

GUTACHTEN

zu

**einzelnen Festlegungen des Landesentwicklungsplans Nord-
rhein-Westfalen (Teilplan Einzelhandel) – sachlicher Teil-
plan Großflächiger Einzelhandel**

für

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

erstellt durch

Rechtsanwalt und Dipl.-Geogr. Dr. Holger Schmitz
Rechtsanwältin Dr. Cosima Haselmann, LL.M.

im November 2013

Inhaltsverzeichnis

A. AUFTRAG	4
B. ZIEL 2 (ZENTRENRELEVANTE KERNSORTIMENTE: STANDORTE NUR IN ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN)	6
I. Zusammenfassung.....	6
II. Rechtliche Würdigung.....	9
1. Rechtmäßigkeit	9
a) Zuständigkeit	9
aa) Standortzuweisung innerhalb von Gemeinden	11
(1) Grundsätzlich innerörtliche Festlegungen zulässig	11
(2) Überörtlicher Planungszweck	14
bb) Bezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO und Regelungskonzept des Integrationsgebots.....	18
cc) Steuerung der gemeindlichen Festsetzungsbefugnisse.....	19
b) Vereinbarkeit mit gemeindlicher Planungshoheit	23
aa) Legitimes Ziel	23
bb) Geeignetheit	24
cc) Erforderlichkeit	24
(1) Grundsätzliche Erforderlichkeit des Integrationsgebots	25
(2) Erforderlichkeit des konkreten Regelungsgehalts	26
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	28
2. Zielcharakter	29
a) Bestimmtheit.....	29
aa) Anforderungen	29
bb) Sachliche Bestimmtheit	32
cc) Räumliche Bestimmtheit (zentrale Versorgungsbereiche)	34
b) Abschließende Abgewogenheit.....	37
aa) Anforderungen	37
bb) Abschließende Abgewogenheit im Hinblick auf zentrale Versorgungsbereiche	37
(1) Zulässiger Zukunftsbezug.....	38
(2) Keine „unzulässige Indienstnahme der Gemeinden“ (Abgrenzung zu § 24a LEPro)	39
cc) Abschließende Abgewogenheit im Hinblick auf zentrenrelevante Sortimente	42

C.	ZIEL 5 UND GRUNDSATZ 6 (ABSOLUTE UND RELATIVE BEGRENZUNG ZENTRENRELEVANTER KERNSORTIMENTE).....	45
I.	Zusammenfassung.....	45
II.	Rechtliche Würdigung.....	48
1.	Anforderungen an Schwellenwerte.....	48
2.	„Ob“	50
a)	Relative Begrenzung	50
b)	Absolute Begrenzung	51
3.	„Wie“.....	52
a)	Rechtfertigung des relativen Schwellenwerts	52
b)	Rechtfertigung des absoluten Schwellenwerts	55
aa)	Rechtfertigung für Ungleichbehandlung	56
bb)	Nachvollziehbare Erwägungen für Schwellenwert	60
D.	ZIEL 8 (EINZELHANDELSAGGLOMERATIONEN).....	62
I.	Zusammenfassung.....	62
II.	Rechtliche Würdigung.....	64
1.	Kompetenz	64
a)	Planungshoheit.....	65
b)	Legitimer Zweck.....	65
c)	Verhältnismäßigkeit	66
d)	Kohärenz	68
aa)	Grundkonzept	68
bb)	„Entgegenwirken“	69
2.	Bestimmtheit der Festlegung.....	70
a)	Räumliche Bestimmtheit	71
b)	Sachliche Bestimmtheit	71
aa)	„Einzelhandelsagglomeration“	71
bb)	„Wie“ der Handlungspflicht	73
cc)	„Ob“ der Handlungspflicht.....	73
3.	Abschließende Abgewogenheit	75

A. Auftrag

Bislang wurde der großflächige Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen durch das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) gesteuert. Diese Regelungen sind am 31.12.2011 ausgelaufen. Am 17.04.2012 hat das Kabinett den Entwurf des Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel (Teilplan Einzelhandel) – beschlossen. Das Beteiligungsverfahren fand zwischen dem 04.06.2012 und dem 04.10.2012 statt. Die während dieses Beteiligungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und der allgemeinen Öffentlichkeit wurden in der Landesregierung ausgewertet und soweit erforderlich in den vorliegenden Teilplan Einzelhandel eingearbeitet. Der so überarbeitete Entwurf des Teilplans Einzelhandel wurde am 03.07.2013 dem Wirtschaftsausschuss zur Zustimmung vorgelegt. Nachdem auch das Plenum des Landtags dem Plan zugestimmt hatte, beschloss die Landesregierung am 11.07.2013 den sachlichen Teilplan und verkündete ihn im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit dem 13.07.2013 ist der Teilplan Einzelhandel in Kraft.

Im Zuge des Aufstellungsverfahrens wurde die Kanzlei Noerr LLP zur Klärung verschiedener raumordnungsrechtlicher Fragen herangezogen. Anknüpfend an diese Prüfung sollen nun abschließend verschiedene Festlegungen des Teilplans Einzelhandel einer gutachterlichen Prüfung unterzogen werden. Gegenstand des Prüfungsauftrags sind Ziel 2 und Ziel 8 des Teilplans Einzelhandel, die jeweils zentrenrelevante Sortimente betreffen, sowie die Regelungen zu der absoluten bzw. relativen Beschränkung des Anteils zentrenrelevanter Randsortimente in Ziel 5 und Grundsatz 6.

Die fraglichen Festlegungen lauten wie folgt:

„2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen

Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur:

- in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen sowie*
- in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie*

verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen,

dargestellt und festgesetzt werden.

Zentrenrelevant sind

- die Sortimente gemäß Anlage 1 und*
- weitere von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegte Sortimente (ortstypische Sortimentsliste).*

Ausnahmsweise dürfen Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgestellt werden, wenn nachweislich:

- eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist und*
- die Bauleitplanung der Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten dient und*
- zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.*

5 Ziel Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente

Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt.

6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten.

8 Ziel Einzelhandelsagglomeration

Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird.“

B. Ziel 2 (Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen)

I. Zusammenfassung

Gegen die Rechtmäßigkeit des in Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel normierten Integrationsgebots in seiner aktuellen Ausgestaltung bestehen keine Bedenken.

Das Land Nordrhein-Westfalen besitzt die Kompetenz zu dieser Regelung. Insbesondere ist das Land nicht deshalb unzuständig, weil es sich um eine Regelung des Bodenrechts handeln würde. Hiergegen spricht weder zwingend die Bezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO noch der Umstand, dass durch das Ziel 2 eine Standortzuweisung innerhalb des Gemeindegebiets erfolgt.

Eine innerörtlich wirkende landesplanerische Standortzuweisung wirft keine kompetenzrechtlichen Zweifel auf, solange die Regelung weiter durch einen überörtlichen Zweck gerechtfertigt ist. Diese Auffassung hat zuletzt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einer Entscheidung aus dem Juli 2012 bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich ebenfalls mehrfach mit Integrationsgeboten zu befassen, ohne dass es je kompetenzrechtliche Bedenken

geäußert hätte. Derartige Bedenken hatte es zuletzt auch nicht im Zusammenhang mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg erhoben. In der planungsrechtlichen Literatur ist diese Frage allerdings durchaus umstritten.

Allein die Inbezugnahme des § 11 Abs. 3 BauNVO vermag ebenfalls keine Zweifel an der Beachtung der Gesetzgebungskompetenz der Länder zu wecken. Dies gilt unbeschadet des *obiter dictum* des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, wonach „*schon durch die mehrfache Anknüpfung an die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO*“ deutlich werde, dass der Gesetzgeber mit § 24a LEPro, der Vorgängerregelung des Beeinträchtigungsgebots im Teilplan Einzelhandel, städtebauliche Planung betreibe. Die Anknüpfung an § 11 Abs. 3 BauNVO als solche kann im Gegenteil ein taugliches Mittel sein, um das Objekt der planungsrechtlichen Steuerung – den großflächigen Einzelhandel – zu konkretisieren und so hinreichend bestimmbar zu machen. Auch diese Frage wurde jüngst obergerichtlich durch das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen (im März 2012) entschieden.

Einer näheren Untersuchung bedarf indes die Frage, ob – gerade vor dem Hintergrund des erwähnten *obiter dictum* des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen – das vom Ordnungsgeber gewählte konkrete Regelungskonzept, nach dem Ziel 2 unmittelbar die Festsetzungsmöglichkeiten der Gemeinden für die Bauleitplanung für Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO beschränkt, zulässig ist.

Da sich aber grundsätzlich landesplanerische Zielvorgaben an nachgeordnete Planungsebenen, namentlich an die gemeindliche Bauleitplanung, richten und diese landesplanerischen Einschränkungen unterwerfen, sind zwar beide Instrumente auf die Steuerung des großflächigen Einzelhandels gerichtet. Während jedoch die bauplanerische Steuerung einen städtebaulichen (bodenrechtlichen) Bezug hat, beschränkt sich die raumordnerische Steuerung allein auf die räumliche Gesamtplanung und hat damit lediglich mittelbaren städtebaulichen Bezug.

Die in Ziel 2 getroffene Festlegung ist überdies mit der gemeindlichen Planungshoheit vereinbar. Die Verhältnismäßigkeit wird insbesondere über die Ausnahmeregelungen hergestellt.

Die Regelung weist schließlich auch Zielcharakter auf. Ziel 2 ist hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar und abschließend abgewogen.

Der räumliche Geltungsbereich der Zielfestlegung ist hinreichend bestimmbar. Der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ findet in zahlreichen Regelungen Anwendung. Er ist durch die Rechtsprechung hinreichend konkretisiert. Soweit der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche auch auf entsprechende gemeindliche Festsetzungen Bezug nimmt, ist die hinreichende Bestimmbarkeit des räumlichen Anwendungsbereichs ebenfalls gegeben, da insoweit schlicht auf die entsprechenden planerischen Festsetzungen der Gemeinden zurückgegriffen werden kann.

Entsprechendes gilt für den sachlichen Regelungsgehalt. Das Regelungsobjekt – „großflächige Einzelhandelsvorhaben“ - wird über den Verweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO hinreichend bestimmt. Die Bedeutung von Rand- und Kernsortimenten kann unter Zuhilfenahme von Ziel 5 und den Erläuterungen ermittelt werden. Auch die Zentrenrelevanz der Sortimente lässt sich bestimmen, da insoweit schlicht auf die Sortimente nach Anlage 1 Teilplan Einzelhandel bzw. auf die vorhandenen ortstypischen Sortimentslisten abgestellt werden kann.

Die Festlegung ist auch abschließend abgewogen.

Daran ändert zunächst die Bezugnahme auch auf „neu geplante“ zentrale Versorgungsbereiche nichts. Zwar können die Gemeinden so über die Festlegung neuer zentraler Versorgungsbereiche über die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben mit bestimmen. Diese den Gemeinden eingeräumte Konkretisierungsbefugnis nimmt der Festlegung jedoch nicht die abschließende Abgewogenheit. Insbesondere geht durch dieses Regelungskonzept die Festlegung nicht „ins Leere“, wenn die Gemeinden keine zentralen Versorgungsbereiche festgelegt haben, wie das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen noch an der Vorgängerregelung in § 24a LEPro moniert hatte. Denn gemäß Ziel 2 sind auch faktische zentrale Versorgungsbereiche maßgeblich. Die Regelung ist somit, anders als § 24a LEPro, nicht auf entsprechende Regelungen der Gemeinden angewiesen, um ihre Steuerungswirkung entfalten zu können. Zudem ist bei Ziel 2 – ebenfalls anders als bei § 24a LEPro – den Gemeinden die abschließende Entscheidung über Lage, Größe und Funktion von zentralen Versorgungsbereichen nicht überlassen. Denn der Teilplan Einzelhandel stellt insoweit nur auf Versorgungsbereiche ab, die bestimmte Kriterien erfüllen. Die Gemeinden können damit nicht schlicht nach Maßgabe ihres eigenen jeweiligen Einzelhandelskonzepts für sich selbst bestimmen, wo sie großflächige Einzelhandelsvorhaben ansiedeln möchten, sondern sind an landesplanerische Vorgaben gebunden.

Auch die Bezugnahme auf ortstypische Sortimentslisten nimmt der Festlegung nicht die abschließende Abgewogenheit. Für die abschließende Abgewogenheit genügt es, wenn der Kern der Festlegung abschließend abgewogen ist. Dem ist durch die vorgegebenen Sortimente nach Anlage 1 zum Teilplan Einzelhandel Rechnung getragen. Über die Sortimente nach Anlage 1 ist ein bestimmter Mindestschutz sichergestellt, den die Gemeinden auch nicht durch die Sortimentslisten unterlaufen können. Vielmehr können sie den Schutz des Integrationsgebots durch die Aufnahme weiterer, nicht zu den Sortimenten nach Anlage 1 zum Teilplan Einzelhandel zählender Sortimente lediglich erweitern, nicht aber verringern.

II. Rechtliche Würdigung

Ziel 2 entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist ein bindendes Ziel der Raumordnung.

1. Rechtmäßigkeit

Die Festlegung entspricht der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (dazu a.) und stellt keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete gemeindliche Planungshoheit dar (dazu b.).

a) Zuständigkeit

Die Landesregierung besitzt die Kompetenz für diese Regelung.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hatte in seiner Entscheidung vom 30.09.2009 insoweit Bedenken an der Vorgängerregelung von Ziel 2, § 24a LEPro, geäußert.¹ Es spreche sehr viel dafür, dass die Vorschrift nicht der Materie der Raumordnung im Sinne des Art. 74 Nr. 31 GG, sondern dem Bereich des Bodenrechts nach Art. 74 Nr. 18 GG zuzuordnen sei, für das der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitze. Diese Bedenken hatte das Oberverwaltungsgericht aufgrund des Baurechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts vom 16.06.1954 entwickelt, wonach solche Vorschriften, die unmittelbar den Grund und Boden zum Gegenstand

¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.09.2009, 10 A 1676/08 = IBR 2010, 180.

rechtlicher Ordnung haben, bodenrechtlicher Natur sind.² Dort, wo die Pläne in dem örtlichen Planungsraum der Gemeinde konkretisiert würden, sei jene unmittelbare rechtliche Beziehung der Planung zu Grund und Boden erreicht, die die Gesetzgebung über diese Planung zu einem Teil des Bodenrechts mache.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen gelangte auf dieser Grundlage zur folgenden Schlussfolgerung:

„Ausgehend von diesen Grundsätzen handelt es sich bei § 24a LEPro im Kern um eine bodenrechtliche Regelung. § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro bestimmt, dass Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden dürfen. Die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 zu den ‚in ihnen‘ zulässigen Nutzungen, die die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden nicht beeinträchtigen dürfen, stehen dazu in einem unmittelbaren Zusammenhang. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um städtebauliche Regelungen. Entsprechendes gilt auch für die weiteren Absätze, insbesondere die Bestimmung in Abs. 5, wonach vorhandene Standorte für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen (nur) unter Beschränkung auf den vorhandenen Bestand als Sondergebiete ausgewiesen werden dürfen. Schon durch die mehrfache Anknüpfung an die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO wird deutlich, dass der Gesetzgeber mit § 24a LEPro städtebauliche Planung betreibt.“

Vor diesem Hintergrund könnte es sich möglicherweise auch bei der Neuregelung in Ziel 2 (und Ziel 5) des Teilplans Einzelhandel um eine bodenrechtliche Regelung handeln, für die es dem Land an der Kompetenz fehlen würde.

Für diese Auffassung könnten folgende Aspekte sprechen:

² BVerfG, Baugutachten, 16.06.1954, 1 PBvV 2/52 = BVerfGE 3, 407.

- Ziel 2 betrifft nicht die Standortverteilung zwischen verschiedenen Gemeinden, sondern die Zuordnung von Flächenfunktionen innerhalb einer Gemeinde.
- Mit der Inbezugnahme des § 11 Abs. 3 BauNVO verweist der Plansatz auf eine Regelung, die dem Bodenrecht zugehörig ist.
- Insbesondere ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob die Landesplanung mit dem konkreten Regelungskonzept die städtebauliche Planung der Gemeinden, wie sie in § 11 Abs. 3 BauNVO ihre Ausprägung findet, einschränken will.

aa) Standortzuweisung innerhalb von Gemeinden

Nach Ziel 2 dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. Zentrale Versorgungsbereiche beziehen sich auf einen bestimmten räumlichen Bereich innerhalb des Stadt- und Gemeindegebiets.³ Ziel 2 beinhaltet damit zumindest *auch* innerörtliche Standortzuweisungen.

(1) Grundsätzlich innerörtliche Festlegungen zulässig

Das Integrationsgebot stellt ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Einzelhandelsansiedlung dar und ist in vielen Raumordnungsplänen enthalten. Ihm ist die innerörtliche Steuerungswirkung immanent. Wenn hier also die Frage nach der Zulässigkeit innerörtlicher Festlegungen aufgeworfen wird, so entspricht dies der Frage nach der *grundsätzlichen Zulässigkeit* des Integrationsgebots.

Diese Frage wurde jüngst von verschiedenen Obergerichten positiv beschieden.⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat die Zulässigkeit des Integrationsgebots ohne nähere Prüfung in seinem Urteil vom 17.09.2003 vorausgesetzt.⁵ Bedenken gegen die

³ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 106. EL 2012, § 34 Rn. 85.

⁴ Vgl. zuletzt OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.05.2013, 1 ME 56/13 (juris).

⁵ BVerwG, Urt. v. 17.09.2003, 4 C 14/01 = BVerwGE 118, 25.

