besitzen), gestattet § 11 Abs. 3 Nr. 5 LPlG, „insbesondere" Standorte für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe festzulegen. Schon die Verwendung des Wortes „insbesondere" spricht dafür, dass auch regionalplanerische Festlegungen für nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig

[7] Die Ausführungen des VGH BaWü in dieser Entscheidung zur einschlägigen Agglomerationsregelung dienen zur – ergänzenden – Begründung der Antragsbefugnis einer Nachbarkommune in einem Normenkontrollverfahren, in dem eine Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB gerügt worden war.

sind, jedenfalls sofern diese vergleichbare Wirkungen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe entfalten können (Sparwasser 2008: 171, 177).

2. Zustimmung verdient die Annahme des VGH BW, den Agglomerationsregelungen könne nicht entgegengehalten werden, sie widersprächen der – restriktiven – Rechtsprechung des BVerwG zu den Voraussetzungen einer (städtebaulichen) Funktionseinheit (BVerwG 2006a: 644, u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.). Das BVerwG hat sich mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration städtebaulich als ein einheitliches Vorhaben i. S. d. § 29 BauGB zu werten ist. Demgegenüber befassen sich die regionalplanerischen Agglomerationsregelungen mit der Frage, wie den raumordnerischen Folgewirkungen zu begegnen ist, die durch eine Konzentration von nichtgroßflächigen Einzelhandelsbetrieben auftreten können. Die Aussage des VGH, dass insoweit eine *betriebsübergreifende* Bewertung angezeigt ist (VGH BW, 2008: 218, 221.), überzeugt. Es unterliegt keinem Zweifel, dass sich die Auswirkungen einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben im Hinblick auf Kaufkraftverlagerungen (und damit möglicherweise verbundenen städtebaulichen und raumordnerischen Konsequenzen) häufig nicht von denjenigen unterscheiden, die von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen[8]. Gerade weil Agglomerationen eine spezifische Anziehungskraft ausüben[9], existiert für Betriebe ein Anreiz, sich in der Nachbarschaft bestehender Betriebe anzusiedeln.

3. Diskussionsbedürftig ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen regionalplanerische Agglomerationsregelungen Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung enthalten dürfen. Genauer: Es ist zweifelhaft, ob jedwede Agglomeration, bei der die Addition der Verkaufsflächen zur Überschreitung der Großflächigkeitsschwelle von 800 m² führt, dem raumordnerischen/regionalplanerischen Regelungsregime unterworfen werden darf oder ob im Einzelfall eine Prüfung der raumordnerischen Relevanz der Agglomeration vorzunehmen ist.

   Unbedenklich sind insoweit Regelungen, wie sie der Regionalverband Mittlerer Oberrhein in der Teilfortschreibung seines Kapitel 2.5.3 getroffen hat. Schon seiner Überschrift nach befasst sich dieses Kapitel nur mit dem *regionalbedeutsamen* Einzelhandel. Die Agglomerationsregelung beansprucht nur für die Konstellation Geltung, dass aufgrund des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs der Einzelhandelsbetriebe negative *raumordnerische und städtebauliche* Folgeeffekte ausgelöst werden können.

   Problematisch ist demgegenüber die – strikt formulierte - Agglomerationsregelung in Plansatz 2.7.11 des Verbandes Region Stuttgart, die grundsätzlich für jedwede Ansammlung von Einzelhandelsbetrieben Geltung beansprucht, deren summierte Verkaufsfläche die Schwelle von 800 m² übersteigt[10]. Diese Festlegung ist im Hinblick auf die Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 3 LPlG (Beschränkung auf *raumbedeutsame* Festlegungen) und im Hinblick auf die grundsätzliche Aufgabe der Raumordnung, die *überörtliche*, gemeindegebietsübergreifende Koordination und Steuerung zu bewirken (Halama 1995: 201, 218 f.; Nonnenmacher 2008: 161, 164 ff.; Koch, Hendler 2009 34 ff.), nur dann unbedenklich, wenn man annehmen

[8] So auch die Einschätzung in Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008; hierzu *Bienek* 2008: 370, 372 f.

[9] In diesem Sinne auch Hauth 2001: 1037, 1042; Ehrmann (2007: 41 ff.) sieht durch Agglomerationen in Gewerbe-, Industrie- oder Mischgebieten eine „enorme Gefahr" für den Einzelhandelsstandort Innenstadt.

[10] Keine Bedenken und die Raumbedeutsamkeit von Agglomerationen ohne weiteres bejahend Sparwasser 2008: 171, 177; a. A., die Agglomerationsregelungen für nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe als Kompetenzüberschreitung qualifizierend Nonnenmacher 2008: 161, 166.

wollte, ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb sei *regelmäßig* raum- bzw. regionalbedeutsam. Wollte man dies bejahen, dann müsste entsprechendes auch für eine Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben gelten, die funktionell die gleiche Wirkung haben können, wie ein einheitlicher großflächiger Einzelhandelsbetrieb. Tendenziell in diesem Sinne hat sich – ohne die Frage abschließend zu entscheiden – der VGH BW geäußert. Dieser hat die Frage aufgeworfen, ob das Kriterium der Regionalbedeutsamkeit neben dem des Einzelhandelsgroßprojekts überhaupt eine eigenständige Bedeutung habe (VGH BW 2008: 384, 385 f.). Für die Annahme, dass ein großflächiger Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieb jedenfalls mit einer Verkaufsfläche über 1.200 m² regionalbedeutsam sei, spräche der Wortlaut des § 11 Abs. 3 LPlG, der großflächige Einzelhandelsbetriebe ausdrücklich aufführe. Dieser Verweis auf § 11 Abs. 3 LPlG ist aber nicht zwingend. Gewiss listet das Gesetz großflächige Einzelhandelsbetriebe auf und macht deutlich, dass sich regionalplanerische Festlegungen auf derartige Betriebe beziehen *können*. Voraussetzung für *alle* regionalplanerischen Festlegungen ist aber die generelle Einschränkung, die in § 11 Abs. 3 Satz 1 LPlG – vor die Klammer gezogen – enthalten ist. Es muss sich um *regionalbedeutsame* Festlegungen handeln. Dem LPlG kann also gerade nicht entnommen werden, dass dieses jedweden großflächigen Einzelhandelsbetrieb als raumbedeutsam einstuft[11]. Derartiges ließe sich – wenn man an das Beispiel eines „kleinen" Baustoffhandels oder eines Autoeinzelhandels denkt, der knapp über der Schwelle der Großflächigkeit liegt, auch schwerlich begründen. Die Auswirkungen eines (großflächigen) Einzelhandelsbetriebes hängen nicht nur von der Größe der Verkaufsfläche ab. Auch das jeweils angebotene Sortiment und die Lage des Einzelhandelsbetriebes im Raum spielen eine maßgebliche Rolle. Dies ist im Hinblick auf die Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO (BVerwG 1984: 342, 346)[12] unstreitig. Ein Schuhfachmarkt, ein Sportartikelfachmarkt mit 800 m² Verkaufsfläche, ein Lebensmittelvollsortimenter und ein Baumarkt von jeweils 800 m² Verkaufsfläche haben unterschiedliche Einzugsbereiche. Ob die Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes örtlich oder überörtlich sind, beurteilt sich auch danach, ob die jeweiligen Märkte in integrierter Lage eines Oberzentrums liegen, oder ob es um einen Betrieb im ländlichen Raum an einem Standort ohne Zentralitätsfunktion geht. Es bedarf der Rückbesinnung, welche Funktion das Kriterium der Raumbedeutsamkeit besitzt: Es markiert die Grenze zwischen den Materien *des Bodenrechts*, zu dem die kommunale Bauleitplanung zählt, und der Materie *des Raumordnungsrechts*, deren Regelungsgegenstand die zusammenfassende übergeordnete (also auch *überörtliche*) Planung und Ordnung des Raumes ist (Halama 1995: 201, 218; Koch, Hendler 2009: 34; Nonnenmacher 2008: 161, 165; grundlegend, zur Abgrenzung BVerfG 1954: 407; aus jüngster Zeit OVG NRW 2009). Ein Vorhaben, welches nicht geeignet ist, überörtliche Auswirkungen hervorzuheben, kann nicht Gegenstand raumordnerischer, also auch nicht Gegenstand regionalplanerischer Festlegungen sein[13].

---

[11] In diesem Sinne VG Karlsruhe (2007) – als Vorinstanz zum VGH BaWü (2008: 384). Dieses hat auch darauf hingewiesen, dass im LEP 2002 in Plansatz 3.3.7.4 ausdrücklich nur von regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten die Rede sei, was dafür sprechen könne, dass diesem Plansatz das Verständnis zugrunde liege, nicht jedes Einzelhandelsgroßprojekt sei regional bedeutsam. Ergänzend hat das VG Karlsruhe auf § 13 Abs. 1 LPlG a. F. verwiesen (ab 24.05.2003 im Hinblick auf die bundesrechtliche Regelung des § 1 Nr. 19 RoV außer Kraft getreten), wonach ein Raumordnungsverfahren nur für Betriebe mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche durchzuführen sei.

[12] Atypische Fälle, in denen die Vermutungsregel trotz Überschreiten der Geschossfläche von 1.200 m² nicht eingreift, sind Besonderheiten des Sortiments (z. B. besonderer Flächenbedarf) und eine besondere städtebauliche Situation; hierzu Fickert, Fieseler (2008: § 11 Rn. 27 ff.); Stock (2003: § 11 Rn. 78 ff.)

[13] Vgl. hierzu im Hinblick auf die raumordnerische Steuerung von Windenergieanlagen Kirsten (2005: 993, 998). Die hier erörterten Bedenken werden auch nicht durch die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens gem. § 24 LPlG ausgeräumt. Die Möglichkeit des Zielabweichungsverfahrens ist ein Korrektiv, mit dem eine unverhältnismäßi-

Im Ergebnis bedeutet dies: Regionalplanerische Aussagen zur Agglomeration nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe erfassen nur solche Vorhaben, die regionalbedeutsam sein können. Diejenigen Festlegungen, die eine entsprechende Beschränkung nicht enthalten, sind unwirksam, soweit sie nicht gesetzeskonform im dargelegten Sinne ausgelegt werden können[14].

3.3 Definition der Agglomeration

Bedenken bestehen gegen Festlegungen, die – wie Plansatz 2.7.11 der Region Stuttgart – eine metergenaue Definition der Agglomeration enthalten („Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen[15] nicht länger als 150 m"). Eine derartige Formulierung wird als eine raumordnerische Zielfestlegung getroffen, obwohl sie nur für die städtebauliche Beurteilung von Vorhaben „passt"[16]. Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zur Beurteilung eines konkreten Vorhabens i. S. d. § 29 BauGB ist eine Überprüfung möglich, ob ein Einzelhandelsvorhaben zu bereits existierenden Betrieben einen entsprechenden Abstand einhält. Anders formuliert: Wäre die entsprechende Agglomerationsregelung als Ergänzung in § 11 Abs. 3 BauNVO enthalten, so bestünden gegen die städtebauliche Handhabbarkeit einer solchen Bestimmung keine grundsätzlichen Bedenken. Anders stellt sich dies für ein regionalplanerisches Ziel dar, dessen Adressat die kommunale Bauleitplanung ist. Es ist unklar, wie im Rahmen einer Bebauungsplanaufstellung oder einer Bebauungsplanänderung, die räumlich benachbarte Einzelhandelsbetriebe zulässt, festgestellt werden soll, ob die Gebäudezugänge der (möglicherweise) entstehenden benachbarten Einzelhandelsbetriebe 150 m (oder mehr oder weniger) voneinander entfernt sind. Das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 Abs. 2 BauGB und der BauNVO enthält keine Möglichkeit, Gebäudezugänge festzusetzen. Auch die Festlegung von „Baufenstern" bzw. der überbaubaren Grundstücksfläche nach § 9 Abs. 2 BauGB bzw. § 23 BauNVO gestattet keine metergenaue Festlegung von Gebäudezugängen. Die entsprechenden Agglomerationsregelungen erweisen sich also als nicht handhabbar.

Hinzu kommt, dass die strikte Entfernungsangabe nicht immer zu einem sachgerechten Ergebnis führt: Ein funktionaler Zusammenhang zwischen Einzelhandelsbetrieben (der eine Behandlung wie ein einheitlicher Betrieb rechtfertigen könnte) existiert nicht, wenn diese durch eine vierspurige Straße (ohne Überquerungsmöglichkeit) voneinander getrennt werden – auch wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen weniger als 150 m beträgt. Gleiches gilt bei topographischen Zäsuren[17]. Auch an diesem Beispiels-

---

ge Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit im Einzelfall vermieden werden kann. Transzendiert aber die in Rede stehende Festsetzung den Aufgabenbereich der Raumordnung, dann wird diese Kompetenzüberschreitung nicht durch die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens „geheilt".

[14] Zur Notwendigkeit, raumordnerische Vorgaben verfassungskonform auszulegen OVG NW (2007: 661, 662 f.); Kuschnerus (2007: 198 und 224 f.); zu den Grenzen raumordnerischer Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit in Bezug auf § 24 Abs. 1 Satz 4 LePro zur Steuerung von FOCs VerfGH NW (2009: 1305).

[15] Gemeint sein dürfte nicht jedweder Gebäudezugang eines Einzelhandelsbetriebes, sondern der jeweilige Kundenzugang; hierauf weist Sparwasser (2008: 171, 178) hin.

[16] Kuschnerus (2007: 223 f.) weist darauf hin, dass sich in Zielen der Raumordnung häufig Formulierungen fänden, dass bestimmte Vorhaben nur „zulässig seien, wenn …". Er kritisiert, dass diese Formulierungen die Annahme nahe legten, der Verfasser sei davon ausgegangen, mit dem Instrument der verbindlichen Festlegung könne auch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Vorhaben im Einzelfall verbindlich vorgegeben werden. Kuschnerus bezeichnet dies als „grundlegenden Irrtum". Agglomerationsregelungen, wie die des Verbandes der Region Stuttgart, sind geradezu in Musterbeispiel für solche Formulierungen.

[17] Wie hier auch Sparwasser (2008: 171, 178) der die fragliche Regelung allerdings nicht im Hinblick auf ihre Eignung, sondern im Hinblick auf das Übermaßverbot problematisiert. Hinzuweisen ist darauf, dass die metergenaue Definition der Agglomeration auch deshalb wenig sachgerecht ist, weil sie sich im Hinblick auf das angestrebte Steuerungsziel als zu „eng" und unflexibel erweist. Es sind Konstellationen denkbar, in denen die Agglomerationswirkung eintritt, auch wenn die Gebäudezugänge mehr als 150 m voneinander entfernt sind: Mehrere Einzelhandelsbetriebe, die um einen Parkplatz herum angeordnet sind, verlieren ihre Kundenattraktivität als Agglomeration nicht deshalb, weil die Gebäudezugänge 151 m und nicht 149 m voneinander entfernt sind.

fall zeigt sich: Schon das Bemühen, die Bauleitplanung zu mathematisieren, ist wenig sinnvoll. In Bezug auf raumordnerische Vorgaben ist eine derartige „Mathematisierung" zum Scheitern verurteilt.

3.4 Agglomerationsregelungen als gebietsscharfe Festlegungen

Hinzuweisen ist weiter auf eine rechtliche Problematik, die zwar nicht die Agglomerationsregelung „an sich" betrifft, die aber gerade für Agglomerationsregelungen relevant wird: Wie eingangs dargelegt, besteht das Grundanliegen der Agglomerationsregelungen darin, die regionalplanerischen Ziele zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot) auch auf die Ansammlung mehrerer nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe anzuwenden. Wie bereits der erste Anwendungsfall in der Rechtsprechung (VGH BW 2008: 218) gezeigt hat, dürfte sich die Einschlägigkeit von Agglomerationsregelungen häufig bei der planerischen Ausweisung oder Änderungen von Gewerbe- oder Industriegebieten zeigen. Diese Baugebietstypen sind, da Einzelhandelsbetriebe bis zur Großflächigkeit regelmäßig zulässig sind, in besonderer Weise „agglomerationsgeeignet". Da entsprechende Gebiete typischerweise nicht in städtebaulich integrierten Lagen gelegen sind, dürfte gerade das *Integrationsgebot* durch die Agglomerationsregelung einen Bedeutungszuwachs erfahren. Besonders deutlich wird dies bei Festlegungen, die – wie Plansatz 2.7.11 der Region Stuttgart – eine Agglomeration nur „*in den Ortskernen*" der Gemeinden zulassen. Da diese Versorgungskerne wiederum regionalplanerisch festgelegt werden (vgl. Plansatz 2.7.3 des Regionalplans 2002 des Verbandes Region Stuttgart), wird hierdurch die Frage der Zulässigkeit *gebiets- bzw. bereichsscharfer* regionalplanerischer Festlegungen aufgeworfen, die sich generell in Bezug auf raumordnerische „Integrationsgebote" zur Steuerung des Einzelhandels stellt.

Im Rahmen dieses Beitrags kann die Problematik nur kurz skizziert werden (näher hierzu Uechtritz 2007: 1337, 1344 ff. m. w. N.). Bedenken gegen die Zulässigkeit gebiets- bzw. bereichsscharfer Festlegungen gründen zum einen in den bereits oben dargelegten Grenzen des Regelungsauftrags der Raumordnung. Zum anderen werfen gerade derartige Regelungen die Frage der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit auf. Während bei Konzentrations- bzw. Kongruenzgeboten und dem Beeinträchtigungsverbot die überörtliche, also raumordnerische Zielrichtung auf der Hand liegt, kann dies in Bezug auf gebietsscharfe Festlegungen *innerhalb* der Gemeinde nicht ohne weiteres bejaht werden. Die Frage, welche Nutzungsarten *innerhalb* des Gemeindegebietes an *welcher Stelle* geplant werden, berührt den Kern der gemeindlichen Planungshoheit.

In Rechtsprechung und Schrifttum wird die Frage der Zulässigkeit gebiets- bzw. bereichsscharfer raumordnerischer Festlegungen seit langem diskutiert (hierzu – ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Ernst, Suderow 1976; Scheipers1995: 80; Kilian, Müllers 1998: 25, 56 ff.; Hendler 1982: 18 ff.). In der Literatur und in der obergerichtlichen Rechtsprechung hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass derartige Zielaussagen raumordnungsrechtlich grundsätzlich zulässig sein *können*, wenn mit diesen ein legitimes überörtliches Interesse verfolgt wird (VerfGH NRW 1990: 456, 458; BVerwG 2003: 1263; BVerwG 2006c: 1055, 1056; VGH BW 2006b: 232, 234; aus der Literatur Durner 2005: 216 ff.; Koch, Hendler 2009: 132 f.). Weiterhin besteht aber Konsens darüber, dass die gebietsscharfe Festlegungen einer weitergehenden Rechtfertigung bedürfen, als Bindungen, die die Gemeinde nur als solche ergreifen (Halama 1995: 201,

219[18]). Anerkannt sind gebiets- bzw. bereichsscharfe Flächenfunktionszuweisungen zugunsten von Natur und Landschaft, Wasser und Rohstoffvorkommen, aber auch für überörtlich bedeutsame Großvorhaben. Hier streitet der Gesichtspunkt einer besonderen Situationsgebundenheit für die Zulässigkeit derartiger Festlegungen und entsprechende Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit.

Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels dürften auf der Basis dieser Maßstäbe kaum gerechtfertigt werden können[19]. Auch wenn man anerkennt, dass die Konstellationen, in denen Rechtsprechung und Schrifttum – bisher – gebietsscharfe Festlegungen anerkannt haben, nicht abschließend sein müssen und weitere Rechtfertigungsgründe für derartige Festlegungen in Betracht kommen, verbleiben Zweifel an der Zulässigkeit des „großzügigen" Einsatzes raumordnerischer bzw. regionalplanerischer Integrationsgebote. Selbst wenn man akzeptiert, dass dem Integrationsgebot eine *überörtliche Relevanz* z. B. im Hinblick auf die Vermeidung einer Zersiedlung der Landschaft und die Reduktion des Verkehrsaufkommens zukommen kann, erscheint fraglich, ob diese Erwägungen die gebietsscharfe Festlegung von zentralörtlichen Versorgungsbereichen, mit der Folge eines Ausschlusses jedweder großflächiger Einzelhandelsbetriebe bzw. von Agglomerationen außerhalb dieser Bereiche rechtfertigen können[20].

In der Rechtsprechung hat jüngst das OVG NRW Bedenken gegen raumordnerische Festlegungen formuliert, die gemeindeintern die Bauleitplanung binden. In Bezug auf § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro, der bestimmt, dass Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO nur in *zentralen Versorgungsbereichen* ausgewiesen werden dürfen, hat es angemerkt, bei diesen Bestimmungen handele es sich um städtebauliche Regelungen (OVG NRW 2009).

4 Anwendungsfälle der Agglomerationsregelungen

4.1 Keine Auswirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben

1. Ungeachtet des Wortlautes der Agglomerationsregelungen, der – wie oben bereits ausgeführt – auf eine Anwendung im konkreten (Genehmigungs-)Fall eines Vorhabens zugeschnitten ist und der Zielstellung, hiermit auf die – restriktive – Rechtsprechung des BVerwG zur „Funktionseinheit" zu reagieren –, kommt diesen für die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben keine Bedeutung zu (Kuschnerus 2007: 223; generell hierzu BVerwG 2004: 614). § 4 Abs. 1 LPlG stellt klar, dass die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten sind. Der Träger eines privaten Vorhabens, der die Erteilung einer Baugenehmigung für einen

[18] So auch Ronellenfitsch (2000: 355, 365), der betont, je stärker sich die Raumplanung in die kommunale Eigenverantwortung einmische, desto höher seien die Anforderungen an die Eingriffslegitimation.

[19] Die Literatur lehnt raumordnerische Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels überwiegend ab, (Schneider 2003: 127; Kopf 2002: 267; Ernst 2006: 137; Hoppe 2001: 81, 87); keine Bedenken gegen Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels bei Schmitz, Federwisch (2005: 86 f.) und Kuschnerus (2007: 220 f.); das BVerwG hat ohne weitere Erörterung der Problematik das allgemein formulierte städtebauliche Integrationsgebot des LEP Rheinland-Pfalz nicht beanstandet (BVerwG 2004: 220, 225); zur Problematik auch Uechtritz (2007: 1337, 1344).