Kompetenzgemäßheit hatte das Bundesverwaltungsgericht auch nicht in seinem Beschluss vom 02.05.2013. Vielmehr wies es darauf hin, dass nach seiner Rechtsprechung die Standortplanung von Einzelhandelsgroßbetrieben nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt ist, sondern bereits auf Ebene der Landesplanung einsetzen kann. Vor diesem Hintergrund genüge es den Darlegungsanforderungen bei der Nichtzulassungsbeschwerde nicht, mit dem Hinweis, die Frage sei streitig, nach der Landeskompentenz für Integrationsgebote zu fragen, zumal diese vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ausführlich behandelt worden sei.⁶

In der Tat hat sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg eingehend mit dieser Grundsatzfrage auseinandergesetzt. Er kommt überzeugend zu dem Ergebnis, dass die innerörtliche Steuerungswirkung das Integrationsgebot nicht zu einer bodenrechtlichen Regelung macht.⁷ Eine solche Sichtweise, wonach der Raumplanung derartige innerörtlich wirkende Regelungen *per se* verschlossen sind, ließe außer Acht, dass das Städtebaurecht einerseits und das Raumordnungsrecht andererseits an mehreren Stellen verzahnt sind.⁸

Diese Verzahnung verdeutlicht beispielsweise § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB, wonach sich im Rahmen des interkommunalen Abstimmungsgebotes die Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen können. § 34 Abs. 3 BauGB bestimmt, dass von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen. Ausweislich der Gesetzesbegründung können sich solche zentralen Versorgungsbereiche nicht nur aus den Darstellungen und Festsetzungen von

⁶ BVerwG, Beschl. v. 02.05.2013, 4 B 59/12 Rn. 20 (juris).

⁷ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11 Rn. 74 = BauR 2013, 425.

⁸ Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, 2005, S. 37 ff.

Bauleitplänen, sondern auch aus Festlegungen in Raumordnungsplänen ergeben.⁹

Entsprechende Verschränkungen finden sich in den Vorschriften des Raumordnungsgesetzes. So heißt es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2:

„Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und der örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen.“

Runkel¹⁰ führt hierzu treffend aus:

„Zunächst überrascht, dass zu den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung auch die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche gezählt wird, handelt es sich dabei doch primär um eine kommunale Aufgabe. Bei genauerem Hinsehen wird aber zweierlei deutlich. Angesprochen ist nicht die breite Aufgabenpalette zur Erhaltung der Innenstädte und Stadtteilzentren, wie sie z.B. im Besonderen Städtebaurecht des BauGB behandelt wird. Es geht dem ROG nur um deren Bedeutung als zentrale Versorgungsbereiche und damit in erster Linie um den dort angesiedelten Einzelhandel. (...) Satz 3 spricht aus diesem Aufgabenbereich wiederum nur einen Teilaspekt an, nämlich die räumlichen Voraussetzungen, damit Innenstädte und örtliche Zentren weiterhin ihre Aufgabe als zentrale Versorgungsbereiche wahrnehmen können. Daraus folgt, dass es aus der Sicht des ROG 2009 Aufgabe der Städte und Gemeinden ist, ihre Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und die Raumordnung insofern einen Beitrag leisten soll, als sie dazu die räumlichen Voraussetzungen schafft. Unter räumlichen Voraussetzungen ist in diesem Zusammenhang insbesondere zu verstehen, dass außerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren keine großflächigen Einzelhandelsbetriebe

⁹ Begründung des Regierungsentwurfes, BR-Drs. 756/03, S. 151.

¹⁰ Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, L § 2 Rn. 139.

oder Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben entstehen, die die Funktion der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche gefährden können. Es geht also um raumordnerischen Flankenschutz für die primär städtebauliche Aufgabe der Erhaltung von Innenstädten und Stadtteilzentren auch als zentrale Versorgungsbereiche.“

Ebenso setzt § 8 Abs. 5 ROG das „Hineinplanen“ der Raumplanung in die Gemeinde voraus, wenn er den Planungsträger ermächtigt, Festlegungen zu besonderen Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkten und Entlastungsorten, zu treffen.

Ein Raumordnungsplan verstößt daher noch nicht deshalb gegen die Kompetenz der Landesplanung, weil darin Festlegungen enthalten sind, welche gemeindeinterne Flächennutzungs- und Flächenfunktionszuweisungen treffen.¹¹

Kennzeichnendes Merkmal für zulässige raumordnungsrechtliche Festlegungen ist weniger ihr räumlicher Gegenstand, als vielmehr der überörtlich veranlasste *Zweck* der Planung.¹²

(2) Überörtlicher Planungszweck

Eine solche innerörtlich wirkende Steuerung ist somit nicht bereits grundsätzlich zu beanstanden. Für die Zulässigkeit raumordnungsrechtlicher Festlegungen kommt es darauf an, ob sie durch ein überörtliches Interesse, also vom Aufgabenrahmen der Raumordnung und Landesplanung, gedeckt sind. Dies ist dann der Fall, wenn die Regelung der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen dient.¹³

Es steht außer Zweifel, dass einer Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe überörtliche Bedeutung zukommt und sie

¹¹ Vgl. hierzu treffend VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 75 (juris).

¹² Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 1 Rn. 67.

¹³ BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 Rn. 10 = NVwZ 2012, 315, 68; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 1 Rn. 67.

daher Gegenstand der raumordnerischen Steuerung sein kann.¹⁴ Überdies hat die Rechtsprechung verschiedenen Ausformungen des Integrationsgebots zugebilligt, Ausfluss überörtlicher Interessen zu sein.¹⁵ Auch das Integrationsgebot des Teilplans Einzelhandel lässt sich auf solche überörtlichen Interessen zurückführen.

Übergeordnetes Ziel des im Teilplan Einzelhandel geregelten Integrationsgebots ist es, die Innenstädte und örtlichen Zentren zu revitalisieren.¹⁶ Im Hinblick darauf bezweckt die auf Zentren und kurze Wege ausgerichtete Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch das Integrationsgebot zudem eine Reduzierung der Freirauminanspruchnahme und Freiraumzerschneidung.

Beiden Gesichtspunkten, der Zersiedelung wie der Förderung der Innenstadtbereiche, kommt überörtliche Bedeutung zu.

Zunächst kann für die überörtliche Relevanz des Integrationsgebots in Rechnung gestellt werden, dass eine mangelnde städtebauliche Integration von Einzelhandelsgroßbetrieben zu Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und zur Zersiedelung

¹⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 72; BVerwG, Beschl. v. 08.03.2006, 4 B 75/05 = NVwZ 2006, 932; Urt. v. 15.05.2003, 4 CN 9/01 = BVerwGE 118, 181 = NVwZ 2003, 1263; Urt. v. 17.09.2003, 4 C 14/01 = BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220; Urt. v. 18.09.2004, 4 C 20/02, BVerwGE 119, 54 = NVwZ 2004, 226; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.06.2005, 3 S 1545/04 = VBIBW 2005, 473; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.10.2008, 1 A 10388/08 = DVBl 2009, 386; Schmitz, ZfBR 2001, 85; Uechtritz, NVwZ 2007, 1337, 1344; Sparwasser, VBIBW 2008, 171.

¹⁵ OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.05.2013, 1 ME 56/13 (juris); VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 75 (juris); OVG SH, Urt. v. 22.04.2010, 1 KN 19/09, Rn. 134 = NordÖR 2011, 229; ein Integrationsgebot für zulässig hielt offenbar auch BVerwG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn. 19, 26 = BVerwGE 301, 316; Urt. v. 17.09.2003, 4 C 14/01 = BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220, jeweils allerdings ohne eingehende Prüfung, aber auch ohne Zweifel an der Überörtlichkeit zu äußern; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 06.05.2009, 1 C 10970/08, NVwZ-RR 2009, 711 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Zwischenurteil v. 15.10.2008, 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 19.05.2008, 3 S 2509/07, Rn. 12; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 27.09.2007, 3 S 2875/06, Rn. 32, 33; OVG Niedersachsen, Urt. v. 01.09.2005, 1 LC 107/05, ZfBR 2005, 809 ff sowie OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 06.06.2005, 10 D 148/04, NVwZ 2005, 1201 ff.

¹⁶ Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel, S. 2, 10 ff.

der Landschaft führen kann.¹⁷ Die Überörtlichkeit dieser Belange ergibt sich etwa aus § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 ROG, wonach einerseits im Gesamttraum der Bundesrepublik eine ausgewogene und andererseits eine großräumige und übergreifende Freiraumstruktur zu erhalten und zu entwickeln ist. Die örtliche Siedlungsstruktur in den Gemeinden ist insoweit untrennbar in die überörtliche Siedlungsstruktur eingebunden, weil Siedlungstätigkeit letztlich immer in Gemeinden stattfindet und deshalb auch nur dort über das gesamtäumliche Verhältnis von Siedlungs- und Freiraumstruktur entschieden wird.¹⁸

Wesentlich erscheint das Ziel, die Innenstädte zu stärken, welches ebenfalls überörtlicher Natur ist. Dies folgt zunächst aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG, in dem der „raumordnerische Flankenschutz für die primär städtebauliche Aufgabe der Erhaltung der Innenstädte“¹⁹ deutlich wird. Hierin kommt die Verzahnung von Raumordnung und Städtebau in besonderer Weise zum Ausdruck.²⁰

Dem kann nicht mit dem Argument entgegengetreten werden, die raumbedeutsamen Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben hingen in der Regel nicht davon ab, *wo* in einem Gemeindegebiet ein solches Vorhaben angesiedelt wird, sondern *ob* dies geschieht.²¹

Gegen diesen Einwand spricht schon das Zentrale-Orte-Konzept, welches eine wesentliche Basis der Raumordnungsplanung im gesamten Bundesgebiet darstellt. So ist gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und auf Zentrale Orte auszurichten. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG ist die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen

¹⁷ Siehe dazu El Bureiasi, Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, 1. Aufl. 2005, S. 232.

¹⁸ Zum Ganzen siehe nochmals El Bureiasi, Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, 1. Aufl. 2005, S. 232 f.

¹⁹ Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, L § 2 Rn. 139.

²⁰ Vgl. hierzu Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, 2005, S. 37 ff.

²¹ So aber Langguth, ZfBR 2011, 436 (440).

Orten zu bündeln. Besonders markant ist das Erfordernis leistungsfähiger Kommunen für die Funktionsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts durch § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 ROG. Danach sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. Letztlich ist ein attraktiver und funktionsfähiger Handelsplatz „Innenstadt“ eine der maßgeblichen Leitvorstellungen der Raumordnung.²²

Aus diesem Grund ist der Einzelhandel an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind.²³ In diesem Sinne dienen nicht nur Kongruenzgebote, sondern auch Integrationsgebote und Beeinträchtigungsverbote der Sicherstellung einer raumstrukturell und -funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe.²⁴ Es geht somit insgesamt um die Verhinderung schädlicher raumbedeutsamer Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben.

Entsprechendes hatte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg für das Integrationsgebot des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2002 festgehalten:

„Dem Integrationsgebot fehlt es nicht an einem es legitimierenden überörtlichen raumordnungsrechtlichen Bezug, der den Eingriff in die kommunale Planungshoheit rechtfertigt. Das Integrationsgebot gehört zum überörtlichen und zusammenfassenden Regelungsgegenstand der Raumordnung und ist als inhaltliche Ausgestaltung innergemeindlicher Siedlungsschwerpunkte nicht nur eine städtebauliche und rein örtliche Aufgabe.“

Auch der Teilplan Einzelhandel verfolgt insoweit somit einen überörtlichen Planungszweck.

²² OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.05.2013, 1 ME 56/13 (juris).

²³ BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn. 10 = NVwZ 2012, 315, 68 (69); Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn. 18 = BVerwGE 138, 301.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn. 18 = BVerwGE 138, 301.

bb) Bezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO und Regelungskonzept des Integrationsgebots

Ziel 2 verweist auf § 11 Abs. 3 BauNVO und nimmt damit auf eine bodenrechtliche Regelung Bezug. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hatte seine Bedenken an der Kompetenzgemäßheit der Vorgängerregelung im LEPro auch an einer solchen wiederholten Anknüpfung an § 11 Abs. 3 BauNVO festgemacht:

„Schon durch die mehrfache Anknüpfung an die Regelung des § 11 Abs. 11 BauNVO wird deutlich, dass der Gesetzgeber mit § 24a LEPro städtebauliche Planung betreibt.“²⁵

Ob diese Aussage losgelöst von der seinerzeit konkret zur Prüfung stehenden Regelung auch aus Sicht des Oberverwaltungsgerichts Allgemeingültigkeit besitzen soll, erscheint jedoch fraglich. Denn allein die Bezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO führt noch nicht dazu, dass Ziel 2 bzw. Ziel 5 des Teilplans Einzelhandel als bodenrechtliche Regelung aufgefasst werden müssten.

Vielmehr nehmen die Plansätze verschiedener Raumordnungspläne auf § 11 Abs. 3 BauNVO Bezug, um dem Steuerungsobjekt „großflächiges Einzelhandelsvorhaben“ die nötige Bestimmtheit zu verschaffen. Verschiedene Obergerichte und das Bundesverwaltungsgericht haben diese Regelungstechnik gebilligt.²⁶ So bejahte das Bundesverwaltungsgericht die Bestimmtheit des Begriffs „Großflächiger Einzelhandelseinrichtungen“ im LEP Mecklenburg-Vorpommern 2005, gerade *weil* dieser Begriff über die Verweisung auf § 11 Abs. 3 BauNVO näher bestimmt wurde.²⁷

Sofern also auf § 11 Abs. 3 BauNVO lediglich Bezug genommen wird, um den Regelungsgegenstand des Integrationsgebots

²⁵ OVG Münster, Urt. v. 30.09.2008, 10 A 1676/08, Rn. 91 (juris).

²⁶ BVerwG, Urt. v. 22.06.2011, 4 CN 4/10 = BVerwGE 140, 54; OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 100 = DVBL 2012, 851.

²⁷ BVerwG, Urt. v. 22.06.2011, 4 CN 4/10 = BVerwGE 140, 54.

näher abzustecken, bestehen gegen die Inbezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO daher keine Bedenken.

cc) Steuerung der gemeindlichen Festsetzungsbefugnisse

Möglicherweise erweist sich aber das *konkrete Regelungskonzept* im Teilplan Einzelhandel als kompetenzwidrig.

Der Verordnungsgeber beschränkt sich mit Ziel 2 (und Ziel 5) des Teilplans Einzelhandel nicht darauf, die Standorte von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu steuern, sondern wirkt unmittelbar auf die bauleitplanerischen *Festsetzungsbefugnisse* der Gemeinden ein. Der Teilplan Einzelhandel erklärt nicht lediglich „Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO“ in zentralen Versorgungsbereichen für zulässig, sondern ordnet an, dass „Kerngebiete und Sondergebiete“ für solche Vorhaben außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen „nicht dargestellt und festgesetzt werden“ dürfen. Ziel 2 knüpft unmittelbar an die Festsetzungsbefugnisse der Gemeinden an. Er weist einen Regelungsgehalt auf, der konzeptuell den Bestimmungen der BauNVO nahe kommt. Diese regeln ebenfalls die Festsetzungsbefugnisse von Gemeinden. Indem der Teilplan Einzelhandel bestimmt, dass Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in zentralen Versorgungsbereichen festgesetzt werden dürfen, sieht er zudem eine Einschränkung vor, die in der bundesgesetzlichen Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht enthalten ist.

Damit *unterscheidet* sich vorliegend der regulatorische Anknüpfungspunkt von demjenigen in anderen Raumordnungsplänen. Dort wird unmittelbar auf „Vorhaben“ im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. auf großflächige Einzelhandelsvorhaben Bezug genommen und *deren* Zulässigkeit beschränkt.²⁸ Inso-

²⁸ Vgl. etwa die Festlegung 4.3.2 (1) des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern vom August 2005 sowie Plansatz 3.3.7, Satz 1, 1. Halbsatz Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg sowie die Begründung hierzu, in der auf § 11 Abs. 3 BauNVO verwiesen wird.

weit ist anerkannt, dass die Standortplanung für Einzelhandels-großbetriebe nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt ist, sondern auch mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen kann. Mit einer derartigen Regelung verlässt der Landesplanungsträger nicht seinen Kompetenzbereich.²⁹ Entscheidend ist mithin, ob dies auch für das Regelungskonzept des Teilplans Einzelhandel gilt oder ob der Landesgesetzgeber kompetenzwidrig Dinge regeln will, die der Bundesverordnungsgeber bereits in § 11 Abs. 3 BauNVO geregelt hat.³⁰

Gegen die Kompetenzwidrigkeit spricht das grundlegende Verhältnis von Raumordnungs- und Bauleitplanung. Zulässiger Regelungsgegenstand der Raumplanung sind ausdrücklich nicht nur raumbedeutsame Maßnahmen, sondern auch und gerade raumbedeutsame *Planungen*. § 4 ROG begründet eine *Bindung* öffentlicher Stellungen auch bei Planungen an die raumordnerischen Vorgaben. Das ROG *setzt voraus*, dass die *Planungs*befugnisse nachgeordneter Ebenen über die Vorgaben der BauNVO hinausgehend beschränkt werden können. Dies impliziert, dass die Raumordnung der städtischen Bauleitplanung Vorgaben machen darf. Diese gehen dann zwangsläufig über die Bestimmungen des BauGB und der BauNVO hinaus, ohne dass dies grundsätzliche kompetenzrechtliche Bedenken wecken würde.

So hat auch das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit einer landesplanerischen Regelung zur Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben ausgeführt:

„Raumplanerische Vorgaben sind zulässig, wenn die Regelung (...) der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen von Pla-

²⁹ BVerwG, Beschl. v. 08.03.2006, 4 B 75/05, NVwZ 2006, 932; Urt. v. 15.05.2003, 4 CN 9/01 = BVerwGE 118, 181 = NVwZ 2003, 1263; Urt. v. 17.09.2003, 4 C 14/01 = BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220; Urt. v. 18.09.2004, 4 C 20/02, BVerwGE 119, 54 = NVwZ 2004, 226.

³⁰ Diese Frage werfen auf Maidowski/Schulte, BauR 2009, 1380 (1386); ein solches Regelungskonzept für kompetenzwidrig hält mit entsprechender Argumentation Langguth, ZfBR 2011, 436 (440).

*nungen oder Maßnahmen dient. Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit eröffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis. In diesem Rahmen ist der Raumordnung auch eine betriebsübergreifende Betrachtungsweise erlaubt. Dass der für das Bodenrecht zuständige Gesetzgeber in § 11 Abs. 3 BauNVO eine städtebauliche Regelung getroffen hat, die auf großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt ist, steht einer Regelung von Einzelhandelsagglomerationen im Wege der Landesplanung nicht entgegen.*³¹

Angesichts der Ebenenverschiedenheit von Raumordnung und Bodenrecht hält es das Bundesverwaltungsgericht damit offenbar für unbedenklich, wenn das Raumordnungsrecht Einschränkungen trifft, die in den entsprechenden Regelungen des Bodenrechts nicht enthalten sind.