[20] Im Hinblick auf den Gesichtspunkt „Zersiedlung der Landschaft" leuchtet z. B. nicht ein, wieso dieser durch eine Öffnung von Gewerbe- und Industriegebieten für Einzelhandelsbetriebe tangiert wird. In Bezug auf die Argumentation von Integrationsgeboten seien zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung stellt sich die Frage, wieso dies eine *überörtliche* Aufgabe ist, die die Regionalplanung zu gemeindegebietsscharfen Standortfestlegungen berechtigt.

Einzelhandelsbetrieb anstrebt, wird durch regionalplanerische Festlegungen nicht gebunden[21].

2. Die Zulässigkeit eines Vorhabens (auch bei Vorliegen einer Agglomeration, wie in den dargestellten regionalplanerischen Zielen definiert) beurteilt sich im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB allein nach dessen Festsetzungen. Die Frage, ob ein Vorhaben, welches in der Nachbarschaft eines bestehenden Einzelhandelsbetriebes errichtet werden soll, (nur) für sich betrachtet zu beurteilen ist, oder ob eine Zusammenrechnung der Verkaufs- und Geschossflächen mit einem benachbarten Betrieb stattfindet, beurteilt sich nach den Maßstäben der Rechtsprechung zur Funktionseinheit mehrerer Betriebe (BVerwG 2006a: 644 u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.). Ist danach eine Funktionseinheit bzw. eine Zusammenrechnung ausgeschlossen, vermag hieran eine regionalplanerische Agglomerationsregelung nichts zu ändern. Maßstabsnorm für die planungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorhabens sind allein die Festsetzungen des Bebauungsplans.

3. Auch für den Anwendungsbereich des § 34 BauGB gilt nichts anderes. Wie die Entstehungsgeschichte der Novellierung des § 34 BauGB im Zuge des EAGBau im Jahr 2004 belegt, ist die Frage, ob ein nach § 34 BauGB zu beurteilendes Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmt, für dessen städtebauliche Zulässigkeit grundsätzlich ohne Bedeutung (Uechtritz 2006: 799, 801 f.; siehe auch Kment 2007: 996, 1002). Auch aus § 34 Abs. 3 BauGB ergibt sich nichts Abweichendes. Die Frage, ob ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich wegen schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche unzulässig ist, beurteilt sich allein nach den faktischen Auswirkungen des Vorhabens. Auch insoweit sind regionalplanerische Ziele irrelevant.

4. Im Außenbereich nach § 35 BauGB sind Einzelhandelsbetriebe als sonstige Vorhaben in aller Regel ohne weiteres unzulässig. Die Frage, ob derartige Vorhaben an regionalplanerischen Agglomerationsregelungen scheitern, stellt sich daher nicht[22].

4.2 Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung

1. In Bezug auf die kommunale Bauleitplanung bestehen (wenn man die unter Ziff. 3 erörterten Bedenken außer Betracht lässt) im Ausgangspunkt keine Zweifel an der „strikten“ Bindungswirkung der Agglomerationsregelungen, die jeweils als Ziele i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB ausgestaltet sind. Ungeachtet dessen ist zweifelhaft, in welchen Konstellationen diese zur Anwendung kommen. Bei Bauleitplänen, die die planerische Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Einkaufszentren begründen, ergeben sich im Grundsatz keine Fragen im Hinblick auf die Einschlägigkeit der regionalplanerischen Zielfestlegungen zum Einzelhandel. Bebauungspläne, die entsprechende Sondergebiete nach § 11 Abs. 2 BauNVO festsetzen, unterliegen der Bindungswirkung der regionalplanerischen Festlegungen. Entsprechendes gilt für die Ausweisung von Kerngebieten nach § 7 BauNVO, da auch

[21] Dies folgt schon aus dem grundsätzlichen Anwendungsbereich der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung. Die verbindliche Festlegung, welche Bodennutzung zulässig ist, betrifft die Materie des Bodenrechts, nicht die der Raumordnung, (vgl. Halama 1995: 201, 218; Koch, Hendler 2009: 34; Nonnenmacher 2008: 161, 165; grundlegend, zur Abgrenzung BVerfG 1954: 407; aus jüngster Zeit OVG NW 2009).

[22] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Aussagen des BVerwG in dessen Entscheidung zum FOC Zweibrücken (2003: 86) teilweise missverstanden worden sind (evidentes Missverständnis z. B. bei Jochum 2003: 31). Die Ausführungen des BVerwG zur Relevanz des § 2 Abs. 2 BauGB im Anwendungsbereich des § 35 BauGB erklären sich aus der Notwendigkeit, die Klagebefugnis von Nachbargemeinden zu begründen. Die *objektive* Rechtswidrigkeit eines Einzelhandelsbetriebs im Außenbereich liegt auf der Hand und bedarf keiner näheren Begründung.

hierdurch die planerische Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren begründet wird.

2. Bei den Agglomerationsregelungen stellen sich Fragen:

2.1. Zu betrachten ist zunächst die Neuausweisung eines Misch-, Gewerbe- oder Industriegebietes gem. §§ 6, 8, 9 BauNVO. Geschieht dies ohne Einzelhandelsausschlüsse, dann sind nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe im Geltungsbereich des jeweiligen Bebauungsplans grundsätzlich ohne weiteres und uneingeschränkt zulässig[23]. Ein derartiger Plan schafft also die Möglichkeit für das Entstehen einer Agglomeration. Gegen die Genehmigung zweier benachbarter Vorhaben, deren (Gesamt-)Verkaufsfläche die Schwelle zur Großflächigkeit überschreitet, bestehen – städtebaulich – keine Bedenken – soweit nicht eine Funktionseinheit vorliegt, die eine Addition der Verkaufsflächen gebietet. Im Ausgangspunkt könnte also davon ausgegangen werden, dass die Agglomerationsregelung einschlägig ist.

Gegen ein derartig weitreichendes Verständnis bestehen aber durchgreifende Bedenken. Die kommunale Planungshoheit würde gravierend beschränkt – und zwar dadurch, dass die Baugebietstypen der §§ 5, 8 und 9 BauNVO, wie sie der Verordnungsgeber zur Verfügung gestellt hat, von den Gemeinden nicht mehr festgesetzt werden dürften. Die Annahme, dies sei aus überörtlichen Gesichtspunkten erforderlich, da von Agglomerationen negative raumordnerische Wirkungen ausgehen könnten, dürfte als Einwand – losgelöst von den tatsächlichen Verhältnissen – schwerlich überzeugen. Wollte man eine solche Argumentation akzeptieren, dann würde dies bedeuten, dass bereits die theoretische Möglichkeit des Entstehens einer Agglomeration (ohne dass hierfür in tatsächlicher Hinsicht irgendein Ansatzpunkt gegeben wäre) eine weitreichende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit bewirkt.

Hinzu kommt die Frage, wie sich eine solche Annahme zu den Anforderungen verhält, die sich aus den §§ 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO an die Gliederung bzw. Beschränkung von Einzelhandelsbetrieben in Bebauungsplänen ergeben. Hierzu existiert eine umfangreiche Rechtsprechung (vgl. hierzu Kuschnerus 2007: 227 ff.; Bischopink 2004: 1089 ff.; 2007: 825 ff.; Janning 2005: 1093 ff., 1723 ff.; ders. 2009: 437 und Maidowski, Schulte 2009: 1380). Alle differenzierten Kautelen wären hinfällig, wenn sich aus den regionalplanerischen Agglomerationsregelungen die strikte Rechtspflicht der planenden Gemeinden ergeben sollte, den Einzelhandel in allen Misch-, Gewerbe oder Industriegebieten *a limine* auszuschließen[24].

Im Ergebnis bedeutet dies: Die Agglomerationsregelungen zielen auf den planerischen Umgang mit bestimmten Konstellation – nämlich einer tatsächlich bestehenden oder im Einzelfall drohenden Anhäufung von Einzelhandelsbetrieben[25]. Nur

[23] Zu den möglichen Beschränkungen in Mischgebieten siehe BVerwG 1988a: 234.

[24] Ein derartiges Ergebnis wäre schon deshalb höchst befremdlich, weil die differenzierten Anforderungen der Rechtsprechung zur bauplanerischen Beschränkung von Einzelhandelsbetrieben im Kern auf der Erwägung beruhen, die Gemeinden zu einer vollständigen Erfassung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall anzuhalten; auch um auf diese Weise unverhältnismäßige Beschränkungen zu Lasten der betroffenen Grundstückseigentümer zu vermeiden. Es leuchtet schwerlich ein, dass all dies hinfällig sein sollte, wenn auf der übergeordneten Planungsebene der Regionalplanung *ohne* Ermittlung der konkreten Verhältnisse in den betroffenen Gemeinden ein solcher Ausschluss angeordnet werden könnte.

[25] In seiner Kuppenheim-Entscheidung hat der VGH BaWü (2008: 218, 221) die Einschlägigkeit der Agglomerationsregelung mit folgenden Worten bejaht: „*Demnach ist die Möglichkeit, dass jedenfalls bei Verwirklichung aller zulässigen Nutzungen im Plangebiet in der Gesamtschau mit dem in nächster Nähe bestehenden Einzelhandelsbesatz eine raumbedeutsame im Kleinzentrum X unzulässige Einzelhandelsagglomeration entsteht, weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht von der Hand zu weisen.*“ Das Anknüpfen an die konkreten Verhältnisse ist offenkundig.

wenn Derartiges unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Planbereich (oder in dessen Nachbarschaft) in Betracht kommt, sind die Agglomerationsregelungen einschlägig. Für den Ausgangsfall, der Neuausweisung eines Misch-, Gewerbe oder Industriegebietes auf der „grünen Wiese" folgt hieraus, dass die Gemeinden nicht verpflichtet sind, Einzelhandelsausschlüsse anzuordnen, um eine Agglomeration von vornherein (planerisch) zu unterbinden[26].

2.2. Anders dürfte die Beurteilung ausfallen, wenn das neue Plangebiet unmittelbar angrenzend an Flächen ausgewiesen wird, auf denen bereits nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe vorhanden sind und die neuen planerischen Festsetzungen gerade unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse das Entstehen einer Agglomeration ermöglichen. Wenn nach den planerischen Festsetzungen des neuen Bebauungsplans Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs mit dem oder den bestehenden Einzelhandelsbetrieben negative raumordnerische Folgeeffekte auslösen können, kann sich aus den Agglomerationsregelungen eine Verpflichtung ergeben, in den Bebauungsplan einen Einzelhandelsausschluss aufzunehmen[27]. Eine solche Verpflichtung kann aber nur dann und insoweit bestehen, als tatsächlich eine Agglomeration droht. Dies wird z. B. zu verneinen sein, wenn ein Mischgebiet angrenzend an einen bestehenden Einzelhandelsbetrieb festgesetzt wird und in diesem Gebiet aufgrund der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, der Grundstücksgröße und insbesondere der überbaubaren Grundstücksfläche die Errichtung von Einzelhandelsbetrieben praktisch ausgeschlossen ist.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, sodass tatsächlich das Entstehen einer Agglomeration in Betracht kommt, stellt sich die weitere Frage, ob aus den Agglomerationsregelungen folgt, dass der Einzelhandelsausschluss für das gesamte neu ausgewiesene Plangebiet gelten muss. Diese Frage dürfte zu verneinen sein. Evident ist dies bei einem räumlich ausgedehnten Plangebiet, auf das eine Agglomerationsregelung entsprechend dem „Muster" des Verbandes Region Stuttgart anwendbar wäre: Nach der insoweit maßgeblichen „metergenauen" Agglomerationsdefinition käme eine Verpflichtung zum Einzelhandelsausschluss nur insoweit in Betracht, als Flächen des neuen Plangebietes (genauer: überbaubare Grundstücksflächen des neuen Plangebietes) weniger als 150 m von bestehenden Einzelhandelsbetrieben entfernt in Rede stehen. Die Ermöglichung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in einer Entfernung von mehr als 150 m vom Gebäudezugang bestehender Betriebe ist nach den entsprechenden (problematischen) Festlegungen raumordnerisch unbeachtlich.