Unbeachtlich ist es hierbei, wenn sich der Landesplanungsgeber der im Bodenrecht normierten Begriffe bedient oder deren Norm in Bezug nimmt. Dies stellt nur einen weiteren Beleg für die im Boden- und Raumplanungsrecht an mehreren Stellen zum Ausdruck kommende und bereits erläuterte Verzahnung beider Rechtsmaterien dar.

Schließlich erscheint die im Teilplan Einzelhandel gewählte Regelung gegenüber der üblicherweise gewählten Regelungskonzeption aus einem anderen Blickwinkel sogar vorzugswürdig: Raumordnungspläne dürfen regelmäßig keine Aussagen enthalten, die sich unmittelbar auf raumbedeutsame Maßnahmen/Vorhaben Privater beziehen. Kompetenzrechtlich zulässig sind nur Festlegungen, die sich an die Zieladressaten der Bindungswirkungen nach § 4 ROG richten. Bezieht sich eine raumordnerische Zielfestlegung auf *ein bestimmtes Vorhaben*, ist nicht gewährleistet, dass lediglich öffentliche Stellen Adressaten der Festlegung sein sollen. *Runkel* hält daher eine Zielfestlegung für unzulässig, nach der großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Gemeinden einer bestimmten Zentralitäts-

³¹ BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn. 10 = KommJUr 2012, 68 (69).

stufe errichtet werden dürfen, sofern Adressat dieses Ziels die Betreiber großflächiger Einzelhandelsbetriebe und damit Personen des Privatrechts sind. Zulässig sei es dagegen,

„in einem Raumordnungsziel zu bestimmen, dass die planungsrechtlichen Grundlagen für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe nur in Gemeinden mit einer bestimmten Zentralitätsstufe geschaffen werden dürfen.“³² (Hervorhebung durch Verf.)

Hinzu kommt, dass ein (lediglich) das raumbedeutsame Vorhaben steuerndes Ziel der Raumordnung leer liefe, hätte die planende Gemeinde durch entsprechende bauplanerische Ausweisung Baurecht geschaffen. Schließlich korrespondiert die Bezugnahme auf die bauplanerische Darstellung bzw. Festsetzung mit dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB.

Unter diesem Blickwinkel erweist sich eine unmittelbare regulatorische Anknüpfung an die gemeindliche Bauleitplanung (will man eine Umdeutung vermeiden³³) sogar als geboten.

Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit des im Teilplan Einzelhandel gewählten Regelungskonzepts spricht überdies, dass die Festlegung, großflächige Einzelhandelsvorhaben nur innerhalb von zentralen Versorgungsbereichen zuzulassen, im Ergebnis keinen anderen Regelungsgehalt aufweist, als eine regulatorische Anknüpfung an die gemeindliche Bauleitplanung. Die Einschränkung, keine großflächigen Einzelhandelsvorhaben außerhalb von Siedlungsschwerpunkten zuzulassen, enthält stets implizit auch die Festlegung, dass Gemeinden keine Sondergebiete und Kerngebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO festsetzen dürfen. Denn Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind ohnehin nur in Kern- und Sondergebieten zulässig. Es *kann* nur darum gehen, der Gemeinde

³² Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 1 Rn. 77.

³³ Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 1 Rn. 77.

die Ansiedlung solcher Vorhaben im Wege der Bauleitplanung zu untersagen.³⁴

b) Vereinbarkeit mit gemeindlicher Planungshoheit

Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel schränkt die gemeindliche Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 VerfNRW) ein. Die Gemeinden sind danach in ihrer planerischen Entscheidung, an welchen Standorten sie Sonder- und Kerngebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO festsetzen wollen, an spezifische landesplanerische Vorgaben gebunden.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Obergerichte steht die gemeindliche Planungshoheit der Bindung der gemeindlichen Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht prinzipiell entgegen. Das Grundgesetz gewährleistet die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit ist indes nur dann zulässig, sofern überörtliche Interessen von höherem Gewicht diese Einschränkung rechtfertigen; der Eingriff muss angesichts der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsgebots insbesondere verhältnismäßig sein und das Gebot der Willkürfreiheit beachten. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist anhand der konkreten örtlichen Gegebenheiten im Wege der Güterabwägung zu ermitteln.³⁵

aa) Legitimes Ziel

Verhältnismäßig kann ein Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit nur dann sein, wenn mit dem Eingriff ein legitimes, d.h. im vorliegenden Zusammenhang überörtliches Ziel verfolgt wird. Bereits im Zusammenhang mit der *Kompetenz-*

³⁴ Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 08.03.2006, 4 B 75/05, Rn. 16 = ZfBR 2006, 352: „Dass es (...) mit der Selbstverwaltungsgarantie (...) vereinbar sein kann, Gemeinden unterhalb der Zentralitätsstufe eines Oberzentrums zu untersagen, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren im Wege der Bauleitplanung zu ermöglichen, ist nicht zweifelhaft.“ (Hervorhebung durch Verf.).

³⁵ VGH Baden-Württemberg, Urt. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 72; BVerwG, Urt. v. 08.03.2006, 4 B 75/05 = NVwZ 2006, 932; BVerwG, Urt. v. 15.05.2003, CN 9/01 = BVerwGE 118, 01.

gemäßheit des Integrationsgebots des Teilplans Einzelhandel wurde geklärt, dass es sich bei der Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe zum Zwecke der Innenstadtförderung um ein *überörtliches* Interesse handelt, das nicht nur auf der Ebene der Bauleitplanung verfolgt werden kann, sondern das auch einer Steuerung auf Ebene der Landesplanung zugänglich ist.³⁶ Entsprechendes gilt im Hinblick auf die gemeindliche Planungshoheit. Die Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist ein legitimes Ziel, das einen Eingriff in die Planungshoheit rechtfertigen kann.³⁷

bb) Geeignetheit

Gegen die Geeignetheit von Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel bestehen keine Bedenken. Eine Regelung ist immer schon dann geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg tatsächlich befördert werden kann.³⁸ Hingegen muss das eingesetzte Mittel nicht das bestmögliche sein und auch nicht in jedem Einzelfall Wirkung entfalten.

Das Integrationsgebot soll die Innenstädte stärken, einer Zersiedelung sowie einer unnötigen Flächeninanspruchnahme entgegenwirken und Einzelhandelsgroßbetriebe Siedlungsschwerpunkten zuordnen.³⁹ Hierzu ist das Gebot, großflächige Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich ausschließlich in zentralen Versorgungsbereichen zuzulassen, geeignet, denn es leistet einen Beitrag zur Zielerreichung.

cc) Erforderlichkeit

Eine eingreifende Regelung ist nur dann erforderlich, wenn ihr Zweck nicht auch durch ein milderes Mittel verfolgt werden

³⁶ BVerwG, Beschl. v. 08.03.2006, 4 B 75/05, Rn. 16 =ZfBR 2006, 352; Urt. v. 17.09.2003, C 14/01, Rn. 38 = BVerwGE 119, 25.

³⁷ VGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.08.2009, 18/08, Rn. 67 = DVBl 2009, 1305; konkret für das Integrationsgebot im LEP Baden-Württemberg 2002 bejaht von VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, S 351/11, Rn. 71 ff. (juris).

³⁸ BVerwG, Urt. v. 29.04.1994, 7 C 47/93 = BVerwGE 96, 10 (23).

³⁹ Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, 2005, S. 86.

könnte. Es genügt nicht, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die Betroffenen weniger belasten, wenn sie nicht die gleiche Wirksamkeit versprechen.⁴⁰ Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit einer Regelung, die wie hier dem Schutz eines öffentlichen Interesses dient, kommt dem Plangeber eine Einschätzungsprärogative zu.

(1) Grundsätzliche Erforderlichkeit des Integrationsgebots

Gemessen an diesem Maßstab bestehen im Hinblick auf die im Teilplan Einzelhandel beschriebenen Entwicklungen im großflächigen Einzelhandel an der grundsätzlichen Erforderlichkeit eines Integrationsgebots keine Bedenken.⁴¹

Ein milderes, aber gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Als mildere Mittel kämen lediglich ein Verzicht auf das Integrationsgebot oder die Festlegung als bloßer Grundsatz in Betracht. Diese Mittel wären indes nicht gleich geeignet. Überdies dürfte die Eingriffsintensität des vorliegenden Planungskonzeptes selbst ein „milderes Mittel“ gegenüber einer anderen Planung sein. Der Teilplan Einzelhandel sieht zur Erreichung der beschriebenen Ziele lediglich das Integrationsgebot vor, das er mit einem Beeinträchtigungsverbot verbindet. Auf ein Kongruenzgebot, wonach die Verkaufsfläche von Einzelhandelsgroßprojekten so bemessen sein soll, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet, verzichtet der Teilplan Einzelhandel hingegen. Auch einem solchen Kongruenzgebot hatte das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 16.12.2010 die Erforderlichkeit nicht abgesprochen. Es hatte in diesem Zusammenhang aber bemerkt, ein bloßes Beeinträchtigungsverbot wie auch ein mit einem Beeinträchtigungsverbot verbundenes Integrations-

⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn. 19 = BVerwGE 138, 301; Rn. 19 = ZfBR 2011, 374.

⁴¹ Zu der Frage, inwieweit Modifikationen, insbesondere eine genauere Fassung des Begriffs der „zentralen Versorgungsbereiche“ bzw. die Vorgabe von Kriterien hierfür zulässig sind, s. unten III.2.

gebot könne im Einzelfall milder sein als ein Kongruenzgebot, weil derartige Festlegungen einem Vorhaben nicht strikt entgegenstünden, sondern eine wesentliche Beeinträchtigung der Versorgungssituation in der Standortgemeinde und in betroffenen Nachbargemeinden voraussetzten.⁴²

(2) Erforderlichkeit des konkreten Regelungsgehalts

Auch der konkrete Regelungsgehalt von Ziel 2 geht nicht über das zur Zielerreichung Erforderliche hinaus.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf die Regelung zu den zentralen Versorgungsbereichen. Ziel 2 erlaubt die Festsetzung von Kern- und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht nur in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen, sondern auch in neu geplanten Versorgungsbereichen, die bestimmten näher definierten Kriterien genügen.

Indem die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben auch in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen erlaubt wird, wird die Beeinträchtigung der gemeindlichen Planungshoheit auf das zur Zielerreichung erforderliche Maß reduziert. Angezeigt kann eine solche Entwicklung neuer zentraler Versorgungsbereiche insbesondere zur Behebung eines städtebaulichen Missstandes sein, so etwa, wenn einem bestimmten Gemeindegebiet ein fußläufiger Nahversorgungsbereich fehlt.⁴³

Zugleich verkennt der Teilplan Einzelhandel nicht, dass den Gemeinden bei der Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen nicht völlig freie Hand gegeben werden kann. Denn wenn es allein auf entsprechende gemeindliche Planungen zu zentralen Versorgungsbereichen ankäme, wäre das mit dem Integrationsgebot verfolgte Ziel preisgegeben. Die Zulässigkeit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben hinge

⁴² BVerwG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn. 19 = BVerwGE 138.

⁴³ Vgl. dazu den der Entscheidung des OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10 (juris), zugrunde liegenden Fall.

dann allein von entsprechenden gemeindlichen Verlautbarungen ab. Nicht sichergestellt wäre hingegen, dass eine solche geplante Ansiedlung auch raumverträglich ist.

Vor diesem Hintergrund wird die Zulässigkeit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen gemäß dem zweiten Spiegelstrich von Ziel 2 eingeschränkt. Die neu geplanten zentralen Versorgungsbereiche müssen sich in städtebaulich integrierten Lagen befinden, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen. Damit greifen die Kriterien letztlich nur diejenigen Anforderungen auf, die bereits das allgemeine Städtebaurecht an die Entwicklung neuer zentraler Versorgungsbereiche gemäß § 9 Abs. 2a BauGB stellt. Auch in diesem Zusammenhang genügt die bloße Verlautbarung, einen konkret bestimmten räumlichen Bereich zu einem zentralen Versorgungsbereich entwickeln zu wollen, nicht, um die Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9a Abs. 2a BauGB zum Schutz der Entwicklung dieses Bereichs zu rechtfertigen.⁴⁴

Diese Kriterien stellen somit sicher, dass die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO unter Berücksichtigung der mit dem Integrationsgebot verfolgten Zwecke raumverträglich erfolgt. Sie gehen dabei nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinaus. Sie entfalten ihre beschränkende Wirkung nur bei der Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO; bei der Entwicklung neuer zentraler Versorgungsbereiche als solcher bleiben die Gemeinden von landesplanerischen Vorgaben frei.

Auch hinsichtlich der Regelungen zu Sortimenten ist Ziel 2 erforderlich. Zwar gibt Ziel 2 den Gemeinden in Anlage 1 zum Teilplan Einzelhandel bestimmte Sortimente vor, die in allen Gemeinden als zentrenrelevant anzusehen sind. Jedoch berück-

⁴⁴ Dazu siehe OVG NRW, Urt. v. 15.02.2012, 10 D 32/11.NE, Rn. 65 (juris).

sichtigt der Plan die konkreten örtlichen Gegebenheiten, indem er zudem auf die von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegten Sortimente abstellt. Auch dies reduziert die Eingriffswirkung der Regelung und beschränkt die Gemeinden nicht mehr als für die Zielerreichung erforderlich.

dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne oder der Angemessenheit besagt, dass die Beeinträchtigung des Rechtsguts in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen muss, der den Eingriff bedingt.

Das Integrationsgebot in der Fassung des Teilplans Einzelhandel greift nicht in unangemessener Weise in die gemeindliche Planungshoheit ein. Der Plangeber zeigt in seinen Erläuterungen gravierende *Fehlentwicklungen* im Zusammenhang mit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf. Diese zu verhindern ist ein öffentliches Interesse von hohem Gewicht, demgegenüber die gemeindliche Planungshoheit zurücktreten muss.

Dies gilt zumal deshalb, weil – anders etwa als bei einem strikten Kongruenzgebot – keiner Gemeinde die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben strikt verboten ist. Vielmehr wird die Ansiedlung nur kanalisiert und an integrierte Standorte gebunden. Damit können grundsätzlich auch kleinere Gemeinden großflächigen Einzelhandel ansiedeln.

Überdies wird durch den in Ziel 2 geregelten Ausnahmenvorbehalt gewährleistet, dass die gemeindliche Planungshoheit nicht in unangemessener Weise beeinträchtigt wird. Ausnahmsweise ist danach die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zulässig, nämlich dann, wenn eine integrierte Lage in den zentralen Versorgungsbereich nicht möglich ist und die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs diese Bauleitplanung erfordert und sofern zentrale Versorgungsbereiche von anderen Gemeinden nicht wesentlich

beeinträchtigt werden. Es handelt sich mithin nicht um ein *striktes* Integrationsgebot.

Schließlich ist die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in tatsächlich vorhandenen sowie in solchen zentralen Versorgungsbereichen, die von den Gemeinden neu entwickelt werden und bestimmten Anforderungen genügen, zulässig. Auch dies reduziert die Eingriffsintensität auf das zur Zielerreichung erforderliche Maß. Denn damit wird den Kommunen innerhalb gewisser Grenzen auch die Möglichkeit gegeben, neue zentrale Versorgungsbereiche zu entwickeln, in denen sodann die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben zulässig ist.

2. Zielcharakter

Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel kommt Zielcharakter zu.

Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Ziele der Raumordnung müssen demnach insbesondere hinreichend bestimmbar und Ergebnis einer abschließenden Abwägung sein.

a) Bestimmtheit

aa) Anforderungen

Mit der *Bestimmtheit* nimmt das ROG auf den allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz Bezug. Ziele der Raumordnung beanspruchen strikte Verbindlichkeit. Dieser Anspruch ist nur dann gerechtfertigt, wenn die verpflichteten Adressaten raumordnerischer Ziele die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.⁴⁵ Normadressaten sind die öffentlichen Stellen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 5

⁴⁵ Kuschnerus, ZfBR 2010, 324 (327); Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 3 Rn. 22.

ROG, im vorliegenden Kontext namentlich die Gemeinden. Diese müssen in der Lage sein, dem Ziel auf Grundlage seines Inhalts und durch Auslegung entnehmen zu können, was sie bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten haben. Dabei ist der Planungsträger nicht verpflichtet, den Adressaten in einem bestimmten Punkt vollständig „an die Kandare“ zu nehmen; den Zielcharakter büßt eine Festlegung daher nicht notwendig ein, wenn diese der Gemeinde einen gewissen „Entscheidungskorridor“ belässt.⁴⁶ Der Gemeinde muss es aber möglich sein zu ergründen, in welchem Rahmen sie sich bewegt und welchen Anweisungen sie bei ihrer Bauleitplanung Folge zu leisten hat.

Die Bestimmbarkeit muss in sachlicher und in räumlicher Hinsicht gegeben sein.

In räumlicher Hinsicht muss aus der Festlegung mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich die Festlegung bezieht. Dies kann grundsätzlich durch textliche oder zeichnerische Festlegungen geschehen.⁴⁷ Insbesondere zeichnerische, zumal parzellenscharfe, Festlegungen weisen naturgemäß einen hohen Grad an Bestimmtheit auf, sind aber kritisch im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der gemeindlichen Planungshoheit zu hinterfragen. Bei einer textlichen Festlegung muss sich die Festlegung nicht auf einen fixen räumlichen Bereich oder eine Gemarkung beziehen. Zulässig sind vielmehr auch *abstrakte* Festlegungen, die darauf verzichten, im Einzelnen zu bestimmen, wo im Planungsgebiet sich diese abstrakt definierten Gebiete konkret befinden.⁴⁸ Der räumlichen Bestimmbarkeit schaden solche abstrakten Kriterien nicht, solange sie selbst hinreichend klar gefasst sind und auf diese Weise der von der Festlegung erfasste räumliche Bereich ermittelt werden kann.

⁴⁶ So wörtlich OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 114 = DVBl 2012, 851.

⁴⁷ Vgl. OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 106 = DVBl 2012, 851.

⁴⁸ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 3 Rn. 23.

In sachlicher Hinsicht ist erforderlich, dass sich aus der Festlegung der fachliche Bereich ergibt, in dem Bindungen ausgesprochen werden, sowie die Bindungen selbst.