2.3. Am plausibelsten ist die Anwendung der Agglomerationsregelungen in folgender Konstellation: In einem beplanten Bereich, z. B. einem Gewerbegebiet mit Einzelhandelsausschluss existieren vereinzelt nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, weil diese zu einem Zeitpunkt vor Überplanung des Gebiets angesiedelt worden

---

[26] Zweifelhaft ist, ob sich eine andere Bewertung ergibt, wenn es sich um eine Planung handelt, die auf eine bestehende raumordnerisch problematische Konstellation bezieht. Dies war die Situation im Sachverhalt der Kuppenheim-Entscheidung des VGH BaWü (2008: 218) da hier die Planung einer Gemeinde (Kleinzentrum) in Rede stand, bei der bereits eine handgreifliche Konfliktlage im Verhältnis zur Nachbargemeinde (Mittelzentrum) bestand. Bei einer entsprechenden Distanz des Neubaugebiets vom bestehenden Einzelhandelsbesatz dürfte der funktionale Zusammenhang als Voraussetzung für die Anwendung der Agglomerationsregelung fehlen. In einer derartigen Konstellation sollte das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB auch ohne dessen Anreicherung durch raumordnerische Ziele zum Schutz der Nachbargemeinde ausreichen, um eine städtebaulich/raumordnerisch unerwünschte Planung zu verhindern.

[27] Anzumerken bleibt, ob nicht auch in einer solchen Konstellation aufgrund der bestehenden „Gefährdungslage" die Anforderungen des interkommunalen Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB (drohende städtebauliche Auswirkungen auf Nachbargemeinden) ausreichen, um die befürchteten negativen Folgen zu verhindern.

sind. Betreibt eine Gemeinde nunmehr eine Bebauungsplanänderung mit dem Ziel, den bestehenden Einzelhandelsausschluss aufzuheben[28], und kann nach den Verhältnissen im Plangebiet bzw. den planerischen Festsetzungen eine Agglomeration entstehen, dann widerspricht eine solche Planänderung der einschlägigen regionalplanerischen Agglomerationsregelung.

2.4. Letztlich stellt sich die Frage nach einer Planungspflicht (vgl. hierzu VGH BW 2006c: 483) für Gemeinden in Bezug auf solche Bereiche, in denen sich faktisch eine Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben gebildet hat und in denen die Ansiedlung weiterer Betriebe in Betracht kommt. Eine solche städtebauliche Situation ist etwa dann gegeben, wenn ein nach § 34 BauGB zu beurteilender Bereich vorliegt, in dem bereits nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe existieren. Diese Konstellation entspricht gewissermaßen „im Kleinen" der Sachlage, die das BVerwG in seiner „Mülheim-Kährlich-Entscheidung" für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu beurteilen hatte (BVerwG 2004: 220; allgemein zur Planungspflicht der Gemeinde Moench 2005: 676 ff.). Bekanntlich hat das BVerwG unter Rückgriff auf § 2 Abs. 2 BauGB angenommen, in einer derartigen Situation könne eine Planungspflicht für die Standortgemeinde bestehen, um negative Auswirkungen für benachbarte Kommunen zu verhindern.

Diese Erwägungen erweisen sich – jedenfalls im Grundsatz – auch für die hier zu beurteilenden Konstellationen als tragfähig: Wenn tatsächlich die bereits bestehende oder drohende Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen haben kann, die mit § 2 Abs. 2 BauGB unvereinbar sind, kommt eine Planungspflicht der Standortgemeinde in Betracht. Handelt es sich bei der negativ betroffenen Nachbarkommune um eine Gemeinde mit Zentralitätsfunktion und droht die Agglomeration in der Standortgemeinde ohne Zentralitätsfunktion, dann kommt auch eine Berufung der Nachbargemeinde auf § 2 Abs. 2 Halbsatz 2 BauGB i. V. m. den regionalplanerischen Agglomerationsregelungen in Betracht.

5 Schlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Agglomerationsregelungen, die im Zuge der jüngsten Fortschreibung in etliche Regionalpläne aufgenommen wurden, eine Vielzahl von Zweifelsfragen aufwerfen. In grundsätzlicher Hinsicht ist zumindest fraglich, inwieweit mit derartigen Festsetzungen der Aufgabenbereich der Raumordnung, also auch der der Regionalplanung, überschritten wird.

Ferner bewirkt der Umstand, dass die Regelungen auf die Beurteilung konkreter Sachverhalte zugeschnitten sind, erhebliche Schwierigkeiten bei der Klärung, in welchen planerischen Konstellationen die Agglomerationsregelungen bestimmte Entscheidungen der Gemeinde (konkret i. S. eines Ausschlusses von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben) erfordern. Tendenziell ist eine größere Zurückhaltung der Regionalplanung angezeigt. Ansonsten gilt: Je „rigider" bzw. „strikter" die Agglomerationsregelungen formuliert sind und je weiter man deren Anwendungsbereich verstehen will, umso eher stellt sich die Frage nach deren Grenzen: Im Hinblick auf die Trennung der Materien Raumordnung/Bodenrecht und im Hinblick auf den Schutz der kommunalen Planungshoheit.

[28] Möglicherweise sogar, um konkreten Ansiedlungswünschen zu entsprechen.

Literatur

BayVGH (2002): Bauplanungsrecht – Nebeneinander von Verbrauchermarkt und Getränkemarkt; Funktionseinheit. In: Baurecht (BauR) 01/2002, S. 54.

Bienek, H. G. (2008): Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2008, S. 370, S. 372 f., S. 373.

Bischopink, O. (2004): Steuerung von Einzelhandelsnutzungen in der Bauleitplanung – Rechtliche Vorgaben für differenzierte Festsetzungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen insbesondere in Gewerbegebieten. In: Baurecht (BauR) 07/2004, S. 1089.

Bischopink, O. (2007): Die Umsetzung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten mit den Mitteln der Bauleitplanung. In: Baurecht (BauR) 05/2007, S. 825.

Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover.

BVerfG (1954): Urt. v. 16.06.1954 AZ 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, S. 407.

BVerwG (1984): Urt. v. 03.02.1984 AZ 4 C 54.80 – BVerwGE 68, S. 342, S. 346.

BVerwG (1988a): Urt. v. 04.05.1988 AZ 4 C 34.86. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 1988, S. 234.

BVerwG (1988b): Urt. v. 04.05.1988 AZ 4 C 34.86 - BVerwGE 79, S. 309.

BVerwG (1990): Urt. v. 27.04.1990 AZ 4 C 16.87. In: Baurecht (BauR) 1990, S. 573.

BVerwG (2003): 15.05.2003 – 4 CN 9/01: † Ausweisung von Infrastrukturvorhaben im Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)) 10/2003, S. 1263.

BVerwG (2003): 01.08.2002 – 4 C 5/01: Factory-Outlet-Center im Außenbereich. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1/2003, S. 86.

BVerwG (2004): 17.09.2003 – 4 C 14/01: Erstplanungspflicht der Gemeinde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2/2004, S. 220.

BVerwG (2004): 20.11.2003 – 4 CN 6/03: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 5/2004, S. 614.

BVerwG (2006a): Bauplanungsrecht – Großflächiger Einzelhandelsbetrieb – selbstständige Betriebe. In: Baurecht (BauR) 04/2006, S. 644.

BVerwG (2006b): Bauplanungsrecht – Großflächiger Einzelhandelsbetrieb – mehrere Betriebe. In: Baurecht (BauR) 04/2006, S. 648.

BVerwG (2006c): 16.03.2006 – 4 A 1001/04: Planfeststellung für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/2006, S. 1055.

Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. München.

Ehrmann, J. (2007): Die belebte Innenstadt als Rechtsproblem. München.

El Bureiasi, A. (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Berlin/Münster.

Ernst, K. (2006): Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung. Berlin.

Ernst, W.; Suderow, W. (1976): Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den niedersächsischen Minister des Innern. Hannover.

Fickert, H. C.; Fieseler, H. (2008): BauNVO, 11. Auflage 2008. Stuttgart.

Halama G. (1995): Durchsetzung und Abwehr von Zielen der Raumordnung und Landesplanung auf der Gemeindeebene, in: Berkemann u. a. (Hrsg.) (1995): In: Planung und Plankontrolle. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln.

Hauth, M. (2001): Unzulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben. In: Baurecht (BauR), S. 1037 ff., S. 1042.

Hauth, M. (2006):Klärendes und Klärungsbedürftiges zu § 11 Abs. 3 BauNVO. Zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.11.2005. In: Baurecht (BauR) 05/2006, S. 775.

Hendler, R. (1982): Grenzen der überörtlichen Planung aus der Sicht der gemeindlichen Planungshoheit. In: Regionale Raumordnung und gemeindliche Planungshoheit im Konflikt?; Schriftenreihe des niedersächsischen Städteverbandes, Heft 10. Hannover.

Hoppe, W. (2001): Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1/2001, S. 81.

Hoppe, W. (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindenachbarklagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot - Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 III BauGB 2004-Entwurf. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 3/2004, S. 282.

Janning, H. (2005): Ausschluss und Beschränkungen des Einzelhandels nach§ 1 Abs. 5 und 9 BauNVO – (in der neueren Rechtsprechung, insbesondere des OVG Münster). In: Baurecht (BauR) 07/2005, S. 1093.

Janning, H. (2005): Der Ausschluss des zentrenschädigenden Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich. In: Baurecht (BauR) 11/2005, S. 1723.

Janning, H. (2009): Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der Zentren und Empfehlungen für die kommunale Planungspraxis. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 5/2009, S. 437.

Jochum, H.. (2003): Die Genehmigung von Großvorhaben im Außenbereich: Von der Planungshoheit zur Planungshoheit der Gemeinden – Zur Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum bebauungsrechtlichen Planungserfordernis im Rahmen des §25 Abs. 2 BauGB (BVerwG, Urt. vom 1.08.2002 – 4 C 5.01; 4 C 9.01. In: Baurecht (BauR) 01/2003, S. 31.

Kilian, M.; Müllers, E. (1998): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen. In: Verwaltungsarchiv (Zeitschr.) 89 (1998), S. 25, S. 56 ff.

Kirste, S. (2005): Das Zusammenwirken von Raum- und Bauleitplanungsrecht dargestellt am Beispiel der Zulässigkeit von Windenergieanlagen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 16/2005, S. 993.

Kment, M. (2007): Die Bedeutung raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen im Rahmen des § 2 II 2 BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/2007, S. 996.

Koch, H.-J.; Hendler, R. (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage. Stuttgart.

Kopf, H. (2002): Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Unter besonderer Berücksichtigung von Factory Outlet Centern. Berlin.