Dabei ist grundsätzlich die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht zu beanstanden. Die Kriterien für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs müssen nicht zwingend benannt werden, sofern sie sich durch Auslegung ermitteln lassen. Ebenso unschädlich sind Begriffe, die nur unter Verwendung fachwissenschaftlicher Methoden mit Inhalt gefüllt werden können. Sofern aber mehrere wissenschaftliche Methoden zur Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs existieren, muss das Raumordnungsrecht klarstellen, welche Methode heranzuziehen ist, ob es sich um einen normativen oder empirisch geprägten Begriff handeln soll.⁴⁹

Die an die Bestimmtheit zu stellenden Anforderungen stehen in einem direkten Spannungsverhältnis zu dem an die Raumordnungsplanung insgesamt zu stellenden Gebot, nur in dem erforderlichen Umfang in die Planungsentscheidungen nachgeordneter oder anderer Planungsträger einzugreifen.⁵⁰ Pointiert formuliert *Runkel* diesen Zusammenhang und seine Auswirkungen auf die erforderliche Bestimmtheit:

„Es wäre für die Raumordnungsplanung geradezu eine ‚Falle‘, einerseits stringente Anforderungen an die Bestimmtheit raumordnerischer Ziele zu stellen, um in einem zweiten Prüfschritt solche Festlegungen kompetenzrechtlich als einen zu weit gehenden Eingriff in die kommunale Planungshoheit in Frage zu stellen.“⁵¹

Die Anforderungen an die Bestimmtheit müssen auch im Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis mit Inhalt gefüllt werden. Die Anforderungen an die Bestimmtheit und abschließende

⁴⁹ So sehr eingehend OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 114 = DVBl 2012, 851 zur Frage einer empirischen oder normativen Auslegung des Begriffs.

⁵⁰ Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungsrecht, L § 3 Rn. 44.

⁵¹ Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungsrecht, L § 3 Rn. 46.

Abgewogenheiten sind daher zu relativieren. Zielfestlegungen dürfen nur in Ausnahmefällen so bestimmt sein, dass sie den nachgeordneten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen keinen substantiell ausreichenden Gestaltungs- und Konkretisierungsraum mehr belassen.⁵²

bb) Sachliche Bestimmtheit

Als konkrete Handlungsanweisung regelt Ziel 2 das grundsätzliche Verbot, Kern- und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb von zentralen Versorgungsgebieten auszuweisen. Sowohl die aufgegebenen bzw. untersagte Handlung als auch das Handlungsobjekt müssen hierbei für die Adressaten der Landesplanung klar erkennbar sein:

Die *Handlungsanweisung* bezieht sich auf die gemeindliche Bauleitplanung. Insoweit statuiert das Integrationsgebot ein *Verbot*, bestimmte Vorhaben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche darzustellen und festzusetzen. An der Bestimmbarkeit bestehen insoweit keine Bedenken.

Bestimmt bzw. bestimmbar ist auch das *Objekt* der Handlungsanweisung, die Planung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment.

Durch die Bezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO werden die erfassten Vorhaben hinreichend bestimmt.⁵³ Erfasst werden großflächige Einzelhandelsvorhaben, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können. Welche Vorhaben dies sind, kann unter Rückgriff auf die hierzu ergangene Rechtsprechung ermittelt werden.

⁵² Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungsrecht, L § 3 Rn. 47.

⁵³ So OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10 = DVBl 2012, 851.

Von der Festlegung erfasst sind nur Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit „zentrenrelevantem Kernsortiment“. Die Zentrenrelevanz von Sortimenten ergibt sich nach dem Teilplan Einzelhandel zum einen aus der als Anlage 1 beigefügten Liste sowie zum anderen aus den „Ortstypischen Sortimentslisten“. Die zentrenrelevanten Sortimente sind somit – entweder in Anlage 1 oder in entsprechenden ortstypischen Listen – im Einzelnen aufgeführt und damit hinreichend bestimmt.

Die Festlegung bezieht sich überdies nur auf zentrenrelevante Kernsortimente. Auch insoweit ist die erforderliche Bestimmtheit sichergestellt. Der Begriff des Kernsortiments kann gemäß Ziel 5 unter Zuhilfenahme des Erläuterungstextes vom Randsortiment abgegrenzt werden.

„Danach haben Randsortimente lediglich ergänzenden Charakter und stehen in Beziehung zum Kernsortiment. Randsortimentsangebote müssen dem Kernsortiment in Umfang und Gewichtigkeit deutlich untergeordnet sein („keine ins Gewicht fallende Bedeutung“); Merkmale dieser Unterordnung sind vor allem die jeweiligen Anteile an der Gesamtverkaufsfläche sowie am Gesamtumsatz des jeweiligen Betriebes.“⁵⁴

Ein Randsortiment liegt nur dann vor, wenn es

- weniger als 10 % der gesamten Verkaufsfläche ausmacht
- und in einem Verhältnis der Ergänzung und Unterordnung zum Kernsortiment steht.

Demgegenüber bezeichnet das Kernsortiment den Hauptteil des Warenangebotes, „der nach herrschender fachlicher Meinung einem bestimmten Sortimentsbereich zuzuordnen bzw. entsprechend zu klassifizieren ist und zudem hinreichend scharf konkurriert werden kann.“⁵⁵

⁵⁴ Siehe Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel, S. 19.

⁵⁵ Siehe Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel, S. 13.

Anhand dieser Vorgaben kann mit hinreichender Sicherheit bestimmt ist, wann ein Kern- und wann ein Randsortiment vorliegt.

cc) Räumliche Bestimmtheit (zentrale Versorgungsbereiche)

In räumlicher Hinsicht bezieht sich die Festlegung auf *zentrale Versorgungsbereiche*.

Der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche findet in verschiedenen Vorschriften Erwähnung.⁵⁶ Gemäß § 34 Abs. 3 BauGB kann ein Vorhaben im Innenbereich unzulässig sein, wenn schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Gemeinde zu erwarten sind. § 9 Abs. 2a BauGB ermächtigt die Gemeinden, für den Innenbereich zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass nur bestimmte Arten der im Innenbereich eigentlich zulässigen baulichen Nutzungen zulässig sind. Gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO bestimmt sich die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb von der Gemeinde festgesetzter Sonder- oder Kerngebiete u. a. danach, ob ein solches Vorhaben Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche einer Gemeinde hat. Grundsätzlich können sich zentrale Versorgungsbereiche somit sowohl aus den tatsächlichen Verhältnissen (so im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB)⁵⁷ als auch aus planerischen Festsetzungen und Darstellungen ergeben (daran knüpft § 9 Abs. 2a BauGB an).

An das in der Rechtsprechung zu den genannten Vorschriften geprägte Begriffsverständnis knüpft auch der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs im Teilplan Einzelhandel an.

⁵⁶ Zum Begriff des zentralen Versorgungsbereichs umfassend Schmitz, ZfBR 2007, 532.

⁵⁷ Nach dem BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 1/08 = BVerwGE 136, 18 kommt es im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB zur Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche allein auf die tatsächlichen Verhältnisse an. Planerische Festsetzungen oder Festlegungen sind hingegen unmaßgeblich; ebenso VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.12.2011, 8 S 1438/09 = DÖV 2012, 326.

Soweit der Teilplan Einzelhandel auf *tatsächliche zentrale Versorgungsbereiche* Bezug nimmt, ist er daher anhand der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere des § 34 Abs. 3 BauGB und der hierzu ergangenen Rechtsprechung, hinreichend bestimmbar.

Ein zentraler Versorgungsbereich im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB ist ein räumlich abgrenzbarer Bereich einer Gemeinde, dem aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen, häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote, eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt.⁵⁸ Bei der Beurteilung, ob ein Versorgungsbereich einen zentralen Versorgungsbereich bildet, bedarf es einer wertenden Gesamtbetrachtung der städtebaulich relevanten Gegebenheiten. Entscheidend ist, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat. Der Begriff ist nicht geographisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen.⁵⁹

Anhand dieser Kriterien kann im Rahmen von § 34 Abs. 3 BauGB bestimmt werden, ob ein Vorhaben aufgrund von zu erwartenden Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich unzulässig ist. Insoweit gibt der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche, insbesondere durch seine Konkretisierung in der Rechtsprechung, der Baugenehmigungsbehörde hinreichend konkrete Maßstäbe an die Hand, anhand derer sie einen zentralen Versorgungsbereich in tatsächlicher Hinsicht erkennen kann. Steht die Bestimmbarkeit eines zentralen Versorgungsbereiches in tatsächlicher Hinsicht für die Baugenehmigungsbehörde nicht im Zweifel, so ist der Begriff des zentralen Versorgungsbereiches grundsätzlich auch für eine Gemeinde als Adressatin der landesplanerischen Festsetzungen bestimmbar.

⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07 = BVerwGE 129, 207.

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2/08 = BVerwGE 136, 10.

Diese Auffassung wird, soweit ersichtlich, in der Kommentarliteratur geteilt.⁶⁰ *Runkel* verweist allerdings als abweichende Ansicht auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2009. Indes hatte dort auch das Oberverwaltungsgericht nicht pauschal die Bestimmbarkeit des Begriffs „zentrale Versorgungsbereiche“ in Zweifel gezogen. Vielmehr ging es um die sog. Indienstnahme der Gemeinden.⁶¹ Nach Auslegung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen lief das Integrationsgebot in der Fassung des § 24a Abs. 1 LEPro ohne ein vorheriges Tätigwerden der Gemeinden ins Leere. Damit ist aber nicht die grundsätzliche Bestimmbarkeit des Begriffs der zentralen Versorgungsbereiche zweifelhaft. Ausdrückliche Zweifel an der Bestimmtheit hatte das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen nur im Hinblick auf den Begriff der „Beeinträchtigung“ erhoben, dem es an einer Konkretisierung, etwa einer Einschränkung auf erhebliche oder wesentliche Beeinträchtigungen, fehle. Diesem Vorwurf ist der neue Teilplan Einzelhandel begegnet, indem er nun den Begriff der Beeinträchtigung im Rahmen der Ausnahmeregelung zu Ziel 2 ausdrücklich auf „wesentliche“ Beeinträchtigungen beschränkt.

Sofern sich der räumliche Anwendungsbereich des Integrationsgebots auch auf solche zentralen Versorgungsbereiche bezieht, die lediglich aufgrund planerischer Festsetzungen der Gemeinden zu zentralen Versorgungsbereichen entwickelt werden sollen, besteht an der Bestimmbarkeit ebenfalls kein Zweifel. Solche Festsetzungen erleichtern die Bestimmbarkeit sogar. Die räumliche Ausbreitung der zentralen Versorgungsbereiche lässt sich dann durch einen Blick in die jeweilige Festsetzung klären. Hinsichtlich der räumlichen Bestimmbarkeit bestehen somit keine Bedenken.

⁶⁰ So auch *Runkel*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungsrecht, L § 3 Rn. 31; *Kuschnerus*, *ZfBR* 2012, 234 (330) zieht offenbar den Begriff „zentrale Versorgungsbereiche“ dem Begriff „zentrale Orte“ vor; für die Bestimmbarkeit des Begriffs wohl auch *OVG Niedersachsen*, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 179 ff.

⁶¹ *Reidt/Wahlhäuser*, *UPR* 2008, 169.

b) Abschließende Abgewogenheit

aa) Anforderungen

Das Erfordernis abschließender Abgewogenheit bestimmt sich nach § 7 Abs. 2 ROG. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 ROG sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; Hs. 2 ordnet an, dass bei der Festlegung von *Zielen* der Raumordnung eine *abschließende Abwägung* erforderlich ist. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Festlegung auf landesplanerischer Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.⁶² Dabei muss sich bereits aus der Formulierung ergeben, dass es sich um eine verbindliche Handlungsanweisung mit Letztentscheidungscharakter handelt und nicht um eine bloße Anregung oder eine Abwägungsdirektive, die einer weiteren abwägenden Konkretisierung und Ausformung durch einen anderen Planungsträger zugänglich ist.⁶³

bb) Abschließende Abgewogenheit im Hinblick auf zentrale Versorgungsbereiche

Fraglich ist schließlich, ob die Festlegung in Ziel 2 im Hinblick auf die zentralen Versorgungsbereiche abschließend abgewogen ist.

Soweit sich die Festlegung in Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel lediglich auf bereits vorhandene zentrale Versorgungsbereiche bezieht, bestehen hinsichtlich der abschließenden Abgewogenheit keine Bedenken.⁶⁴ Insoweit nimmt der Plangeber auf bestimmte feststehende Kriterien Bezug. Der Plangeber hatte einen bestimmten Gebietscharakter vor Augen, dem er großflächige Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich vorbehalten wollte.

⁶² Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009, 3 S 2110/08, Rn. 35 ff. = VBIBW 2010, 357.

⁶³ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.2012, 8 S 2525/09, Rn. 29 (juris).

⁶⁴ So wohl auch OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 22.04.2010, 1 KN 19/09, Rn. 132 = NordÖR 2011, 229.

Die Zielvorgabe soll sich indes gemäß Ziel 2, zweiter Spiegelstrich, auch auf *von den Gemeinden neu geplante* zentrale Versorgungsbereiche erstrecken.

(1) Zulässiger Zukunftsbezug

Das Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein hatte im Zusammenhang mit dem Beeinträchtigungsverbot der Teilfortschreibung 2004 des Landesraumordnungsplans Schleswig-Holstein die abschließende Abgewogenheit einer Festlegung, die nicht nur auf bestehende, sondern auch auf geplante zentrale Versorgungsbereiche abstellte, verneint.

Diese Festlegung nehme auch auf solche Bereiche Bezug, die zum Zeitpunkt der Plangebung noch gar nicht gegeben gewesen seien; sie seien dementsprechend einer landesplanerischen Abwägung noch gar nicht zugänglich gewesen.⁶⁵

Indes vermag allein der Zukunftsbezug die abschließende Abgewogenheit nicht auszuschließen.

Wäre das der Fall, hätte das Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein konsequenterweise auch die Festlegung zu den „bestehenden“ zentralen Versorgungsbereichen verwerfen müssen, weil auch ihr ein Zukunftsbezug immanent ist. Die Festlegung nimmt nicht allein auf „im Zeitpunkt der Aufstellung des Raumordnungsplans“ bestehende zentrale Versorgungsbereiche Bezug, sondern auch auf solche, die sich während der Geltungsdauer des Planes entwickeln. Denn erfüllt nach Inkrafttreten des Plans ein Gebiet die Kriterien, welche die Rechtsprechung für einen zentralen Versorgungsbereich entwickelt hat, handelt es sich ebenfalls um einen „bestehenden“ zentralen Versorgungsbereich im Sinne der Festlegung.

Insoweit weckt der „Zukunftsbezug“ keine Bedenken hinsichtlich der abschließenden Abgewogenheit der Festlegung. Denn abschließend abgewogen sind die einen zentralen Versorgungs-

⁶⁵ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 22.04.2010, 1 KN 19/09, Rn. 132 = NordÖR 2011, 229.

bereich konstituierenden Merkmale. Das genügt für die abschließende Abgewogenheit des Ziels, sofern diese Kriterien hinreichend konkret sind, um eine räumliche Bestimmung auf der nachfolgenden Planungsebene nach den vorgegebenen Kriterien vornehmen zu können.⁶⁶ Das ist im Hinblick auf den Begriff des „zentralen Versorgungsbereichs“, dessen Merkmale durch in der Rechtsprechung entwickelte Kriterien weitgehend abgesteckt sind, der Fall.

Der mit der Bezugnahme auch auf „neu geplante zentrale Versorgungsbereiche“ verbundene Zukunftsbezug allein nimmt der Festlegung somit noch nicht die abschließende Abgewogenheit, zumal der Teilplan Einzelhandel auch auf solche „neu geplanten zentralen Versorgungsbereiche“ Bezug nimmt, die zur Zeit der Aufstellung des Teilplans Einzelhandel schon geplant und damit schon gegeben waren.

**(2) Keine „unzulässige Indienstnahme der Gemeinden“⁶⁷
(Abgrenzung zu § 24a LEPro)**

Fraglich ist indes, ob die Zielbindung deshalb verloren geht, weil der Teilplan Einzelhandel den Gemeinden mit der Bezugnahme auf „neu geplante zentrale Versorgungsbereiche“ die Befugnis einräumt, den Regelungsgehalt des Integrationsgebots durch eigene planerische Festsetzungen auszuformen und sich der Teilplan Einzelhandel so in ein Verhältnis der Abhängigkeit zu den gemeindlichen Planungen begibt. Denn abschließend abgewogen ist ein Ziel der Raumordnung nur, wenn es auf den nachfolgenden Ebenen nicht mehr ergänzungsbedürftig ist.

Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, das der Vorgängerregelung von Ziel 2, § 24a LEPro, die Zielqualität abgesprochen hatte.

⁶⁶ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 3 Rn. 27.

⁶⁷ Siehe dazu Reidt/Wahlhäuser, UPR 2008, 169.

§ 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro a. F. bestimmte – insoweit wie Ziel 2 –, dass Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden durften. Zur Bestimmung des Begriffs des Zentralen Versorgungsbereichs sah § 24a Abs. 2 LEPro indes weiter vor, dass diese von den Gemeinden „als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentren räumlich und funktional festgelegt“ werden mussten.

Das Oberverwaltungsgericht verneinte den Zielcharakter dieser Festlegung mit dem Hinweis, es fehle an dem für ein Ziel der Raumordnung charakteristischen Verbindlichkeitsanspruch in räumlicher und/oder sachlicher Hinsicht sowie der erforderlichen abschließenden Abwägung durch den zuständigen Träger der Landesplanung. Weiter führte es aus:

„Nach der Regelung des § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro dürfen die genannten Kerngebiete sowie Sondergebiete nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Die Ausweisung dieser Baugebiete setzt im Rahmen der Bauleitplanung zwingend voraus, dass die Gemeinde vorab nach Maßgabe des § 24a Abs. 2 Satz 1 LEPro ein gestuftes System zentraler Versorgungsbereiche festlegt. Ohne diese Festlegung kann die Kernaussage, großflächigen Einzelhandel auf zentrale Versorgungsbereiche zu verweisen, ihren Verbindlichkeitsanspruch weder in räumlicher noch in sachlicher Hinsicht entfalten. Haben die Gemeinden die Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen unterlassen, geht § 24a Abs. 1 LEPro ins Leere. Mithin handelt es sich bei § 24a Abs. 1 Sätze 1 bis 3 LEPro in Verbindung mit § 24a Abs. 2 LEPro nur um eine Vorgabe an die Kommunen für eine gestufte Planung. Daraus folgt, dass der Landesgesetzgeber auf der Ebene des Landesentwicklungsprogramms keine abschließende Entscheidung treffen kann, die der kommunalen Bauleitplanung vorgelagert ist. Die abschließende Entscheidung über Lage, Größe und Funktion von zentralen Versorgungsbereichen und damit auch die Frage, wo Kerngebiete und Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel festgesetzt werden dürfen, soll auf der kommunalen

Planungsebene getroffen werden. Die Gemeinde ist insoweit nicht an vorgelagerte raumordnerische Zielfestlegungen, sondern (lediglich) an ihre Zentrenkonzepte gebunden. Die Gemeinde kann zudem ihr Zentrenkonzept jederzeit ändern und damit auch die Möglichkeiten für ihre kommunale Bauleitplanung unterschiedlich ausgestalten. Bei einer Zielfestlegung, die eine Gemeinde aufgrund ihrer Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB hinzunehmen hat, wäre dies gerade nicht der Fall.“

Das vom Oberverwaltungsgericht bei § 24a LEPro festgestellte Defizit weist die Neuregelung in Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel gerade nicht auf.

Dies gilt aus zwei Gründen.

Zum einen trifft es nicht (mehr) zu, dass die raumordnerische Festlegung ohne ein Tätigwerden der Gemeinde ins Leere gehe. Ziel 2 kann seine Wirkung auch dann entfalten, wenn die Gemeinden keine zentralen Versorgungsbereiche festgelegt haben. Denn Ziel 2 betrifft nicht nur neu geplante zentrale Versorgungsbereiche, sondern auch bestehende, d. h. Gebiete, welche die von der Rechtsprechung vorgegebenen Kriterien an einen zentralen Versorgungsbereich erfüllen. Auch ohne gemeindliche Festlegung zentraler Versorgungsbereiche bestimmt das Integrationsgebot mithin, wo Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO angesiedelt werden können.

Zum anderen ist bei Ziel 2 – anders als bei § 24 a LEPro – den Gemeinden die abschließende Entscheidung über Lage, Größe und Funktion von zentralen Versorgungsbereichen nicht überlassen. Vielmehr gibt der Teilplan Einzelhandel den Gemeinden bestimmte Kriterien vor, denen zentrale Versorgungsbereiche, in denen Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO angesiedelt werden dürfen, genügen müssen. So kommen als Standort für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO solche in Betracht, die sich in

„städtebaulich integrierten Lagen [befinden], die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen.“

Mit diesen Vorgaben setzt der Träger der Landesplanung den Gemeinden einen – ausfüllungsfähigen – Rahmen. Die Vorgaben stellen sicher, dass den Gemeinden kein Blankoscheck ausgestellt wird. Sie können nicht durch die willkürliche Festlegung zentraler Versorgungsbereiche, etwa auf der „grünen Wiese“, den Steuerungsanspruch des Integrationsgebots aushehlen. Vielmehr schafft der Teilplan Einzelhandel durch die Kriterien auch im Hinblick auf die Entwicklung neuer zentraler Versorgungsbereiche strikte Rechtsbindungen, also einen verbindlichen Rahmen, den die Adressaten der Ziele zwar je nach Aussageschärfe konkretisieren und ausgestalten können, über den sie sich aber nicht im Wege der Abwägung hinwegsetzen dürfen.⁶⁸ Diesen Rahmen hat der Träger der Landesplanung abschließend abgewogen; denn er ist auf der nachfolgenden Planungsebene nicht mehr ergänzungsbedürftig. Das genügt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, um der Festlegung die erforderliche Zielqualität zu verleihen.⁶⁹

cc) Abschließende Abgewogenheit im Hinblick auf zentrenrelevante Sortimente

Fraglich ist schließlich, ob Ziel 2 im Hinblick auf die von der Festlegung betroffenen zentrenrelevanten Sortimente abschließend abgewogen ist. Diese Frage stellt sich deshalb, weil der Teilplan Einzelhandel zur Bestimmung der Zentrenrelevanz von Sortimenten nicht nur auf die Sortimente nach Anlage 1, sondern auch auf sog. ortstypische Sortimentslisten abstellt.

Dass der Plan hinsichtlich der Sortimente nach Anlage 1 abschließend abgewogen ist, steht außer Frage. Die Sortimente nach Anlage 1 geben den Gemeinden einen verbindlichen Kern

⁶⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009, 3 S 2110/08, Rn. 35 = VB1BW 2010, 357.

⁶⁹ BVerwG, Beschl. v. 14.04.2010, 4 B 79/09, Rn. 65 = BauR 2010, 965.

an Sortimenten vor, dem in *allen* Gemeinden Zentrenrelevanz zukommt. Sie wurden auf der Grundlage einer Analyse der Verteilung der sortimentspezifischen Verkaufsflächen nach Lagen innerhalb und außerhalb der nordrhein-westfälischen Innenstädte, der Sortimentsstruktur in den untersuchten nordrhein-westfälischen Gemeinden sowie der Auswertung vorliegender orts-typischer Sortimentslisten gutachterlich ermittelt.⁷⁰

Hinsichtlich der ortstypischen Sortimentslisten macht der Teilplan Einzelhandel den Gemeinden hingegen *keine* raumordnerischen Vorgaben. Insoweit ist näher zu untersuchen, ob es dem Teilplan Einzelhandel im Hinblick darauf an einem verbindlichen Rahmen fehlt, mit dem die nachfolgende Planungsebene gesteuert wird. Die Gemeinden scheinen hinsichtlich der Erstellung der ortstypischen Sortimentslisten frei zu sein, so dass es insoweit an der abschließenden Abgewogenheit fehlen könnte.

Indes können die Gemeinden die Zentrenrelevanz von Sortimenten mit Wirkung auch für das landesplanerische Integrationsgebot nicht völlig frei bestimmen. Sie können nicht hinter das Schutzniveau zurückfallen, das durch die Sortimente nach Anlage 1 gewährleistet wird. Ortstypische Sortimentslisten sind im Zusammenhang mit Ziel 2 des Teilplans Einzelhandel insoweit unmaßgeblich, als sie den Sortimenten nach Anlage 1 die Zentrenrelevanz absprechen. Durch die Sortimente nach Anlage 1 gilt damit ein verbindlicher, letztabgewogener Rahmen, den die Gemeinden durch ihre ortstypischen Sortimentslisten zwar konkretisieren können, indem sie über die Sortimente nach Anlage 1 hinaus Sortimente als zentrenrelevant festlegen. Sie können das Schutzniveau des Integrationsgebots aber nicht verringern. Die Bezugnahme auf die ortstypischen Sortimentslisten weicht die Festlegung somit nicht in einer Weise auf, die ihr die verbindlich steuernde Wirkung für die nachfolgenden Planungsebenen nehmen würde.

⁷⁰ „Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels“, Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2010.

Die abschließende Abgewogenheit fehlt auch nicht deshalb, weil die Landesplanung den Gemeinden bei der Aufstellung keine expliziten raumordnerischen Vorgaben macht. Denn durch die Bezugnahme auf ortstypische Sortimentslisten verweist der Teilplan Einzelhandel nicht nur auf unspezifische Verlautbarungen, in denen Gemeinden die Zentrenrelevanz bestimmter Sortimente behaupten oder verneinen. Vielmehr knüpft der Teilplan Einzelhandel insoweit an die *städtebaulichen Institute* an, in denen Sortimentslisten gemeinhin festgelegt werden. Er nimmt insbesondere auf ortstypische Sortimentslisten Bezug, die Gemeinden im Rahmen eines informellen Einzelhandelskonzepts aufgestellt haben.

Die Aufstellung eines solchen Konzepts unterliegt indes spezifischen städtebaulichen Voraussetzungen. Ihnen muss – schon zum Schutz der verfassungsrechtlich gewährleisteten Bau- und Gewerbefreiheit durch Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG – ein schlüssiges, widerspruchsfreies Planungskonzept zugrunde liegen, dessen Verwirklichung nicht erkennbar ausgeschlossen ist.

OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.06.2011, 8 A 10399/11, Rn. 35 = DVBl 2011, 1032; Urt. v. 12.02.2007, 8 A 11311/06 = BauR 2007, 2018 (2019).

Das setzt voraus, dass die betroffenen Belange im jeweiligen Verfahren zur Aufstellung eines informellen Einzelhandelskonzepts ermittelt, bewertet und sodann gerecht abgewogen werden müssen. Denn durch die Berücksichtigungsfähigkeit von städtebaulichen Einzelhandelskonzepten soll die planende Gemeinde nicht von ihrer Pflicht zur Abwägung der konkret betroffenen Belange entbunden werden.

Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.06.2011, 8 A 10399/11, Rn. 35 = DVBl 2011, 1032; Urt. v. 12.02.2007, 8 A 11311/06 - BauR 2007, 2018 (2019).

Die Grenze des der Gemeinde eingeräumten Planungsermessens ist jedenfalls dann überschritten, wenn der Sortimentsliste kein schlüssiges Gesamtkonzept zugrunde liegt und die ge-

troffene Festlegung eine nachvollziehbare städtebauliche Begründung vermissen lässt und deshalb willkürlich erscheint.

Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 15.02.2012, 10 D 32/11.NE, Rn. 51, 65 (zur Darstellung zentraler Versorgungsbereiche in Einzelhandelskonzepten); Reidt, NVwZ 2007, 664(665); Tünnesen-Harmes, NVwZ 2012, 1298 (1300).

Erlaubt nun der Teilplan Einzelhandel, Ziele der Raumordnung durch informelle Planungen ortsspezifisch auszuformen, kann nichts anderes gelten. Auch in diesem Zusammenhang muss eine berücksichtigungsfähige informelle gemeindliche Planung selbstverständlich den o. g. Grundvoraussetzungen genügen, d. h. insbesondere auf einer fehlerfreien Abwägung beruhen und widerspruchs- und willkürfrei sein. Denn der Teilplan Einzelhandel rekurriert mit seinem Verweis auf die ortstypischen Sortimentslisten auf ein bestimmtes städtebauliches Konzept. Das impliziert, dass auch die insoweit geltenden Voraussetzungen für die Beachtlichkeit dieses städtebaulichen Konzepts erfüllt sein müssen.

Diese städtebaulichen Anforderungen hat der Träger der Landesplanung durch die Bezugnahme auf das städtebauliche Konzept ortsspezifischer Sortimentslisten in seinen Willen aufgenommen und insoweit auch abschließend abgewogen. Das Fehlen (zusätzlicher) spezifischer raumordnungsrechtlicher Kriterien für die Aufstellung nimmt der Festlegung daher nicht den Zielcharakter.

C. Ziel 5 und Grundsatz 6 (Absolute und relative Begrenzung zentrenrelevanter Kernsortimente)

I. Zusammenfassung

Ziel 5 und Grundsatz 6 legen einen absolut bzw. relativ wirkenden Schwellenwert für zentrenrelevante Randsortimente fest. Hinsichtlich der Zulässigkeit derartiger Schwellenwerte haben das Bundesverwaltungsgericht, der Europäische Gerichtshof sowie der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen grundsätzlich strenge Anforderungen gestellt. Diese Anforderungen

unterscheiden sich allerdings danach, mit welcher Intensität die Schwellenwerte in die kommunale Planungshoheit eingreifen.

In jedem Fall unterliegen Schwellenwerte jedoch einem Rechtfertigungsbedürfnis, d. h. sie müssen von einem „hinreichenden“ Grund getragen sein.

Diesen Anforderungen genügt zunächst die in Ziel 5 vorgesehene relative Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche. Ihre Rechtfertigung einer derartigen relativen Grenze findet sie bereits darin, dass anderenfalls die Abgrenzung zwischen Rand- und Kernsortimenten schwer bestimmbar wäre. Der konkrete Wert von 10 % lässt sich darauf stützen, dass Randsortimente dem Kernsortiment insbesondere hinsichtlich der Verkaufsfläche „deutlich untergeordnet“ sein müssen, und beruht überdies auf hinreichenden empirischen Grundlagen. So hat die Untersuchung von Junker und Kruse ergeben, dass der Großteil der untersuchten großflächigen Einzelhandelsvorhaben einen Anteil an zentrenrelevanten Randsortimenten von weniger als 10 % aufweist. Eine Begrenzung auf 10 % ist daher ökonomisch tragfähig und nicht unverhältnismäßig. Soweit die 10-%-Grenze zu einer tatsächlichen beschränkenden Wirkung führt, greift diese vor allem bei großflächigen Möbelfachmärkten, die nicht selten auch einen größeren Anteil als 10 % an zentrenrelevanten Randsortimenten aufweisen. Auch dies ist gerechtfertigt, denn gerade bei diesen Vorhaben besteht wegen der von ihnen ausgehenden Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ein besonderes Steuerungsbedürfnis.

Auch der absolute Schwellenwert von 2.500 m² ist sachlich gerechtfertigt. Die Anforderungen an die Begründungslast sind insoweit herabgesenkt, weil dieser Wert lediglich als Grundsatz gilt und daher keine erhebliche Eingriffswirkung hat.

Die Festlegung einer absoluten Begrenzung neben einer relativen ist erforderlich. Gerade bei den großflächigen Möbelmärkten, deren Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche aufgrund des zu beobachtenden bedeutenden Randsortimentsanteils erheblich sind, genügt die relative Begrenzung auf 10 % nicht, um relevante Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche durch zentrenrelevante Randsortimente auszuschließen. Denn bei Vorhaben von beispielsweise 30.000 m² Verkaufsfläche könnten trotz der relativen Begrenzung immerhin noch auf 3.000 m² Verkaufsfläche zentrenrelevante Sortimente angeboten werden. Das bedeutet eine erhebliche Konkurrenz für entsprechende Angebote in den zentralen Versorgungsbereichen.

Auch der konkrete Wert von 2.500 m² ist nicht zu beanstanden.

Hiergegen können insbesondere nicht Gesichtspunkte der Ungleichbehandlung angeführt werden. Zwar werden großflächige Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment in der Regel bereits ab einer Verkaufsfläche von 800 m² in die zentralen Versorgungsbereiche verwiesen, während entsprechende Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment zentrenrelevante Sortimente grundsätzlich bis zu einem Umfang von 2.500 m² anbieten dürfen.

Diese Ungleichbehandlung ist jedoch sachlich gerechtfertigt. Der Teilplan Einzelhandel will grundsätzlich nur Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment steuern. Allein von diesen Vorhaben gehen regelmäßig erhebliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche aus. Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment sind grundsätzlich für zentrale Versorgungsbereiche nicht gleichermaßen gefährlich. Soweit derartige Vorhaben zentrenrelevante Randsortimente anbieten, handelt es sich hierbei um *Randsortimente*, die das Kernsortiment lediglich *ergänzen* und eine Beziehung zum Kernsortiment aufweisen. Die fraglichen Einzelhandelsvorhaben sind damit nicht *per se* auf die direkte Konkurrenz zu den Ladenbetrieben ausgerichtet. Insoweit geht es allenfalls um Mitnahmeeffekte. Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment und solche mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment unterscheiden sich damit gerade im Hinblick auf die für den Zweck des Integrationsgebots maßgeblichen *Auswirkungen* auf zentrale Versorgungsbereiche. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht schlüssig, beide Arten von Vorhaben in derselben Weise zu begrenzen.

Dies gilt umso mehr, als sich auch das grundsätzliche Regelungsanliegen vor diesem Hintergrund unterscheidet. Zentrenrelevante Randsortimente sollen grundsätzlich *nicht* gesteuert werden. Die Steuerung soll lediglich dann einsetzen, wenn auch zentrenrelevante Randsortimente zu einer Gefahr für zentrale Versorgungsbereiche führen. Diese Gefahrenschwelle kann indes mit Blick auf die Artverschiedenheit von Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment und solchen mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment deutlich höher angesetzt werden.

Die Differenzierung ist auch deshalb nicht zu beanstanden, weil sie bereits in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegt ist. Gemäß § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO spielt für

die Auswirkungen insbesondere das Warenangebot eine Rolle. Aufgrund von Besonderheiten des Warenangebots gilt etwa für verschiedene großflächige Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment die Regelvermutung in § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO nicht, wonach ein Vorhaben Auswirkungen, u. a. auf zentrale Versorgungsbereiche, hat. Die Ausnahme von der Regelvermutung gilt nach der Rechtsprechung insbesondere bei Vorhaben mit aufgrund ihres spezifischen Warenangebots besonders großem Flächenbedarf oder bei Betrieben mit einem schmalen, sperrigen Warensortiment. Bei diesen Vorhaben bestehen Anhaltspunkte dafür, dass Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO trotz einer Geschossfläche von mehr als 1.200 m² *nicht* vorliegen. Diese Vorhaben, die das Gros der Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment ausmachen, haben somit schon nach der gesetzlichen Wertung deutlich geringere Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche als Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment. Diese schon in der Baunutzungsverordnung bzw. in der Rechtsprechung angelegte Differenzierung ist ebenfalls ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung.

Auch die Festlegung der absoluten Begrenzung auf eine Verkaufsfläche von 2.500 m² beruht auf nachvollziehbaren Erwägungen. Im Hinblick auf den Zweck des Schwellenwertes als „Gefahrschwelle“ hat der Planungsträger in schlüssiger Weise das grundsätzliche Gefährdungspotential von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO im gesamten Landesgebiet ermittelt und dabei insbesondere die Einwohnerstruktur der nordrhein-westfälischen Gemeinden sowie die Flächenentwicklung und Sortimentsstruktur von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO berücksichtigt.

II. Rechtliche Würdigung

Gegen die Rechtmäßigkeit von Ziel 5 und Grundsatz 6 bestehen keine Bedenken. Sowohl der relative Schwellenwert von 10 % als auch der absolute von 2.500 m² sind sachlich gerechtfertigt.

1. Anforderungen an Schwellenwerte

Mit Grundsatz 6 und Ziel 5 beschränkt der Teilplan Einzelhandel den Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment. Grundsatz 6 enthält eine absolute Grenze; Ziel 5 wirkt relativ. Die Schwellenwerte gelten dabei nur für Vorhaben im Sinne

des § 11 Abs. 3 BauNVO, die sich außerhalb zentraler Versorgungsbereiche befinden.