Kuschnerus, Ulrich (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn.

Maidowski, U.; Schulte B.H. (2009): Einzelhandel: Quo vadis? In: Baurecht (BauR) 2009.

MKRO (2008): Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008.

Moench, C. (2005): Die Planungspflicht der Gemeinde. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 11/2005, S. 676.

Nonnenmacher (2008): Kommunen und Raumordnung (1. Teil). In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) Heft 5/2008.

OVG NRW (2000): Urt. v. 04.05.2000 AZ 17 A 1744/97. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2000, S. 571.

OVG NRW (2007): Raumordnungsrecht – Planung für Ortsteil außerhalb des Siedlungsbereichs. In: Baurecht (BauR) 04/2007, S. 661.

OVG NRW (2009): Urt. vom 30.09.2009 – 10 A 1676/08 –.

Regionalverband Heilbronn/Franken (2006): Fortschreibung des Regionalplans 2020 des Regionalverbandes Heilbronn/Franken (genehmigt im Juni 2006, Plankapitel 2.4.3.2).

Ronellenfitsch, M. (2000): Ziele der Raumordnung. In: Erbguth, W. u. a. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München.

Scheipers, A. (1995): Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden. Eine Untersuchung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht. Münster.

Schmitz, H.; Federwisch, C. (2005): Einzelhandel und Planungsrecht. Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau. Berlin.

Schneider, J. (2003): Raumplanungsrechtliche Zulässigkeit von Factory Outlet-Centern. Kiel.

Schütz, P. (2006): Großflächiger Einzelhandel - neue Akzente bei der Auslegung und Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO. In: UPR 5/2006.

Söfker, W. (2009): § 11 BauNVO Rn. 49. In: Ernst, W. Zinkahn, W.; Bielenberg, W.: BauGB, Bd. V Stand Januar 2009). München.

Sparwasser, R. (2006): Stadtplanung und Raumplanung - Herausforderung Einzelhandel oder: Braucht der Einzelhandel mehr Steuerung? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 3/2006, S. 264.

Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2008, Heft 5.

Stock, J. (2003): § 11 Rn. 39 ff. In: König, H.; Roeser, T.; Stock, J.: BauNVO, 2. Auflage. München.

Uechtritz, M. (2006): Die Neuregelungen zur standortgerechten Steuerung des Einzelhandels - Versuch einer Zwischenbilanz. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 13/2006, S. 799.

Uechtritz, M. (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 12/2007, S. 1337.

Verband Region Rhein-Neckar (2006): 1. Teilfortschreibung des Plankapitels 4.2.2 (genehmigt im April 2006) des Verbandes Region Rhein-Neckar, regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz.

VerfGH NRW (1990): NRWVerfGH, 15.12.1989 – VerfGH 5/88: Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Ausweisung eines regionalen Grünzugs. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 5/1990, S. 456.

VerfGH NRW (2009): 2. NRW-Landesentwicklungsprogramm trägt Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht Rechnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 20/2009, S. 1305.

VG Karlsruhe (2007): Beschluss vom 16.10.2007 – 10 K 924/07 (Juris).

VGH BW (1987): Urt. v. 18.06.1986 AZ 86 1068/86. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 1987, S. 106.

VGH BW (2006a): Urt. v. 22.09.2005, 3 S 1061/04 In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2/2006, S. 66.

VGH BW (2006b): VGH Mannheim, 15.07.2005 –5 S. 2124/04: Normenkontrollantrag einer Gemeinde gegen Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht –Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 4/2006, S. 232.

VGH BW (2006c): 9. Dezember 2005 – 8 S. .1754/05: Regionalplanerisches Planungsgebot, Sicherung der Bebauungsplanaufstellung durch Veränderungssperre, Einzelhandelsgroßbetriebe. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 5/2006, S. 483.

VGH BW (2008): NKU. v. 27.09.2007, 3 S. 2875/06. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 6/2008, S. 218.

VGH BW (2008): B. v. 19.05.2008, 3 S. 2509/07. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 10/2008, S. 384.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001.

Ziegler, J. (2004): § 11 BauNVO Rn. 880 ff. In: Brügelmann, H.: BauGB, Bd. 6 (Stand Dezember 2004). Stuttgart.

Jeannette Wagner

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Gliederung

1 Die Arbeit des :rak

2 Das Regionale Einzelhandelskonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

3 Das regionale Abstimmungsverfahren

4 Beobachtungen und Resümee

5 Ausblick

Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (*:rak*) ist ein freiwilliger Zusammenschluss der Gebietskörperschaften des nordrhein-westfälischen Rhein-Sieg-Kreises, der Stadt Bonn sowie des Kreises Ahrweiler in Rheinland-Pfalz. Er beschäftigt sich seit mehreren Jahren intensiv auf regionaler Ebene mit dem Thema der Einzelhandelsentwicklung und -steuerung. Bevor jedoch über Inhalte, Verfahren und Erfahrungen berichtet werden kann, ist eine Vorbemerkung zur Einordnung des Themas und der Akteure im Bereich der Regionalplanung notwendig.

Der bundesdeutsche Föderalismus führt auch auf dem Gebiet der Regionalplanung zu äußerst unterschiedlichen Regelungen und Verfahren. Aus diesem Grunde ist es nicht möglich, im Rahmen einer Veröffentlichung, die sich im Wesentlichen aus der regionalplanerischen Diskussion und Praxis in Baden-Württemberg speist, unkommentiert einen Beitrag aus Nordrhein-Westfalen bzw. Rheinland-Pfalz zu platzieren. Um daher die Kerninhalte und Diskussionen in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler verständlich zu machen, ist zunächst eine kurze Erläuterung notwendig.

Regionalplanung ist in Nordrhein-Westfalen staatlich verfasst: Die Regionalpläne werden durch den Regionalrat mit Unterstützung der jeweiligen Bezirksregierung aufgestellt. Dagegen ist die Regionalplanung in Baden-Württemberg kommunal verfasst und bei den Regionalverbänden angesiedelt ist. Dies hat u. a. Auswirkungen auf die Regelungstiefe der jeweiligen Regionalpläne: So trifft beispielsweise der Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln (Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg) keinerlei weitergehende Aussagen zum Thema Einzelhandel außer dem Verweis des großflächigen Einzelhandels im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auf den Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB). Weitergehende grundsätzliche oder auch detailliertere Aussagen (wie z. B. zur Definition und Behandlung von Agglomerationen nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe) finden sich nicht auf der Ebene der Regionalplanung, sondern sind der kommunalen Selbstverwaltung und Planungshoheit vorbehalten.

Somit behandelt grundsätzlich jede Gemeinde für sich Fragen der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung – nachbargemeindliche Abstimmungsgebote gelten selbstredend auch hier. Da aber einerseits auf der Anbieterseite Einzugsbereiche großflächiger Vorhaben, Marketing- und Vertriebskonzepte sowie die Standortsuche, andererseits auf der

Nachfragerseite Kaufkraftströme, Kundenwünsche und die individuelle Mobilität nicht an Gemeindegrenzen halt machen, kommt es natürlich immer wieder zu intensiven Diskussionen über Einzugsbereiche, Kaufkraftströme und die Konkurrenz der Gemeinden um die attraktivsten Anbieter, die mit der Pflicht zur Beteiligung der Nachbargemeinden nach BauGB nur ansatzweise aufgefangen werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass es in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in Rheinland-Pfalz eine Reihe freiwilliger Kooperationen benachbarter Gebietskörperschaften gibt, die sich über inhaltliche Grundsätze und über Verfahrensweisen zum Umgang mit dem Thema ‚Einzelhandelssteuerung' Gedanken machen. Eine dieser regionalen Kooperationen findet sich im ‚Grenzland' zwischen Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, in der Region ‚Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler'. Diese Region hat seit Anfang der 1990er Jahre eine ganz eigene Entwicklung genommen, die den Hintergrund der heute intensiven Kooperation bildet: Bis Mitte 1991 gab es eine klare Arbeitsteilung zwischen Bonn und seinem Umland – von regionaler ‚Kooperation' konnte hierbei keine Rede sein. Bonn als Bundeshauptstadt hatte eine Sonderstellung durch Funktionen und Arbeitsplätze, die mit der Bundesregierung unmittelbar und mittelbar zusammen hingen. Neben dem eigentlichen Regierungsapparat und der entsprechenden Ministerialbürokratie bestimmten auch zahlreiche diplomatische Einrichtungen und Vertretungen sowie unzählige Verbände und Lobby-Organisationen Bild und Entwicklung der Stadt. Damit einher ging eine große Anzahl von Dienstleistungsarbeitsplätzen, ebenso zahlreiche hochwertige Kulturangebote. Das benachbarte Umland bot dagegen zahlreiche attraktive Wohnlagen für viele Bonner Beschäftigte.

Dieses austarierte Nebeneinander wurde mit dem Bonn-Berlin-Beschluss des Bundestages am 20.06.1991 abrupt in Frage gestellt: Die Verlagerung des Hauptsitzes der Bundesregierung, zahlreicher Ministerien sowie unzähliger Folgeeinrichtungen, Verbände etc. forderte einen tiefgreifenden Strukturwandel heraus: Bonn und auch die Region verloren ihre Sonderstellung und sahen sich nun der Konkurrenz der Städte und Regionen in der unmittelbaren Nachbarschaft, aber auch im bundesweiten Kontext, ausgesetzt. Die Notwendigkeit einer intensiven regionalen Abstimmung oder sogar Kooperation war den Verantwortlichen sehr schnell bewusst – nicht nur für die Verteilung der Mittel des Bonn-Berlin-Ausgleichs, sondern auch zur Definition und Ausgestaltung eines neuen Profils und einer zukunftsfähigen Struktur von Stadt und Region im interkommunalen Wettbewerb. Innerhalb weniger Wochen einigte sich die Region, nun bestehend aus der Stadt Bonn, dem sie links- und rechtsrheinisch umgebenden Rhein-Sieg-Kreis und dem angrenzenden Kreis Ahrweiler auf rheinland-pfälzischer Seite auf zwei fundamentale Leitbilder: Das Konzept der ‚dezentralen Konzentration' als regionales Steuerungsmodell sollte für eine ausgewogene Entwicklung sorgen, die nicht nur das Oberzentrum Bonn, sondern auch die zahlreichen Mittelzentren stärken sollte. Die Entwicklungsdynamik sollte gebündelt und auf bereist vorhandene Strukturen wie IV-/ÖV-Achsen, Siedlungsschwerpunkte etc. konzentriert werden. Dies beinhaltete Nachverdichtung im innerstädtischen Bereich, Ausbau der vorhandenen Zentren und die Nutzung der bestehenden Infrastruktur mit dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung in der Region. Das zweite Herzstück war das strukturpolitische Leitbild des ‚5-Säulen-Modells'. Es formuliert die Entwicklungsziele der Region in fünf Aufgabenfeldern, die Schwerpunkt der gemeinsamen Anstrengungen sein sollten (*Bonn als Bundesstadt* – alle Ministerien sind nach wie vor in der Stadt vertreten, zahlreiche nach wie vor mit ihrem Hauptsitz; *Bonn als Zentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit* – Bonn ist Sitz von inzwischen 19 Sekretariaten und Organisationen der Vereinten Nationen mit den Schwerpunkten Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit; *Region der Wissenschaft und Forschung* – zahlreiche Neuansiedlungen von Hochschu-

len, Medizin-Einrichtungen etc.; *Region zukunftsfähiger Wirtschaftsstruktur; Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion.*)