Das Bundesverwaltungsgericht verhält sich gegenüber Schwellenwerten grundsätzlich zurückhaltend:

„Ob numerisch präzise Schwellenwerte geeignet sind, den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden, erscheint fraglich und wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt.“⁷¹

Auch europarechtlich werden an die Zulässigkeit von Schwellenwerten verstärkte Begründungsanforderungen gestellt. Im Zusammenhang mit mitgliedstaatlichen Beschränkungen zur Ansiedlung großer Einzelhandels-einrichtungen hat der Europäische Gerichtshof verlangt, dass ein Mitgliedsstaat im Falle einer solchen Beschränkung neben den Rechtfertigungsgründen, die er für eine Ausnahme vom Grundsatz der Niederlassungsfreiheit geltend machen kann, eine Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen beschränkenden Maßnahme vorlegen sowie genaue Tatsachen zur Stützung seines Vorbringens anführen muss.⁷²

Grundsätzlich ist die Zulässigkeit von Schwellenwerten, zumal im Raumordnungsrecht, aber anerkannt. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat diese Praxis grundsätzlich gebilligt und dem Plangeber insoweit eine Einschätzungsprärogative eingeräumt. Er hat jedoch zugleich darauf hingewiesen, dass derartige Regelungen eine erhebliche Beschränkung der kommunalen Planungshoheit bewirken können und daher einem „besonderen Rechtfertigungsbedürfnis“ unterliegen.⁷³

Eine Rechtfertigung ist nur möglich, wenn der Schwellenwert auf *nachvollziehbaren Erwägungen* beruht. Wie streng die Nachprüfung erfolgt und wie groß die Einschätzungsprärogative des Planungsträgers ist, hängt von der Wirkung der gewählten Schwellenwerte ab. Je strikter die Schwel-

⁷¹ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 1/08 = BVerwGE 136, 18.

⁷² EuGH, Urt. v. 24.03.2011, Rs. C-400/08 Rn. 81 ff., *Kommission/Spanien*, Slg. 2011, I-01915.

⁷³ VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.08.2009, 18/08 = DVBl 2009, 1305.

lenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Planungsträgers für den festgelegten Wert.⁷⁴

Der Planungsträger muss für seinen Schwellenwert daher „hinreichende Gründe“⁷⁵ anführen können. Gerechtfertigt und nachvollziehbar sein muss sowohl die Entscheidung für einen Schwellenwert („Ob“), als auch die konkret gewählte Größenordnung des Schwellenwertes („Wie“).

2. „Ob“

Der Teilplan Einzelhandel verfolgt mit der absoluten und relativen Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente eines Vorhabens im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO als weiterem Baustein des Integrationsgebots das grundsätzlich legitime Ziel, die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu steuern (dazu s. bereits umfassend oben unter B.II.1.)

Ziel 2 verweist lediglich Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem *Kernsortiment* in die zentralen Versorgungsbereiche. Indes muss auch die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten *Randsortimenten* ab einer bestimmten Größenordnung gesteuert werden, soll das Schutzziel in kohärenter Weise erreicht werden. Denn auch zentrenrelevante Randsortimente können außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen zu erheblichen Kaufkraftabflüssen in Innenstadtlagen führen. Sowohl die relative als auch die absolute Begrenzung ist vor diesem Hintergrund erforderlich.

a) Relative Begrenzung

Die relative Begrenzung in Ziel 5 ist (wie die absolute Begrenzung auch) im Zusammenhang mit dem in Ziel 2 verankerten Integrationsgebot zu sehen. Während Ziel 2 anordnet, dass Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur innerhalb von zentralen Versorgungsbereichen zulässig sind, erlaubt Ziel 5 die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment auch außerhalb

⁷⁴ VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.08.2009, 18/08 = DVBl 2009, 1305.

⁷⁵ VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.08.2009, 18/08, Rn. 68 = DVBl 2009, 1305.

zentraler Versorgungsbereiche. Ziel 2 und Ziel 5 knüpfen jeweils an Planungen für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit bestimmter Sortimentsstruktur an. Für die Frage, ob Ziel 2 oder Ziel 5 greift, ist maßgeblich, ob etwaig vorkommende zentrenrelevante Sortimente als Rand- oder als Kernsortiment in Erscheinung treten. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, eine Grenze für den Umfang zentrenrelevanter Sortimente zu definieren, an der sich ablesen lässt, ob es sich noch um ein Rand- oder bereits um ein Kernsortiment handelt.⁷⁶

b) Absolute Begrenzung

Auch die Festlegung einer absoluten Obergrenze in Grundsatz 6 ist von hinreichenden Gründen getragen. Insbesondere kann der Planungsträger nicht darauf verwiesen werden, sich im Sinne eines „milderen Mittels“ auf die bereits in Ziel 5 vorgesehene relative Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente auf 10 % (Ziel 5) der Verkaufsfläche zu beschränken. Denn diese relative Begrenzung leistet zur Zielerreichung nur einen eingeschränkten Beitrag und ist daher ohne die flankierende absolut wirkende Begrenzung nicht gleichermaßen geeignet. Bei sehr großen Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment kann eine allein relativ wirkende Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente schädliche Konkurrenzsituationen zwischen den zentrenrelevanten Randsortimenten des Großvorhabens und entsprechenden Angeboten in zentralen Versorgungsbereichen nicht ausschließen. So führen die Erläuterungen auf S. 20 zutreffend aus:

„Gerade bei großformatigen Märkten mit mehr als 10.000 m² Gesamtverkaufsfläche kann das Randsortimentsangebot eine hohe quantitative Bedeutung im (sowohl absoluten als auch relativen) Vergleich zu bestehenden Angeboten in umliegenden zentralen Versorgungsbereichen einnehmen.“

Die Untersuchung von Junker und Kruse belegt, dass dies nicht nur ein theoretisches Problem ist. Insbesondere Möbelmärkte weisen

⁷⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 12.04.2011, 10 D 112/08.NE, Rn. 52.

vielfach eine Verkaufsfläche bis zu 20.000 m² auf. Zehn Möbelmärkte in Nordrhein-Westfalen haben sogar eine Verkaufsfläche von mehr als 30.000 m².⁷⁷ Die lediglich relativ wirkende Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Verkaufsfläche lässt damit bei entsprechender Gesamtgröße des Vorhabens zentrenrelevante Randsortimente auf einer Fläche von bis zu 3.000 m² zu. Das Problem wird durch ökonomische Zwänge noch verschärft, worauf die Untersuchung von Junker und Kruse ebenfalls hinweist: Weil ab einer bestimmten Betriebsgröße die realistisch erzielbare Kaufkraftabschöpfung durch das (nicht zentrenrelevante) Kernsortiment erreicht ist, wächst mit der Betriebsgröße auch das Bedürfnis, Kaufkraft mit (auch zentrenrelevanten) Randsortimenten zu erzielen.⁷⁸ Dementsprechend stützt das Gutachten von Junker und Kruse die Einschätzung des Plangebers, zentrenrelevante Randsortimente auch einer absolut wirkenden Beschränkung zu unterwerfen.⁷⁹

3. „Wie“

Auch die konkret gewählten Werte sind von hinreichenden Gründen getragen.

a) **Rechtfertigung des relativen Schwellenwerts**

Dies gilt zunächst für den relativen Schwellenwert von 10 %. Dieser Wert ist nachvollziehbar. Er beruht auf nachvollziehbaren Erwägungen zum grundsätzlichen Verhältnis von Rand- und Kernsortiment und zeichnet überdies die tatsächlichen Verhältnisse nach.

Um ein Randsortiment handelt es sich nach gefestigter Rechtsprechung nur bei solchen Sortimenten, die lediglich *ergänzenden* Charakter haben und in einer untergeordneten Beziehung zum Kernsortiment stehen.⁸⁰

⁷⁷ Gutachten Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 40.

⁷⁸ Gutachten Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 51.

⁷⁹ Gutachten Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 52.

⁸⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 18.02.2013, 2 D 38/12.NE, Rn. 95 (juris); OVG NRW, Urt. v. 9.11.2012, 2 D 63/11.NE, Rn. 109; OVG NRW, Urt. v. 30.11.2010, 2 D 138/08, Rn. 87; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.05.2001, 5 S 901/99, Rn. 81 = NVwZ-RR 2002, 556; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 82.

Als maßgebliches Kriterium für die Einordnung als Randsortiment ist in der Rechtsprechung insbesondere der Anteil eines Sortiments an der Verkaufsfläche anerkannt.⁸¹ In der Rechtsprechung wurden im Zusammenhang mit Bauleitplänen Begrenzungen der Verkaufsfläche auf zwischen 5 und 20 % gebilligt.⁸²

Die relative Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente bewegt sich damit im Rahmen dessen, was zur Abgrenzung zwischen Kern- und Randsortiment anerkannt ist.

Die relative Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % ist auch nicht unverhältnismäßig. Insbesondere stellt sie nicht deshalb einen unzumutbaren Eingriff dar, weil diese Abgrenzung von Rand- und Kernsortimenten an der Realität vorbeingeht. Vielmehr berücksichtigt die Festlegung die tatsächlichen Verhältnisse und zeichnet diese lediglich nach. Das reduziert die Eingriffswirkung der Begrenzung.

Diese empirischen Grundlagen hat das Büro Junker und Kruse Stadtforschung Planung ermittelt. Um den marktüblichen Anteil zentren- und nahversorgungsrelevanter Randsortimente zu ermitteln, wurden die Sortimentsstrukturen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten analysiert. Das Gutachten von Junker und Kruse gelangt nach einer umfassenden Untersuchung von Möbel-, Bau- und Gartenmärkten zu folgendem Ergebnis:

„- Die größten Einzelanteile zentrenrelevanter Randsortimente an der Gesamtverkaufsfläche von Möbelmärkten entfallen auf die Sortimente Glas, Porzellan, Keramik, Haushaltswaren, Heimtextilien und Wohneinrichtungsartikel. Dabei sind die größten Anteile zentrenrelevanter Randsortimente in den Märkten ab 10.000 m² Gesamtverkaufsfläche zu finden. Betriebe zwischen 10.000 m² und 30.000 m² Verkaufsfläche weisen

⁸¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 18.02.2013, 2 D 38/12.NE, Rn. 95 (juris); VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn. 82.

⁸² OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 18.02.2013, 2 D 38/12.NE, Rn. 95 (juris): „nicht mehr als 20 %“; OVG Lüneburg, Urt. v. 25.04.2012, 1 KN 215/10, Rn. 27 = BauR 2012, 1199.

dabei im Schnitt sogar mehr als 10 % zentrenrelevanter Randsortimentsanteile auf.

- *Die größten Einzelanteile zentrenrelevanter Randsortimente an der Gesamtverkaufsfläche von Baumärkten weisen ebenfalls die Sortimente Glas, Porzellan, Keramik, Haushaltswaren, Heimtextilien und Wohneinrichtungsartikel auf. Der Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente liegt über alle Betriebsformengrößen zwischen rund 4,8 und 6,5 % und damit deutlich unter 10 %.*
- *Die größten Einzelanteile zentrenrelevanter Randsortimente an der Gesamtverkaufsfläche von Gartenmärkten entfallen auf Sortimente Glas, Porzellan, Keramik, Haushaltswaren, Schnittblumen und Wohneinrichtungsartikel. Der Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente weist über alle Betriebsformengrößen eine recht breite Variante zwischen 5 und 13 % auf. Auffällig ist (im Gegensatz zu den untersuchten Möbel- und Baumärkten) ein recht hoher Anteil zentrenrelevanter Randsortimente bei den kleineren Betrieben mit weniger als 1.500 m². In den meisten Betriebsgrößenordnungen liegt der Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente jedoch bei weniger als 10 %.*

In der Gesamtschau zeigt sich beim Großteil aller untersuchten Betriebstypen ein Randsortimentsanteil von bis zu 15 %, wobei der Anteil zentrenrelevanter Randsortimente sich mehrheitlich in Spannebenen von 5 bis 8 % an der Gesamtverkaufsfläche bewegt. Bei ca. 80 % der Betriebe liegt dieser Anteil bei weniger als 10 %.

Die empirische Untersuchung zeigt, dass eine relative Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Verkaufsfläche weitgehend die tatsächlichen Verhältnisse lediglich nachzeichnet. Vorhaben im Sinne des § 1 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Randsortimenten weisen in der Regel keinen Anteil von mehr als 10 % für zentrenrelevante Randsortimente auf. Eine Ausnahme hat die Untersuchung im Wesentlichen lediglich für große Möbelmärkte mit einer Verkaufsfläche zwischen 10.000 m² und 30.000 m² ermittelt. Hier sind zentrenrelevante Randsortimente auch mit größe-

ren Anteilen vertreten, so dass sich hier die relative Begrenzung als Eingriff auswirkt. Indes erweisen sich gerade diese Ausnahmen – großflächige Möbelmärkte – als für den Regelungszweck des Integrationsgebots besonders nachteilig. Entsprechendes gilt für Gartenmärkte mit einer Größe zwischen 7.500 m² und 10.000 m². Es ist daher legitim und nachvollziehbar, dass der relative Schwellenwert gerade bei solchen Betrieben tatsächlich steuernde Wirkung entfaltet und die zentrenrelevanten Randsortimente solcher Betriebe beschränkt. Dass auch Gartenmärkte mit einer Verkaufsfläche bis zu 1.500 m² im Schnitt 10,2 % an zentrenrelevanten Randsortimenten aufweisen, nimmt der Begrenzung nicht die Verhältnismäßigkeit.

Vor diesem Hintergrund stellt es keinen unverhältnismäßigen Eingriff dar, den Befund, dass in der Regel zentrenrelevante Randsortimente nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche ausmachen, für die Beschränkung des Anteils zentrenrelevanter Randsortimente heranzuziehen.

b) Rechtfertigung des absoluten Schwellenwerts

Bei der Überprüfung des absoluten Schwellenwerts in Grundsatz 6 ist zu beachten, dass die Begründungslast für den Schwellenwert von 2.500 m² für die zentrenrelevanten Randsortimente eines Vorhabens im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment abgemildert ist. Die absolute Begrenzung ist nur als Grundsatz festgelegt und kann mithin von den Planadressaten, den Gemeinden, im Wege der Abwägung überwunden werden. Die gemeindliche Planungshoheit wird damit nicht strikt ohne Ansehung der konkreten örtlichen Verhältnisse beschränkt. Es handelt sich daher um einen deutlich milderen Eingriff als etwa die vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen beanstandete Festlegung, wonach ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen werden durfte.

Entsprechend dieser zwar herabgesetzten Anforderungen muss der konkrete Schwellenwert jedoch dennoch von „hinreichenden“ Gründen getragen sein.

aa) Rechtfertigung für Ungleichbehandlung

Problematisch könnte zunächst der Aspekt der Ungleichbehandlung sein, welcher der Begrenzung zentrenrelevanter Sortimente auf eine Verkaufsfläche von grundsätzlich 2.500 m² innewohnen scheint.

So erlaubt Ziel 2 „Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO“ mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur in zentralen Versorgungsbereichen. § 11 Abs. 3 BauNVO bezieht sich auf Einkaufszentren und „großflächige Einzelhandelsbetriebe“. Großflächigkeit wird dabei in ständiger Rechtsprechung ab einer Verkaufsfläche von 800 m² bejaht.⁸³ Während somit Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment bereits ab einer Verkaufsfläche von regelmäßig 800 m² in die zentralen Versorgungsbereiche verwiesen werden, dürfen Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment grundsätzlich eine Verkaufsfläche von bis zu 2.500 m² für zentrenrelevante Randsortimente vorhalten.

Diese Ungleichbehandlung ist indes sachlich gerechtfertigt. Zentrenrelevante Randsortimente müssen nicht in derselben Weise begrenzt werden wie zentrenrelevante Kernsortimente. Für die Ungleichbehandlung besteht ein sachlicher Grund, da beide Schwellenwerte Unterschiedliches regeln.

Dies ist zunächst deshalb der Fall, weil die zentrenrelevanten Sortimente jeweils in *unterschiedlichen Typen* von Großvorhaben in Erscheinung treten. Ein Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment unterscheidet sich in relevanter Weise von einem Vorhaben, dessen Kernsortiment keine Zentrenrelevanz aufweist.

Das Integrationsgebot will Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment in zentrale Versorgungsbereiche verweisen. Der insoweit geltende „Schwellenwert“, ab dem ein Vorhaben als Vorhaben im Sinne des § 11

⁸³ S. nur BVerwG, Urt. v. 24. 11. 2005, 4 C 14/04 = BVerwGE 124, 376.

Abs. 3 BauNVO zu qualifizieren ist, beträgt zwar 800 m². Dieser Wert wirkt jedoch nicht absolut: Das Integrationsgebot gilt nur dann, wenn einem Einzelhandelsvorhaben mit einer Verkaufsfläche von 800 m² auch „Auswirkungen“ im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zukommen können. Maßgeblich für die Steuerung großflächiger Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment ist daher weniger deren Verkaufsfläche; vielmehr wird die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben maßgeblich davon abhängig gemacht, ob die Betriebe bestimmte raumordnerische oder städtebauliche Auswirkungen haben können.⁸⁴

Entsprechend sind auch für die Steuerung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment die zu erwartenden Auswirkungen dieser Vorhaben entscheidend. Die Auswirkungen, die von einem Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment ausgehen, unterscheiden sich jedoch maßgeblich von den Auswirkungen eines Vorhabens, bei dem zentrenrelevante Sortimente die Sortimentsstruktur dominieren.

Von maßgeblicher Bedeutung ist insoweit, dass die zentrenrelevanten Sortimente, solange die Kernsortimente nicht zentrenrelevant sind, lediglich *ergänzenden* Charakter aufweisen.⁸⁵ Damit sind die fraglichen Einzelhandelsvorhaben nicht *per se* auf die direkte Konkurrenz zu den Ladenbetrieben in den Versorgungsbereichen ausgerichtet. Zumindest solange das zentrenrelevante Sortiment einen gewissen Umfang nicht überschreitet, werden sich die Kunden nicht veranlasst sehen, statt im zentralen Versorgungsbereich ein Einzelhandelsgeschäft mit entsprechendem Kernsortiment ein Großvorhaben außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche anzusteuern, das im Kern nicht zentrenrelevante Sortimente anbietet. Das Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevantem Randsortiment hat es in diesen

⁸⁴ Zur Steuerung durch § 11 Abs. 3 BauNVO Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 107. EL 2013, § 11 Abs. 3 BauNVO, Rn. 56.

⁸⁵ Gutachten Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 39.

Grenzen vielmehr auf den “Mitnahmeeffekt“ des „ergänzenden“ zentrenrelevanten Sortiments abgesehen.

Ein Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment unterscheidet sich mithin nach seiner Art unter besonderer Berücksichtigung seines Warenangebots von Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment. Entsprechend anders sind gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Satz 4 BauNVO auch die von ihm ausgehenden Auswirkungen, insbesondere auf die zentralen Versorgungsbereiche, zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund wäre es nicht schlüssig, auch für die Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf den Wert von 800 m² zurückzugreifen. Vielmehr scheint es vor diesem Hintergrund sogar geboten, dass sich beide Schwellenwerte unterscheiden. Dabei kann der Schwellenwert zur Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente deutlich höher sein als der Wert, ab dem Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment als Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in zentrale Versorgungsbereiche verwiesen werden.

Hinzukommt, dass beide „Schwellenwerte“ *unterschiedliche Regelungsanliegen* verfolgen und auch vor diesem Hintergrund nicht identisch sein müssen.

So stellt die Grenze von 800 m², ab der Vorhaben solche im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind und deshalb bei Vorliegen eines zentrenrelevanten Kernsortiments regelmäßig in zentrale Versorgungsbereiche verwiesen werden, eine positive planerische Gestaltungsleistung dar. Das Integrationsgebot will Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment steuern und beschränken.

Der Plangeber verzichtet hingegen grundsätzlich auf eine entsprechende Steuerung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Beeinträchtigungen primär durch Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment und nicht durch solche mit nicht

zentrenrelevantem Kernsortiment zu gewärtigen sind, weil sich diese nach ihrer *Art*, unter besonderer Berücksichtigung ihres *Warenangebots* nicht gleichermaßen auf zentrale Versorgungsbereiche auswirken können (s. o.).

Der Teilplan Einzelhandel verkennt jedoch nicht, dass auch von einem Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment dann Gefahren für zentrale Versorgungsbereiche ausgehen, wenn der Umfang der angebotenen zentrenrelevanten Randsortimente eine bestimmte Größe erreicht. Zum Schutz des Integrationsgebots müssen *zu einem gewissen Grad* auch die zentrenrelevanten Randsortimente eines Vorhabens einer Steuerung unterworfen werden. Vor diesem Hintergrund bezeichnet der Schwellenwert zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente von Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment eine *Gefahreschwelle*. Bei ihrem Überschreiten ist nach Ansicht der Landesplanung grundsätzlich mit negativen Auswirkungen zu rechnen, *obwohl* ein zentrenrelevantes Kernsortiment nicht vorliegt.

Das dem Teilplan Einzelhandel zugrundeliegende Differenzierungsverständnis ist auch deshalb nicht zu beanstanden, weil es bereits in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegt ist; es ist daher im Rahmen des Integrationsgebots, das auf § 11 Abs. 3 BauNVO Bezug nimmt, zwingend zu berücksichtigen. Das Integrationsgebot erfasst aufgrund des Verweises auf § 11 Abs. 3 BauNVO nur großflächige Einzelhandelsvorhaben, die sich „nach *Art*, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“. Gemäß § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO spielt für die Auswirkungen insbesondere das *Warenangebot* eine Rolle. Ab einer Geschossfläche von 1.200 m² gilt gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO überdies eine Vermutung, dass von einem Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO Auswirkungen in diesem Sinne ausgehen.

Diese Vermutung gilt gemäß § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO aber *nicht*, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass solche Auswir-

kungen trotz einer Geschossfläche von mehr als 1.200 m² nicht vorliegen – auch insoweit spielen die Art des Vorhabens und das Warenangebot eine entscheidende Rolle. Das Vorliegen eines solchen „atypischen Falls“ nimmt die Rechtsprechung unter Berücksichtigung von Vorhabenart und Warenangebot insbesondere in zwei Fallgruppen an: Zum einen bei Betrieben, die aufgrund ihrer spezifischen Waren einen besonders großen Flächenbedarf haben; zum anderen bei Betrieben mit einem schmalen, sperrigen Warensortiment.⁸⁶ Unter diese Fallgruppen fällt auch das Gros der Möbel-, Bau- und Gartenmärkte. Diese sind zugleich die typischen Märkte mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment.⁸⁷ Schon die Baunutzungsverordnung und die Rechtsprechung gehen also davon aus, dass sich Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment von Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment gerade im Hinblick auf ihre Auswirkungen, u. a. auf zentrale Versorgungsbereiche, unterscheiden.

Diese Differenzierung sollte die Landesplanung nicht ignorieren. Sie kann daher für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten einen *anderen*, und zwar deutlich höheren Schwellenwert wählen als 800 m². Dies gilt umso mehr, als der „Schwellenwert“ von 800 m² für Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment im Rahmen des Integrationsgebots auch nur dann gilt, wenn von dem Vorhaben Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO ausgehen können.

bb) Nachvollziehbare Erwägungen für Schwellenwert

Vor diesem Hintergrund kann auch der konkret gewählte Schwellenwert von 2.500 m² nachvollziehbar begründet werden.

⁸⁶ Ernst/Zinkahn, BauGB, Stand September 2012, § 11 BauNVO, Rn. 84.

⁸⁷ Vgl. auch die Untersuchung von Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 34, die lediglich diese Märkte zum Untersuchungsgegenstand als Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment erwähnen.

Der Landesplanung steht insoweit eine weite Einschätzungsprärogative zu. Zum einen handelt es sich bei der Festlegung des absoluten Schwellenwerts lediglich um einen Grundsatz der Raumordnung. Zum anderen steht staatlichen Stellen grundsätzlich ein weites Ermessen zu, ab welchem Gefährdungsgrad sie gegen Fehlentwicklungen vorgehen wollen.

Die Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel enthalten „hinreichende Gründe“ für den Schwellenwert von 2.500 m².

Für die Bestimmung des konkreten Werts hat der Plangeber das Verhältnis von innerstädtischen Verkaufsflächen für zentrenrelevante Sortimente und das hierzu potentiell in Konkurrenz tretende zentrenrelevante Randsortiment von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in Nordrhein-Westfalen in den Blick genommen. Dabei wurde die Einwohnerstruktur der Gemeinden Nordrhein-Westfalens ebenso berücksichtigt wie die zu beobachtenden Größenentwicklungen großflächiger Fachmärkte.

Dieses Vorgehen ist angesichts des Regelungszwecks der Begrenzung als „Gefahrschwelle“ bzw. „Obergrenze“ nicht zu beanstanden. Der so ermittelte Schwellenwert beschreibt eine „Gefahrschwelle“, ab der in Nordrhein-Westfalen *grundsätzlich* davon auszugehen ist, dass der absolute Umfang zentrenrelevanter Randsortimente nicht mehr auf bloße Mitnahmeeffekte angelegt ist, sondern in selbständige Konkurrenz zu entsprechenden Angeboten in zentralen Versorgungsbereichen tritt.

Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass kein niedrigerer Schwellenwert gewählt wurde. Ein niedrigerer Schwellenwert würde stärker in die kommunale Planungshoheit eingreifen und wäre im Hinblick auf die Heterogenität des Landes Nordrhein-Westfalen nicht geboten.⁸⁸ Die 2.500-m²-Grenze bezeichnet lediglich eine *landesweit* geltende Gefahrschwelle. Als solche darf sie nicht zu niedrig angesetzt sein, weil ansonsten in großem Umfang auch solche Sachverhalte gesteuert würden, in

⁸⁸ Vgl. Gutachten Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 52.

denen eine Gefahr für zentrale Versorgungsbereiche aufgrund der Einwohnerstruktur der umliegenden Gemeinden gar nicht besteht. Zudem weisen die Erläuterungen explizit darauf hin, dass der Wert von 2.500 m² lediglich eine Obergrenze beschreibe, der darauf angelegt sei, „*konkretisierend an die örtlichen Verhältnisse angepasst zu werden*“.⁸⁹

Umgekehrt wäre auch ein höherer Wert nicht angezeigt, weil dann der Schwellenwert für den Großteil Nordrhein-Westfalens seine steuernde Wirkung verlöre.

D. Ziel 8 (Einzelhandelsagglomerationen)

I. Zusammenfassung

Hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit raumordnerischer Agglomerationsregelungen bestehen nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.11.2011 (4 CN 9/10) keine Bedenken mehr.

Die Raumordnung ist zu derartigen Regelungen befugt. Dem steht nicht entgegen, dass eine Regelung zu Einzelhandelsagglomerationen Beschränkungen vorsieht, die in § 11 Abs. 3 BauNVO noch nicht enthalten sind. Die Ebenenverschiedenheit von Raumplanung und Bauleitplanung hat zur Folge, dass sich raumordnerische Regelungen auch auf Gegenstände der Bauleitplanung beziehen können. Solange dies – wie hier – aus *überörtlichen* Gründen geschieht, ist das nicht zu beanstanden.

Die Agglomerationsregelung in Ziel 8 verletzt nicht die gemeindliche Planungshoheit. Ihr liegt derselbe legitime Zweck zugrunde wie der Steuerung der Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in Ziel 1, 2 und 3 des Teilplans Einzelhandel.

Der Erforderlichkeit der Regelung steht insbesondere nicht die fehlende Umsetzbarkeit entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Umsetzbarkeit von raumordnerischen Agglomerationsregelungen grundsätzlich bejaht. Hierzu stehen insbesondere die städtebaulichen Instrumente des § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO zur Verfügung. Der Teilplan Einzelhandel nimmt in seinen Erläute-

⁸⁹ Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel, S. 22.

rungen ausdrücklich auf diese Instrumente Bezug, sodass auch insoweit keine Bedenken an der Umsetzbarkeit und damit an der Erforderlichkeit der Agglomerationsregelung in Ziel 8 bestehen.

Besonderes Augenmerk verdient der Gesichtspunkt der Kohärenz der Agglomerationsregelung. Indem Ziel 8 in seinem Grundkonzept davon ausgeht, dass die für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO geltenden Ge- und Verbote auch für entsprechende Einzelhandelsagglomerationen gelten sollen, liegt dieser Regelung ein im Grundsatz schlüssiges Konzept zugrunde.

Dies gilt auch insoweit, als sich Ziel 8, anders als Ziel 1 und Ziel 2, anderer Formulierungen bedient und insbesondere der Gemeinde auferlegt, Einzelhandelsagglomerationen „entgegenzuwirken“. Zwar scheint dies auf den ersten Blick eine konzeptionell andere Regelung zu sein als die strikten Verbote in Ziel 1 und Ziel 2. Jedoch kann der konzeptionelle Unterschied damit gerechtfertigt werden, dass es bei der Verhinderung von Einzelhandelsagglomerationen nicht darum geht, den Gemeinden ein bestimmtes Tun zu untersagen, sondern ihnen dann, wenn durch Einzelhandelsagglomerationen Gefahren drohen, ein bestimmtes Handeln aufzuerlegen.

Die Festlegung ist auch hinreichend bestimmt. Unschädlich ist insoweit, dass die Festlegung auf eine ausdrückliche Definition des Begriffs der Einzelhandelsagglomeration verzichtet. Denn der Regelungszusammenhang sowie die Erläuterungen machen deutlich, dass eine Einzelhandelsagglomeration dann von Ziel 8 erfasst wird, wenn sie wie ein einzelnes Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO Auswirkungen, insbesondere auf zentrale Versorgungsbereiche, haben kann.

Ziel 8 ist auch im Übrigen hinreichend bestimmt. Räumlich sind der aus Ziel 8 resultierenden Pflicht klare Grenzen durch den Bezug auf Allgemeine Siedlungsbereiche und zentrale Versorgungsbereiche gesetzt. In sachlicher Hinsicht wird der Begriff des Entgegenwirkens bestimmbar, indem die Erläuterungen verschiedene Formen des Entgegenwirkens ausdrücklich benennen. Ebenso ist der Zeitpunkt, ab dem wegen Ziel 8 eine Handlungspflicht für die Gemeinden besteht, noch hinreichend bestimmbar, weil jedenfalls ein bestimmter Rahmen gesetzt ist, innerhalb dessen die Gemeinden Einzelhandelsagglomerationen entgegenwirken können und müssen. Eine größere Bestimmtheit dürfte insbesondere im Hinblick darauf, dass es sich bei Ziel 8 nicht um das Verbot einer bestimmten Handlung, sondern um die Auferlegung einer bestimmten Handlungs-

pflicht, also um das Verbot eines Unterlassens, handelt, kaum möglich und auch nicht geboten sein.

Aus demselben Grund ist auch nichts gegen die abschließende Abgewogenheit von Ziel 8 einzuwenden. Insbesondere findet die abschließende Abwägung nicht erst auf Ebene der Gemeinde statt, obgleich die Gemeinden bis zu einem gewissen Grad selbst einschätzen können, ab wann sie dem Entstehen einer Einzelhandelsagglomeration entgegenwirken wollen, ob sie also eher dem Gesichtspunkt der Vorsorge Rechnung tragen oder sich Fehlentwicklungen erst „in letzter Minute“ entgegenstellen wollen. Denn abschließend abgewogen ist jedenfalls, dass außerhalb von Allgemeinen Siedlungsbereichen und zentralen Versorgungsbereichen nicht nur Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, sondern auch entsprechende Einzelhandelsagglomerationen ausgeschlossen sein sollen. Entsprechenden Fehlentwicklungen sollen die Gemeinden entgegenwirken. Dies genügt, um auch Ziel 8 den Charakter eines Ziels der Raumordnung zuzusprechen.

II. Rechtliche Würdigung

Die grundsätzliche Zulässigkeit raumordnerischer Agglomerationsregelungen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 10.11.2011 (4 CN 9/10) geklärt. Der Blick muss sich daher nunmehr vor allem auf die konkrete Ausgestaltung einer solchen Regelung richten.

1. Kompetenz

Bedenken gegen die Kompetenz einer Ziel 8 vergleichbaren Agglomerationsregelung in einem Raumordnungsplan ist das Bundesverwaltungsgericht entgegengetreten. Es hat betont, dass raumplanerische Vorgaben dann zulässig sind, wenn eine raumordnerische Regelung der Steuerung *raumbedeutsamer* Auswirkungen von Planungen oder Maßnahmen dient.⁹⁰ Dies sei bei der Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen der Fall.

Dass der für das Bodenrecht zuständige Gesetzgeber in § 11 Abs. 3 BauNVO lediglich eine städtebauliche Regelung getroffen hat, die auf großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt ist, steht einer Regelung

⁹⁰ BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = NVwZ 2012, 315; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.02.2012, 2 A 11176/11 Rn. 34 = DVBl 2012, 716.

auch von Einzelhandelsagglomerationen im Wege der Landesplanung nicht entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies mit der *Ebenenverschiedenheit* von Städteplanung und Landes- und Regionalplanung begründet. Das Städtebaurecht und das Raumordnungsrecht sind miteinander verzahnt. Dies hat zum einen zur Folge, dass sich städtebauliche Regelungen und raumordnerische Festlegungen auf denselben Regelungsausschnitt beziehen können, und zum anderen, dass die raumordnerisch möglichen Beschränkungen über das Städtebaurecht hinausgehen können und umgekehrt.

a) Planungshoheit

Die durch die Agglomerationsregelung bewirkte Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit ist materiell gerechtfertigt, wenn sie der Wahrung überörtlicher Interessen von höherem Gewicht dient. Zur materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit einer raumordnerischen Festlegung gehört, dass sie verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen ist.

b) Legitimer Zweck

Die Agglomerationsregelung in Ziel 8 ist durch einen überörtlichen Zweck von höherem Gewicht gerechtfertigt. Nicht nur Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, sondern auch Agglomerationen von mehreren nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben können besondere raumstrukturelle, zentrale Versorgungsbereiche gefährdende Auswirkungen haben und damit ein Beeinträchtigungspotential aufweisen, das es rechtfertigt, sie einem raumordnungsrechtlichen Sonderregime zu unterwerfen. Denn auch der Schutz zentraler Versorgungsbereiche kann ein überörtliches Interesse sein, wie § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG zeigt. Insoweit gilt dasselbe wie für die raumordnerisch zulässige Steuerung von großflächigem Einzelhandel allgemein: Die Steuerung großflächigen Einzelhandels, wie auch von raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomerationen, soll eine raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölke-

zung, sondern auch für die Gemeinden und ihre Versorgungsbereiche gewährleisten. Das ist ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck.⁹¹

c) **Verhältnismäßigkeit**

Die Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit durch die Agglomerationsregelung muss auch geeignet, erforderlich und angemessen sein. Zu untersuchen ist die Regelung in Ziel 8 insbesondere unter dem Aspekt der Erforderlichkeit. Zur Erforderlichkeit gehört die Umsetzbarkeit der raumordnerischen Festlegung. Eine Zielfestlegung, die in der Bauleitplanung nicht umsetzungsfähig ist, schränkt die gemeindliche Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG in unzulässiger Weise ein.⁹²

Das Bundesverwaltungsgericht sowie verschiedene Obergerichte haben die Umsetzbarkeit einer Agglomerationsregelung grundsätzlich bejaht. Um der Agglomerationsregelung Rechnung zu tragen, könne die Gemeinde insbesondere Einzelhandel gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO generell oder zumindest bestimmte sortimentsbezogene Einzelhandelstypen gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO ausschließen.⁹³ Auf dieses Umsetzungsinstrument nimmt auch der Teilplan Einzelhandel in den Erläuterungen ausdrücklich Bezug.⁹⁴

Dass damit Gemeinden unter bestimmten Umständen zum Einsatz des Steuerungsinstrumentariums des § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO verpflichtet werden, begegnet nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Bedenken.

⁹¹ Allgemein für die Steuerung großflächigen Einzelhandels: BVerwG, Urt. v. 15.05.2003, 4 CN 9/01 = BVerwGE 118, 181 (195); BVerwG, Beschl. v. 08.03.2006, 4 B 75/07 = ZfBR 2006, 352; speziell für raumordnerische Regelungen zu Einzelhandelsagglomerationen: BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.02.2012, 2 A 11176/11, Rn. 36 = DVBl 2012, 716; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.09.2010, 3 S 324/08 = NuR 2011, 122; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.2012, 8 S 2525/09 (juris).