1 Die Arbeit des :rak

Als Folge dieses erstmals gemeinsamen, regionalen Diskussions- und Gestaltungsprozesses bildete sich eine freiwillige Kooperationsform heraus, in der alle 28 Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler aktiv mitarbeiten: der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (*:rak*). Die Arbeitsweise des *:rak* ist nach wie vor durch nicht-förmliche Verfahren gekennzeichnet. Er steuert und moderiert regionale Diskussionsprozesse, an deren Ende Vereinbarungen über Ziele und Qualitäten als gemeinsame Handlungs- und Entwicklungsbasis stehen. Der *:rak* hat keine Beschlusskompetenz. Seine Ergebnisse sind Empfehlungen an die Mitglieder, über deren kommunale Verbindlichkeit oder Umsetzung die jeweiligen politischen Gremien vor Ort frei entscheiden. Seit 2001 sind Eckpunkte der Kooperation in einem Vertrag geregelt. Inhaltliche Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit waren und sind bis heute u. a. die Wohnungsbauentwicklung, in den letzten Jahren erweitert um das Thema des demografischen Wandels, und seit ca. 10 Jahren auch die Einzelhandelsentwicklung – letztere auf jeden Fall auch ein konfliktbehaftetes Thema der interkommunalen Konkurrenzen. (Näheres zu weiteren Themen und Arbeitsweisen ist zu finden unter www.wohnregion-bonn.de)

Mit der Zeit und als Ergebnis der fortwährenden Erfahrungen in der Zusammenarbeit und Auseinandersetzung miteinander hat sich ein ‚ungeschriebenes' im Sinne von informelles, also nicht formal beschlossenes Regelwerk herauskristallisiert, das den Charakter der Kooperation recht treffend wiedergibt: die fünf ‚rheinischen Regeln' der freiwilligen interkommunalen Kooperation:

- *Flexibilität im Zuschnitt der Projekte.* Nicht alle Kommunen müssen sich bei allen Themen beteiligen. Orientierung daran, was tatsächlich inhaltlich und hinsichtlich des Verfahrens von den Beteiligten mitgetragen wird.
- *Lösbare Aufgaben.* Nicht das schwierigste Thema zuerst anpacken, keine Überforderung der Mitglieder.
- *Konzertierte Eigenständigkeit.* Die kommunale Selbstverwaltung bleibt stets unangetastet. Es besteht aber inzwischen das Bewusstsein des ‚gegenseitigen Nutzens', des Gewinns durch gemeinsames – konzertantes – Agieren der Region im Sinne einer ‚regionalen Rationalität'.
- *Produktive Konflikte.* Lokale Interessen werden klar benannt, der gemeinsame Weg nach vorne muss stets für alle offen bleiben.
- *Externe Moderation für komplexe Prozesse.* Schafft Vertrauen und erleichtert die ziel- und sachorientierte Erarbeitung von konstruktiven Ergebnissen.

Rückblickend wird deutlich: die Region hat gewonnen. Nicht nur qualitativ an regionalem Bewusstsein und Kooperationserfahrung, sondern auch quantitativ an anderen ‚messbaren' Faktoren: Bevölkerung, Beschäftigte, Wirtschaftskraft und Diversität, Dynamik, Internationalität u. v. a. m. Der scheinbare ‚Verlierer' des Bonn-Berlin-Beschlusses hat sich inzwischen – selbstverständlich auch dank der erheblichen Ausgleichsleistungen, die in die Region geflossen sind – neu aufgestellt und entwickelt sich auf dieser Grundlage dynamisch weiter.

2 Das Regionale Einzelhandelskonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/ Ahrweiler

Zu Beginn dieses Jahrzehnts wurde deutlich, dass auch die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler mit neuen und sich verschärfenden Entwicklungen im Einzelhandel konfrontiert wurde. Auch hier wurden die überall in der Bundesrepublik zu beobachtenden Phänomene sichtbar: Die zunehmende Konzentration der Handelsflächen an einer reduzierten Zahl von Standorten, der damit verbundene Rückzug vieler Sortimente und Anbieter aus der Fläche und die zunehmende Großflächigkeit bei den meisten Vorhaben (z. B. in Fach- und Verbrauchermärkten), die Zunahme von zentren-relevanten (Neben- oder Rand-) Sortimenten an städtebaulich nicht-integrierten Standorten, die Herausbildung neuer versus traditioneller Formen von Handel, Kultur und Freizeit und nicht zuletzt auch gestiegene bzw. veränderte Erwartungen der Verbraucher (an Vielfalt und Tiefe des Angebotes, durch den Bedeutungszuwachs des Internets, die Etablierung neuer Vertriebsformen, die Invasion von ‚Events' als Einkaufs- und Freizeiterlebnisse…) u. a. m.

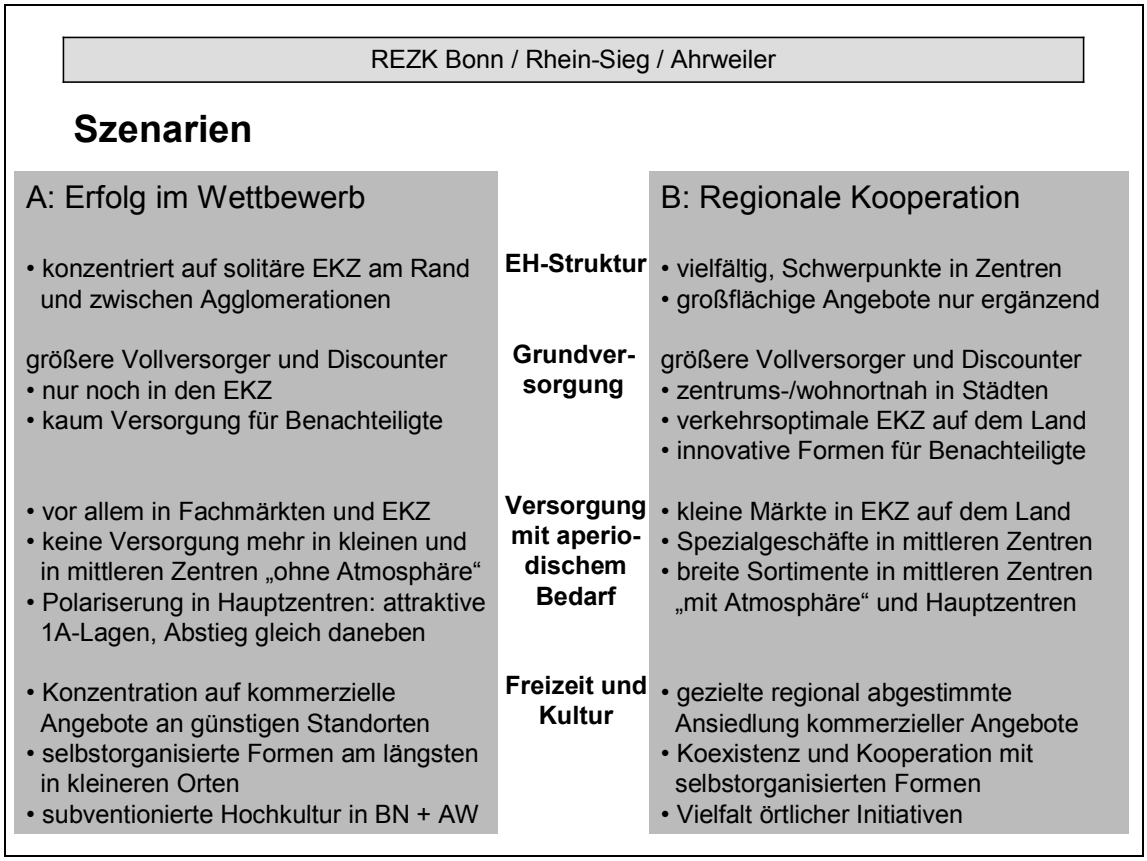
Strukturell stellt sich die Region hinsichtlich der Konsumströme und -orientierung durchaus heterogen bzw. arbeitsteilig dar. Die Stadt Bonn ist zwar unbestritten das Oberzentrum der Region, daneben gibt es jedoch auch attraktive und hinsichtlich Kunden- und Kaufkraftbindung starke Mittelzentren wie Siegburg oder auch Rheinbach, die gerade in den letzten 20 Jahren spürbar an Zulauf gewinnen konnten. Die Lage an der Rheinschiene führt darüber hinaus zur Orientierung der nördlichen Bereiche nach Köln, der südlichen Teile der Region nach Koblenz.

In dieser Gemengelage struktureller und räumlicher Faktoren wurde also ein breiter, regionaler Diskussionsprozess angestoßen. Neben einer intensiven Bestandsaufnahme war die ‚Visualisierung' verschiedener Entwicklungsvarianten anhand von Szenarien (‚Erfolg im Wettbewerb' und ‚Regionale Kooperation') ein wichtiges Mittel zur Meinungsbildung und zur Diskussion des künftig gemeinsam anzustrebenden Entwicklungspfades (Abb. 1). Als Oberziele wurden Punkte identifiziert, die nicht außergewöhnlich sind, deren gemeinsame Diskussion und Bestätigung jedoch grundlegend und mobilisierend für die weitere Diskussion wirkte:

- Sicherung der Einzelhandelsversorgung – in der gesamten Region und in den verschiedenen Stufen der Konsumbedarfe und -fristigkeiten.
- Erhaltung und Entwicklung der Stadt- und Siedlungszentren als ‚Identitätspole' mit den entsprechenden stützenden wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivitäten. Hieran wird deutlich, dass das Thema ‚Einzelhandel' intensiv mit den anderen Bereichen städtischen Lebens vernetzt ist und darüber hinaus eine Schlüsselrolle aufgrund der Magnetfunktion für die Entwicklung der Zentren hat. Dies leitet unmittelbar über zur
- Sicherung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung in Einzelhandel, Freizeit und Kultureinrichtungen.
- Hinter all diesen Themen steht (gerade in dieser Region mit einer so langen und reichhaltigen Siedlungsgeschichte) das Leitbild der ‚Europäischen Stadt'.

Vor diesem Hintergrund wird dann auch nahvollziehbar, wie die Bewertung der beiden, bewusst gegensätzlichen Szenarien, deren zentrale Aussagen im Hinblick auf die Entwicklung der Einzelhandelsstruktur in der folgenden Abbildung aufgelistet sind, ausgefallen ist.

Abb. 1: Szenarien



Quelle: Stadt Bonn, Stadtplanungsamt, Oktober 2009

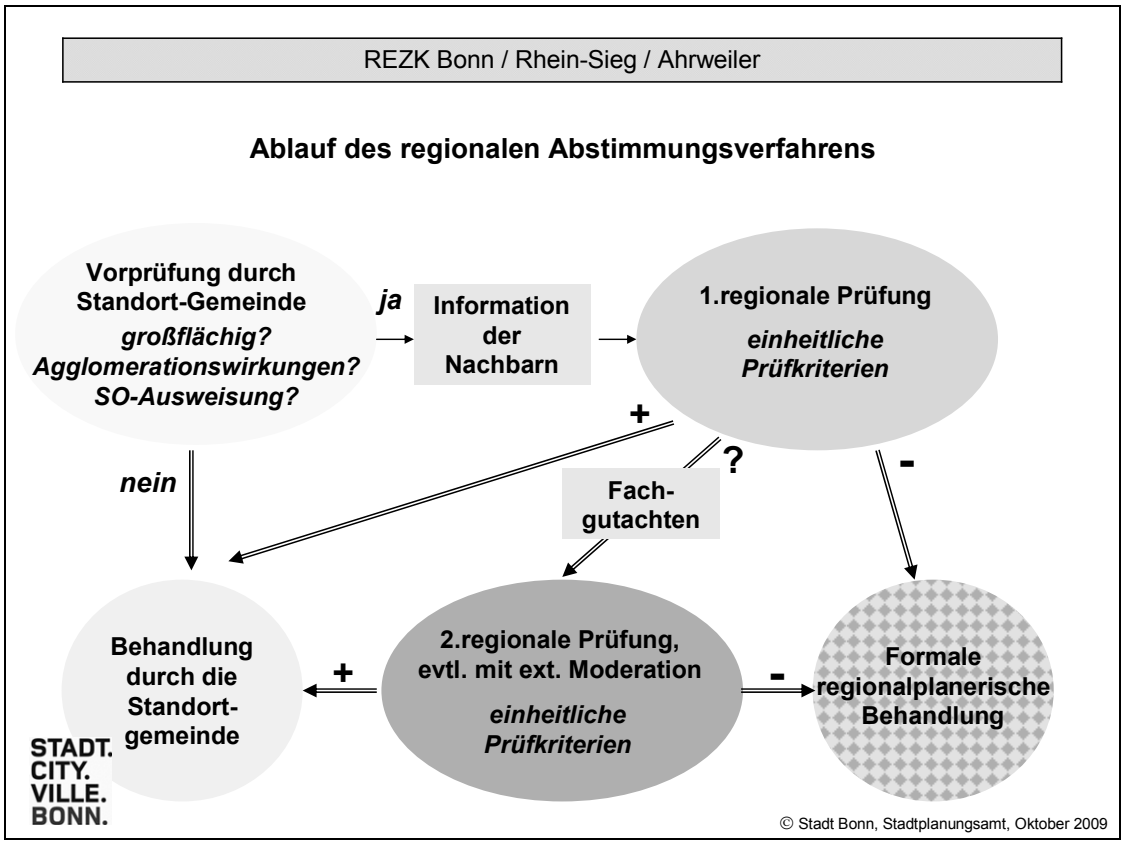
3 Das regionale Abstimmungsverfahren

Das Ergebnis der Diskussion spiegelt sehr genau das Spannungsfeld wider, in dem sich die Arbeit des Regionalen Arbeitskreises (*:rak*) immer wieder bewegt. Einerseits einigte man sich auf gemeinsame Zielvorstellungen und Leitbilder, teilweise mit sehr konkreten Beispielen und Ansprüchen, andererseits konnte und sollte in keiner Weise in die kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit der Mitgliedskommunen eingegriffen werden. Also schloss man eine ‚Regionale Vereinbarung'. In ihr wird eine bestimmte Vorgehensweise für alle Fälle von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen, -erweiterungen u. ä. festgelegt, die die Bewertung und Diskussion eines Vorhabens mit einheitlichen Prüf- und Entscheidungskriterien vorsieht. Dies soll in jedem Fall vor der jeweiligen kommunalen Entscheidung geschehen, sobald die hierzu notwendigen Informationen vorliegen:

Führt die Vorprüfung der ‚regionalen Relevanz' durch die jeweilige Standortgemeinde des Vorhabens (Liegt ein großflächiges Vorhaben vor? Führt ein nicht großflächiges Vorhaben zu relevanten Agglomerationswirkungen? Ist die Ausweisung eines entsprechenden Sondergebietes vorgesehen bzw. notwendig?) zu dem Ergebnis, dass das regionale Abstimmungsverfahren erforderlich ist, werden zunächst die jeweiligen Nachbargemeinden bzw. potenziell betroffenen Gemeinden von dem Vorhaben informiert (vgl. Abb. 2). In einem regionalen Abstimmungstermin wird das Vorhaben daraufhin noch einmal ausführlich vorgestellt und hinsichtlich seiner regionalen Wirkungen diskutiert und geprüft. Dabei sollen die folgenden Kriterien Anwendung finden:

- Verträglichkeit mit dem Zentralitätsgefüge und Kaufkraftverträglichkeit: Übereinstimmung von Größe und Sortiment mit der Zentralität der Standortgemeinde gemäß Einzelhandelserlass NRW. (Hinweis: Aufgrund der neuen Rechtsgrundlage des § 24a LEPro NRW (seit 2007) gibt es dieses Kriterium von NRW-Landesseite nicht mehr. Die neue Regelung begrenzt die Größe von Vorhaben durch die Zuordnung der Kaufkraft im gesamten Gemeindegebiet bzw. in den funktional zugeordneten Stadtteilen. Allerdings ist die ‚Zielqualität' dieser Vorgabe als ‚Ziel der Raumordnung' aufgrund einer aktuellen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen aufgehoben.)
- Zentrenverträglichkeit: Das Vorhaben soll keine nachteiligen Auswirkungen für die Zentren der Standortgemeinde und betroffener Nachbargemeinden haben.
- Weitere Kriterien (z. B. zur verkehrlichen Anbindung) können im regionalen Konsens aufgenommen werden.

Abb. 2: Ablauf des regionalen Abstimmungsverfahrens



Quelle: Stadt Bonn, Stadtplanungsamt, Oktober 2009

Der Kreis der Beteiligten bestimmt sich fall- und aufgabenorientiert: Eingeladen werden stets die potenziell betroffenen (Nachbar-) Kommunen, die Bezirksregierung Köln bzw. die SGD Nord in Koblenz als offizieller Träger der Regionalplanung; darüber hinaus häufig Verbände wie der Einzelhandelsverband, die IHK oder auch die Handwerkskammer.

Fällt die Prüfung positiv aus, sind also keine nachteiligen Auswirkungen zu befürchten, so kann dieser ‚regionale Konsens' eine spürbare Beschleunigung im weiteren formalrechtlichen regionalplanerischen Verfahren bewirken.

Kommt es zu keiner Einigung, so wird ein weiterer Prüf- und Diskussionstermin, untermauert durch entsprechende Fachgutachten mit zusätzlichen Bewertungs- und Entscheidungshilfen und eventuell unter zu Hilfenahme einer externen Moderation angesetzt. Auch nach diesem Termin führt die Herstellung des ‚regionalen Konsenses' zu dessen ‚Mitnahme' in das formale Verfahren (s. o.). Kann der Konsens nicht hergestellt werden, so wird auch das negative Votum in das anstehende formalrechtliche Verfahren ‚mitgenommen'.

4 Beobachtungen und Resümee

Nach inzwischen knapp sieben ‚Anwendungsjahren' dieses vereinbarten Verfahrens des Regionalen Einzelhandelskonzeptes kann nun vor dem Hintergrund von fast 40 Abstimmungsverfahren in der Region versucht werden, einige Beobachtungen zu formulieren und ein Zwischenresümee zu ziehen.

- Die ‚Beteiligungskultur' ist je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Nicht alle beteiligten Kommunen kommen der freiwilligen Abstimmungs'pflicht' in gleicher Intensität nach. Nicht alle Vorhaben werden (rechtzeitig) abgestimmt, nicht immer sind die zur Verfügung gestellten Informationen ausreichend für eine wirklich umfassende Beurteilung und Diskussion.
- Die Frage des richtigen Beteiligungszeitpunktes ist oftmals strittig. Wird sehr früh im Verfahren beteiligt, so ist das Vorhaben für eine adäquate Beurteilung vielleicht noch nicht ausreichend konkret, wird das Abstimmungsverfahren eher spät eingeleitet (z. B. unmittelbar vor Erteilung des positiven Vorbescheides), so scheint die Diskussion unter Umständen obsolet und formalistisch.
- In der Regel geht es nicht um die Frage, *ob* ein Vorhaben realisiert wird, sondern in welcher Form. Im Mittelpunkt stehen also Modifikationen an den geplanten Vorhaben. Hier stehen oftmals Fragen der Qualität und Zuordnung der (zentrenrelevanten) Randsortimente, der Flächenausdehnung von Haupt- und Randsortimenten oder aber auch Sonderfragen zur Diskussion. So wurde zum Beispiel eine nachhaltige Abtrennung der ‚Teststrecke' eines großflächigen Fahrradhandels von der tatsächlichen Verkaufs- und Präsentationsfläche vereinbart und umgesetzt, da die Befürchtungen der Nachbarkommunen dahin gingen, dass die Teststrecke ohne eine solche Trennung sukzessive der Verkaufsfläche zugeschlagen würde.
- In Einzelfällen ist auch zu beobachten, dass sich mit der Verschiebung der ‚handelsüblichen Mindestgröße' von Anbietern Nachlässigkeiten in der Beteiligung einschleichen: Inzwischen ist bei Mindestgrößen von 800 qm Verkaufsfläche bei Lebensmitteldiscountern sowie 1.500 qm bei Vollsortimentern immer die Grenzen der Großflächigkeit erreicht und der Regionalen Vereinbarung entsprechend immer ein Abstimmungsverfahren einzuleiten – was nicht in jedem Fall geschieht.
- Bei den zur Verfügung gestellten Fachgutachten handelt es sich häufig um Tragfähigkeits- und nicht um Verträglichkeitsanalysen der jeweiligen Vorhaben. Dass ein Vorhaben in seinem Umfeld die notwendige Kaufkraft vorfindet, steht jedoch meist nicht zur Diskussion – sonst gäbe es in der Regel nicht das konkrete Interesse des Investors. Wesentlich ist jedoch die Betrachtung der Auswirkungen auf die regionalen Kaufkraftströme und damit auf die regionale Zentrenstruktur.

Als Resümee seien die folgenden Punkte benannt:

Das Regionale Einzelhandelskonzept mit seinem inhaltlich eher schlichten und an den gesetzlichen Grundlagen orientierten Verfahrensablauf hat in der Region spürbar zu einer Versachlichung der Diskussion der Kommunen bzw. Verwaltungen untereinander über Einzelvorhaben und über die Tendenzen und Grundsätze der Einzelhandelsentwicklung geführt. Die gemeinsame fachliche Beurteilung überwiegt inzwischen deutlich die eingeschränkte, früher auch durch kommunale Empfindlichkeiten geprägte kommunale Sichtweise. Auch gelingt es teilweise, neben der Betrachtung aus rein kommunaler Sicht eine siedlungsstrukturelle Diskussion zu führen, die nicht an den jeweiligen kommunalen Grenzen Halt macht, sondern räumliche und funktionale Zusammenhänge jenseits administrativer Grenzen thematisiert. Darüber hinaus ist ein erheblicher Erkenntnisgewinn durch die regionale Diskussion und Vernetzung zu beobachten. Kundenströme, Wechselwirkungen sowie städtebauliche und ökonomische Auswirkungen von Vorhaben sind bekannt oder können qualifiziert eingeschätzt werden. All dieser Zugewinn an Sachlichkeit und ‚regionaler Einsicht' schützt jedoch im Einzelfall nicht vor lokal(politisch)em Gegenwind. Da das Regionale Einzelhandelskonzept Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler auf Verwaltungsebene umgesetzt wird, nehmen politische Vertreter in der Regel nicht an den Diskussionen teil – und müssen daher manches Mal erst überzeugt werden, deren Ergebnisse mitzutragen.

Natürlich geht auch in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler die Entwicklung des Einzelhandels weiter – und zwar grundsätzlich nicht anders als in Regionen, die sich nicht zu einer abgestimmten Steuerung zusammen gefunden haben. Dennoch kann das vorläufige Resümee gezogen werden, dass grobe Spannungen und Fehlentwicklungen aufgrund einzelner Vorhaben oder auch kommunaler Strategien vermieden oder doch zumindest transparent diskutiert und oftmals modifiziert werden konnten – zwischen konzertierter Eigenständigkeit und regionaler Rationalität.

5 Ausblick

Derzeit wird das Regionale Einzelhandelskonzept einer Revision unterzogen. Die neuen Rechtslagen sowohl in Nordrhein-Westfalen (§ 24a Landesentwicklungsprogramm) als auch in Rheinland-Pfalz (Landesentwicklungsplan IV) erfordern Prüfungen und Anpassungen in Kriterien und Verfahren. Gleichzeitig sollen die Erfahrungen, die in den letzten Jahren mit der Anwendung des vereinbarten Verfahrens gemacht wurden, nun systematisch zusammen gestellt, ausgewertet und im Sinne einer Weiterentwicklung diskutiert werden. In einer gemeinsamen Workshop-Reihe werden derzeit Abgrenzung und Funktion zentraler Versorgungsbereiche, Wirkungen und Umgang mit unterschiedlichen Sortimentslisten sowie die Vereinheitlichung der Fragestellungen und Kriterien der Fachgutachten im Konfliktfall einer intensiven Prüfung und Diskussion unterzogen. In diesem Sinne wird es wahrscheinlich zu Modifizierung im Verfahren und bei den anzulegenden Kriterien kommen – die Grundstruktur eines freiwilligen, gemeinsamen Handelns im Sinne einer regionalen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung wird jedoch aller Voraussicht nach bestätigt und damit auch in Zukunft weiterverfolgt werden.

Kurzfassungen/Abstracts

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Regional planning control of the large scale retail trade

Gerd Hager

Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung – zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht

Das Recht der Raumordnung hat sich seit der Föderalismusreform verändert. Der Bund besitzt nun die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, die Länder können davon abweichen. Seit der Vollregelung durch den Bund (ROG) im Jahr 2008 bestehen in Baden-Württemberg zwei Regelungsschichten: Das Bundesrecht und ergänzend das Landesplanungsrecht. Diese Schichtenfolge wird anhand der Zielabweichung offengelegt.

Die Regionalplanung besitzt mittlerweile ein differenziertes Regelungsraster, das die kommunale Planungshoheit überlagert. Begrenzt wird die Reichweite der überörtlichen Planung durch die Eingangsschwelle der Regionalbedeutsamkeit, den Bestimmtheitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsgebot. § 1 IV BauGB formuliert: Bebauungspläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen. Das Anpassungsgebot hat das Bundesverwaltungsgericht in einer noch andauernden Rechtsprechungsserie fein justiert und scharf konturiert. Davon berichten die folgenden Zeilen, insbesondere anhand der Steuerung des Einzelhandels. Zudem wird erläutert, wie die Ziele der Raumordnung für die Zulassung von Einzelvorhaben im Innenbereich und im Außenbereich (§ 34 und § 35 BauGB) wirken.

Guiding the retail trade through regional and state planning – a contribution on the subject of the application of standards in town and country planning

Since the Federalism Reform the law of town and country planning has changed. The Federation now has legislative powers and the states can deviate from these. Since the full regulation by the Federation (ROG) in 2008 there have been two regulative layers in Baden-Württemberg: the federal law and, as a supplement to this, the regional planning law. This layer sequence is disclosed on the basis of the target deviation.

The regional planning agency has in the meantime a differentiated regulation grid that superimposes the local planning authority. The range of supraregional planning is restricted by the input threshold of the regional significance, the principle of clarity and the proportionality requirement. § 1 IV BauGB (Building Code) states the following: development plans are to be adapted to the objectives of town and country planning. The adaptation requirements have been finely tuned and clearly defined by the Bundesverwaltungsgericht (Federal Administrative Court) in a still ongoing jurisdiction series. The following lines report on this, in particular on the basis of controlling the retail trade. In addition it is explained how the targets of town and country planning affect the authorization of individual projects in the interior and exterior zones (§ 34 and § 35 BauGB – Building Code).

Michael Uechtritz

Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels

Agglomerationsregelungen in Regionalplänen zur Steuerung des Einzelhandels finden in Baden-Württemberg immer stärkere Verbreitung. In ihrer rechtlichen Ausgestaltung als Ziele der Raumordnung intendieren sie eine strikte Bindung der kommunalen Bauleitplanung. Die in einzelnen Regionalplänen unterschiedlich formulierten Regelungen werfen eine Vielzahl rechtlicher Zweifelsfragen auf. Zum Einen im Hinblick auf die Vereinbarkeit und die Grenzen entsprechender Steuerungsbemühungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Zum anderen wirft die Formulierung der Agglomerationsregelungen, die auf die Beurteilung konkreter Genehmigungsvorhaben zugeschnitten sind, Fragen dahingehend auf, unter welchen Voraussetzungen dies überhaupt bei der Neuaufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen Anwendung finden. Da sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH BW) bisher nur in seiner „Kuppenheim-Entscheidung“ vom 27.09.2007 mit entsprechenden Regelungen befasst hat, besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Planungspraxis. Der Beitrag erörtert die sich stellenden Zweifelsfragen mit dem Ziel einer Klärung, um größere Rechtssicherheit bei Formulierung und Anwendung der Agglomerationsregelungen zu erreichen.

Agglomeration regulations in regional planning to control retail trade

Agglomeration regulations in regional plans to control the retail trade are becoming increasingly widespread in Baden-Württemberg. In their legal definition as objectives of town and regional planning they intend a strict bond of local urban land use planning. The regulations worded differently in individual regional plans raise a large number of legal questions of doubt. On the one hand this applies to the compatibility and the boundaries of controlling efforts with the guarantee of local self-government. On the other hand the wording of the agglomeration regulations, which are tailor-made for the assessment of concrete projects for approval, poses questions as to the conditions under which these apply at all to the restructuring/ modification of development plans. Since the Administrative Court of Baden-Württemberg (VGH BW) has only dealt with relevant regulations up to now in its “Kuppenheim decision” dated 27.09.2007, considerable legal uncertainty exists with regard to planning practices. The article discusses the questions of doubts raised with the aim of a clarification in order to achieve greater legal certainty when wording and applying the agglomeration regulations.

Jeannette Wagner

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (*:rak*) der Region Bonn/ Rhein-Sieg/Ahrweiler stellt ein Beispiel einer freiwilligen Kooperation benachbarter Gebietskörperschaften im Bereich der regionalen Einzelhandelssteuerung dar. Das Thema der regionalen Einflussnahme auf die Strukturen und Vorhaben der Einzelhandelsentwicklung geriet ab 2001 in den Blickwinkel des *:rak*. Nach einem breiten regionalen Diskussionsprozess im Spannungsfeld zwischen gemeinsamen Zielvorstellungen und Leitbildern auf der einen und den Ansprüchen kommunaler Selbstverwaltung auf der anderen Seite wurde ein regionales Abstimmungsverfahren für Einzelvorhaben mit einheitlich verabredeten Kriterien (Verträglichkeit der Vorhaben mit dem Zentralitäts-

gefüge und der Entwicklung benachbarter Zentren) mit dem Ziel der Herstellung eines regionalen Konsenses vereinbart. Heute, nach mehreren Jahren der Anwendung, können ergänzend zu transparenten Diskursen und Modifikationen bei Einzelvorhaben eine deutliche Versachlichung der Diskussionen räumlich-funktionaler Zusammenhänge sowie ein erheblicher regionaler Erkenntnisgewinn festgestellt werden – zwischen konzertierter Eigenständigkeit und regionaler Rationalität.

Regional planning control of the large scale retail trade: the retail trade and city centre concept of the region Bonn/Rhine-Sieg/Ahrweiler

The "Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr" (:rak) (the local working group for development, planning and transport) in the area of Bonn/Rhine-Sieg/Ahrweiler is an example of voluntary cooperation of adjacent local governments in the range of regional retail management. Since 2001 the :rak observes the issue of regional influence on structures and projects of the development in retail. After a broad regional discussion process in the area of conflict among common objectives and examples on the one hand and the demands of local self-government on the other hand, a procedure for individual projects with consistent and jointly approved criteria (compatibility of projects with the system of central places and development of adjacent centres) with the aim of a regional consensus has been established. Today, after several years of application, there can be seen a clear objectification of the discussions of spatial-functional relationships as well as a significant regional gain in knowledge in addition to transparent discourses and modifications to individual projects – between concerted autonomy and regional rationality.

Die Regional- und Landesplanung setzt sich für lebendige Innenstädte und eine flächendeckende, verbrauchernahe Versorgung mit Gütern der Grundversorgung ein. Die planerischen Festlegungen steuern ein Marktgeschehen, das von Trends zur Größe, zur Verkaufsflächenausweitung und zur Konzentration auf der Anbieterseite bestimmt wird. Regionale Konzepte legen den Rahmen fest, in dem sich der Wettbewerb um Standorte – zwischen den Kommunen – und der Wettbewerb um den Verbraucher – zwischen den Handelsunternehmen – abspielen.

Vor diesem Hintergrund fand am 23.10.2009 in Bühl die baden-württembergische „Kleine Regionalplanertagung 2009" statt, die der Regionalverband Mittlerer Oberrhein in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg und der LAG Baden-Württemberg der ARL organisierte.

Die im vorliegenden Band enthaltenen Beiträge behandeln folgende Themen:

- Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung – zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht (Dr. Gerd Hager)
- Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels (Prof. Dr. Michael Uechtritz)
- Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Dipl.-Ing. Jeannette Wagner)

Regional and state planning promote lively inner cities and a comprehensive, consumer-oriented supply of basic commodities. The planning regulations control market activities that are determined by trends in terms of size, on sales area expansion and concentration on the suppliers' side. Regional concepts establish the framework in which competition for locations – between the municipalities – and competition for the consumer – between the retailing companies – take place.

Against this background the "Kleine Regionalplanertagung 2009" (Small Regional Planner's Convention 2009) of the state of Baden-Württemberg took place on October 23rd of 2010 in Bühl, organised by the Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Regional Planning Association Middle Upper Rhine) in cooperation with the Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg (Consortium of the Regional Planning Associations of Baden-Württemberg) and the ARL's LAG Baden-Württemberg (Regional Working Group of Baden-Württemberg of the Academy for Spatial Research and Planning).

The articles included in the volume on hand deal with the following topics:

- Guiding the retail trade through regional and state planning – a contribution on the subject of the application of standards in town and country planning (Dr. Gerd Hager)
- Agglomeration regulations in regional planning to control retail trade (Prof. Dr. Michael Uechtritz)
- Regional planning control of the large scale retail trade: the retail trade and city centre concept of the region Bonn/Rhine-Sieg/Ahrweiler (Dipl.-Ing. Jeannette Wagner)

ISBN 978-3-88838-354-0
www.ARL-net.de