⁹² BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = NVwZ 2012, 315.

⁹³ BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = NVwZ 2012, 315; ebenso OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.03.2012, 2 A 11176/11, Rn. 38 = DVBl 2012, 716; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.09.2010, 3 S 324/08 = NuR 2011, 122; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.2012, 8 S 2525/09 (juris).

⁹⁴ S. Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel S. 16.

Das Bundesverwaltungsgericht geht auf einen in der Literatur gegen die Umsetzbarkeit erhobenen Einwand nicht näher ein, wonach es problematisch sei, dass die übergeordnete Ebene der Raumordnung Festlegungen treffe, die die Gemeinden auf der nachgeordneten Ebene zum Einsatz des Steuerungsinstrumentariums des § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO verpflichteten, obgleich diese Steuerungsinstrumente doch gerade nach einer örtlichen Rechtfertigung verlangten.⁹⁵

Diese Kritik ist indes unbegründet. Es ist Wesensmerkmal der Raumordnungsplanung, dass sie unmittelbar gemeindliche Planungsträger adressiert. Diese sind stets gehalten, die raumordnerischen Vorgaben mittels ihrer städtebaulichen Planungen umzusetzen. Die mögliche Umsetzung wird zunächst über § 1 Abs. 4 BauGB sichergestellt. Über die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB werden raumordnerische Gründe im Rahmen der Städtebauplanung gewissermaßen zu städtebaulichen Gründen, die den Weg zu entsprechenden bauleitplanerischen Festsetzungen öffnen.

Überdies hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof festgestellt, überörtliche, also raumordnerische Gründe könnten einen regionalen Bezug aufweisen, der zugleich die städtebauliche Qualität besitze, die für einen Ausschluss des isolierten Einzelhandels nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO erforderlich ist.⁹⁶

Entsprechendes gilt auch für die Regelung zur Einzelhandelsagglomeration. Die diese Regelung rechtfertigenden Gründe – die Steuerung von Agglomerationen zur Vitalisierung der Innenstädte und örtlichen Zentren – sind zugleich städtebauliche Gründe (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) und eröffnen den Weg zum Steuerungsinstrumentarium des § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO.

Die Festlegung ist auch nicht deshalb unverhältnismäßig, weil das Regelungsobjekt – Einzelhandelsagglomeration – nicht näher eingegrenzt ist. Zwar wäre das undifferenzierte Gebot, jedweder noch so unbedeutenden Häufung von Einzelhandelsbetrieben entgegenzuwirken, sicherlich unverhältnismäßig. Indes ist bereits durch den Rege-

⁹⁵ So die Kritik von Uechtritz, in: GS Hoppe, 2012, 58 (64).

⁹⁶ VGH Kassel, Urt. v. 13.10.2005, 4 UE 3311/03, Rn. 45 = NVwZ-RR 2006, 764.

lungszusammenhang hinreichend klar, dass nicht jedwede Einzelhandelsagglomeration unter die Festlegung fällt, sondern lediglich solche, die vergleichbare Auswirkungen wie Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO haben.⁹⁷

d) Kohärenz

Eine Planung ist auch dann nicht erforderlich, wenn sie in sich widersprüchlich ist. Besondere Bedeutung hat der Gedanke der Kohärenz im Europarecht erlangt⁹⁸; auch im deutschen Recht findet er aber jedenfalls über das Willkürverbot eine Ausformung. Es stellt sich daher die Frage, ob dem Teilplan Einzelhandel ein konsistentes Regelungskonzept zugrunde liegt.

aa) Grundkonzept

Ziel 8 geht ausweislich seiner Erläuterung davon aus, dass mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration schädliche raumordnerische Auswirkungen wie Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO hervorrufen können. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der eigenen Gemeinde oder benachbarter Gemeinden seien mit denen eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsbetriebes vergleichbar.

Vor diesem Hintergrund ist es zunächst einsichtig, dass der Teilplan Einzelhandel in Ziel 8 die für großflächige Einzelhandelsvorhaben bestehenden Ge- und Verbote aufgreift und auch für Einzelhandelsagglomerationen für anwendbar erklärt. So bezieht sich Satz 1 von Ziel 8 auf Ziel 1 und untersagt die Ansiedlung von Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche. Satz 2 von Ziel 8 knüpft an das Integrationsgebot des Teilplans Einzelhandel in Ziel 2 an, indem er den Gemeinden aufgibt, Einzelhandelsagglomerationen au-

⁹⁷ Vgl. dazu ausführlich unten unter C.II.3.b(1) sowie OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.03.2012, 2 A 11176/11, Rn. 32 f. = DVBl 2012, 716.

⁹⁸ Siehe etwa EuGH, Urt. v. 19.05.2009, C-171/07 und C-172/07 = NJW 2009, 2112; Urt. v. 10.03.2009 - C-169/07 = GewArch 2009, 195; EuGH, Urt. v. 13.07.2004, C-262/02, Slg. 2004, I-6569.

ßerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Schließlich greift Satz 3 von Ziel 8 das allgemeine Beeinträchtigungsverbot von Ziel 3 auf; danach haben Gemeinden eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche durch Einzelhandelsagglomerationen zu vermeiden.

bb) „Entgegenwirken“

Während das grundsätzliche Konzept insoweit kohärent erscheint, werden im Hinblick auf *Details* Fragen aufgeworfen.

Fraglich ist insoweit zunächst, weshalb der Teilplan Einzelhandel im Zusammenhang mit „einfachem“ großflächigen Einzelhandel schlichte Verbote festsetzt, während Ziel 8 sich darauf beschränkt, den Gemeinden aufzugeben, Einzelhandelsagglomerationen außerhalb von Allgemeinen Siedlungsbereichen und außerhalb zentraler Versorgungsbereiche „*entgegenzuwirken*“.

Indes ist dieses unterschiedliche Regelungskonzept mit sachlichen Gründen zu erklären. Im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben bestimmt § 11 Abs. 3 BauNVO, dass diese lediglich in Kerngebieten und Sondergebieten festgesetzt werden dürfen. Die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben setzt somit stets eine *aktive* Planung der Gemeinden voraus. Das richtige Instrument zur Steuerung ist daher ein *Verbot* entsprechender Darstellungen und Festsetzungen, wie es Ziel 1 und Ziel 2 normieren. Die Entstehung bzw. Verfestigung von Einzelhandelsagglomerationen vollzieht sich hingegen *außerhalb* gemeindlicher Darstellungen und Festsetzungen. Einzelhandelsagglomerationen entstehen nicht durch „aktive“ Planungen der Gemeinde, sondern durch ein Unterlassen. Dies gilt auch insoweit, als Einzelhandelsagglomerationen das Resultat undifferenzierter gemeindlicher Festsetzungen, z.B. von Gewerbegebieten, sind. Die Einzelhandelsagglomeration entsteht dann weniger aufgrund dieser gemeindlichen Festsetzung als vielmehr in Folge der im Rahmen der Festsetzung *unterlassenen* Feinsteuerung, mit der eventuell eine Einzelhandelsagglomeration verhindert werden könnte. Da somit im Zusammenhang mit Einzelhandelsagglomerationen ein Unterlas-

sen und nicht ein aktives Tun der Gemeinden in Rede steht, ist die unterschiedliche Ausgestaltung gerechtfertigt. Ohne diese Frage näher zu problematisieren, hielt auch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz den Begriff des „Entgegenwirkens“ im Zusammenhang mit der Bildung von Einzelhandelsagglomerationen für unbedenklich.⁹⁹ Diese Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht, allerdings ohne vertiefte Prüfung, bestätigt.¹⁰⁰

2. Bestimmtheit der Festlegung

Die Bestimmtheit der Agglomerationsregelung in Ziel 8 des Teilplans Einzelhandel begegnet keinen Bedenken.

Mit der *Bestimmtheit* nimmt das Raumordnungsgesetz auf den allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz Bezug. Ziele der Raumordnung beanspruchen strikte Verbindlichkeit. Dieser Anspruch ist nur dann gerechtfertigt, wenn die verpflichteten Adressaten raumordnerischer Ziele die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.¹⁰¹ Normadressaten sind die öffentlichen Stellen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG, im vorliegenden Kontext namentlich die Gemeinden. Diese müssen in der Lage sein, dem Ziel auf Grundlage seines Inhalts und durch Auslegung entnehmen zu können, was sie bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten haben. Dabei ist der Planungsträger, wie bereits oben unter B II 2 ausgeführt, nicht verpflichtet, den Adressaten in einem bestimmten Punkt vollständig „an die Kandare“ zu nehmen; den Zielcharakter büßt eine Festlegung daher nicht notwendig ein, wenn dieser der Gemeinde einen gewissen „Entscheidungskorridor“ belässt.¹⁰² Der Gemeinde muss es aber möglich sein zu ergründen, in welchem Rahmen sie sich bewegt und welchen Anweisungen sie bei ihrer Bauleitplanung Folge zu leisten hat. Die Festlegungen müssen inhaltlich hinreichend konkretisierte Handlungsanweisungen enthalten.

⁹⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.03.2012, 2 A 11176/11, Rn. 32 f. = DVBl 2012, 716.

¹⁰⁰ BVerwG, Beschl. v. 13.11.2012, 4 B 21/12 (juris).

¹⁰¹ Kuschnerus, ZfBR 2010, 324 (327); Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 3 Rn. 22.

¹⁰² So wörtlich OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 114 = DVBl 2012, 851.

Diesen Anforderungen hält Ziel 8 noch stand. Nach Ziel 8 haben die Gemeinden dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Hierdurch erhalten die Gemeinden eine noch dem Bestimmtheitsgebot genügende Handlungsanweisung.

a) Räumliche Bestimmtheit

In räumlicher Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen die Bestimmtheit der Festlegung. Das Handlungsgebot bezieht sich auf Flächen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche sowie zentraler Versorgungsbereiche. Allgemeine Siedlungsbereiche werden durch die Regionalplanung festgelegt. Aus den Regionalplänen lässt sich daher auch mit hinreichender örtlicher Bestimmbarkeit der räumliche Anwendungsbereich von Ziel 8 entnehmen. Im Hinblick auf die Kohärenz der verschiedenen Festlegungen im Teilplan Einzelhandel könnte allenfalls erwogen werden, in Ziel 8 wie auch in Ziel 1 klarzustellen, dass es sich bei den Allgemeinen Siedlungsbereichen um entsprechende regionalplanerische Festlegungen handelt. Ebenso ist der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche im Teilplan Einzelhandel hinreichend bestimmbar.¹⁰³

b) Sachliche Bestimmtheit

In sachlicher Hinsicht ist die Festlegung in Ziel 8 ebenfalls noch hinreichend bestimmt.

aa) „Einzelhandelsagglomeration“

Dies gilt zunächst für den Begriff der Einzelhandelsagglomeration. Zwar verzichtet der Planungsträger auf eine nähere Bestimmung oder Definition. Er begnügt sich insoweit mit der Nennung des auslegungsbedürftigen Begriffs der Einzelhandelsagglomeration. Das steht der hinreichenden Bestimmbarkeit indes nicht entgegen. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass textliche Festlegungen bzw. Festsetzungen auch mit unbestimmten Rechtsbegriffen getroffen werden können, wenn sich

¹⁰³ Siehe dazu oben unter B.II.2.a)(3).

ihr näherer Inhalt unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des erkennbaren Willens des Normengebers bestimmen lässt.¹⁰⁴

Nach dieser Maßgabe ist auch der Begriff der Einzelhandelsagglomeration im Teilplan Einzelhandel hinreichend bestimmt. Ziel 8 steht systematisch in einem untrennbaren Regelungszusammenhang mit den übrigen Zielen des Teilplans Einzelhandel, die sich auf „Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO“ beziehen. Wie diese Regelungen dient auch das Agglomerationsgebot damit der Einhaltung von Ziel 1 (Standorte in Allgemeinen Siedlungsbereichen), Ziel 2 (Integrationsgebot) sowie Ziel 3 (Beeinträchtigungsverbot).

Diese bereits aus dem Regelungszusammenhang abzuleitende Auslegung wird durch die Erläuterungen zum Teilplan Einzelhandel bestätigt. Dort heißt es:

„Wann eine Einzelhandelsagglomeration vorliegt, deren Entstehen, Verfestigung und Erweiterung die Gemeinden gemäß Ziel 8 entgegenzuwirken haben, lässt sich unter Berücksichtigung der entsprechenden Regelungen zur Planung von Einzelhandelsvorhaben bestimmen. Diese Regelung greift für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, d. h. für großflächige Einzelhandelsvorhaben, die nachteilige Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO haben können. Eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne des Ziel 8 liegt vor, wenn mehrere selbständige, auch je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und davon raumordnerische Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO wie bei einem Einkaufszentrum oder einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen bzw. ausgehen können.“

Vor diesem Hintergrund ist auch die Festlegung einer Mindestverkaufsfläche entbehrlich. Da das Agglomerationsverbot, wie

¹⁰⁴ Bundesverwaltungsgericht, Beschl. v. 24.01.1995, 4 NB 3/95 = DÖV 1995, 822; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.12.2012, 8 A 10715/12, Rn. 38 (juris).

in den Erläuterungen ausgeführt, den Zweck hat, negative Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche auszuschließen, wie sie von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit ausgehen können, insoweit also eine Umgehung der auf Einzelhandelseinzelvorhaben bezogenen Ziele des Teilplans Einzelhandel verhindert werden soll, ergibt sich die Größe, ab welcher eine Agglomeration nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorliegt, aus der Rechtsprechung zu den Anforderungen an großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO.¹⁰⁵

bb) „Wie“ der Handlungspflicht

Die eigentliche sachliche Handlungsanweisung ist ebenfalls hinreichend bestimmbar. Die Gemeinden müssen Einzelhandelsagglomerationen „*entgegenwirken*“. Die Erläuterungen des Teilplans Einzelhandel zu Ziel 8 führen verschiedene Möglichkeiten des Entgegenwirkens auf. Insbesondere kommen als Mittel des Entgegenwirkens Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO oder § 1 Abs. 9 BauNVO in Betracht. So können die Gemeinden etwa gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO die Nutzungsart „Einzelhandel“ ausschließen. Die Zulässigkeit dieser Mittel zur Umsetzung einer raumordnerischen Agglomerationsregelung hat das Bundesverwaltungsgericht bestätigt.

cc) „Ob“ der Handlungspflicht

Schwieriger gestaltet sich hingegen die Frage, unter welchen Voraussetzungen Gemeinden Einzelhandelsagglomerationen entgegenwirken müssen und ab wann eine solche Handlungspflicht besteht.

Der Festlegungstext bezieht die Handlungspflicht auf das „*Entstehen* neuer Einzelhandelsagglomerationen“ sowie die „*Verfestigung und Erweiterung* bestehender Einzelhandelsagglomerationen“.

¹⁰⁵ Ebenso zu einer entsprechenden Regelung im Landesentwicklungsplan IV des Landes Rheinland-Pfalz, OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.03.2012, 2 A 11176/11, Rn. 33.

Insbesondere im Hinblick auf die Entstehung neuer Einzelhandelsagglomerationen scheint die Handlungsanweisung unklar. Fraglich ist, *ab wann* davon auszugehen ist, dass eine Einzelhandelsagglomeration „entsteht“. Setzt die Handlungspflicht nach Ziel 8 bereits bei der Ansiedlung eines ersten Einzelhandelsvorhabens an oder erst bei Ansiedlung eines zweiten oder dritten oder genügt es gar, dass schlicht die abstrakte Möglichkeit besteht, dass sich mehrere Einzelhandelsvorhaben an einer Stelle ansiedeln und von ihnen dann Auswirkungen ausgehen wie von einem großflächigen Einzelhandelsvorhaben?

Tatsächlich lässt sich aufgrund der Festlegung in Ziel 8 nicht ein bestimmter Moment feststellen, ab dem sich das Unterlassen einer Gemeinde, der Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Einzelhandelsagglomeration entgegenzuwirken, zu einem Zielverstoß verdichtet. Indes führt dieser Umstand nicht zur Unbestimmtheit der durch Ziel 8 den Gemeinden auferlegten Handlungspflicht. Denn *dass* ein unterlassenes Entgegenwirken ab einem bestimmten Punkt einen Verstoß gegen Ziel 8 begründet, ist offensichtlich. Dies ist spätestens dann der Fall, wenn tatsächlich eine neue Einzelhandelsagglomeration außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs oder außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereichs entstanden ist. *Wie* die Gemeinde dem Verstoß hätte abhelfen können, ist ebenfalls klar: Sie hätte rechtzeitig planerische Schritte ergreifen müssen, um der Entstehung der Einzelhandelsagglomeration entgegenzuwirken. Dass demgegenüber *nicht* klar bestimmt ist, wann dies zu geschehen hat, ist nicht zu beanstanden. Denn der Bestimmtheit eines Ziels steht nicht entgegen, dass der Gemeinde ein auf Konkretisierung angelegter Rahmen gesetzt wird, innerhalb dessen sie ihr planerisches Ermessen ausüben kann.¹⁰⁶

Im Hinblick auf das Ziel 8 kann die Gemeinde ihr planerisches Ermessen insoweit ausüben, als es ihr freisteht, im Hinblick auf die Entstehung von Einzelhandelsagglomerationen frühzeitig Vorsorge zu betreiben oder ob sie derartigen Entwicklungen

¹⁰⁶ Ständige Rspr., siehe etwa BVerwG, Beschl. vom 14.04.2010, 4 B 78/09 = DVBl. 2010, 839.

lieber auf einer späteren Stufe begegnet. Dieses ihr insoweit zustehende Ermessen ändert aber nichts daran, dass Ziel 8 der Gemeinde hinreichend bestimmte Handlungsanweisungen auferlegt.

Zwar scheint Ziel 8 den Gemeinden insoweit einen größeren Spielraum zu belassen als die entsprechenden Verbote im Zusammenhang mit Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO (insbesondere Ziel 1 und Ziel 2). Indes ist dies durch die unterschiedliche *Art* der auferlegten Pflichten gerechtfertigt: Die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO verbietet schlicht eine bestimmte Handlung und hat insoweit sachlogisch einen einzigen, ganz bestimmten Bezugspunkt. Die Agglomerationsregelung knüpft hingegen an planerisches Unterlassen der Gemeinde an und hat damit notwendigerweise verschiedene mögliche Bezugspunkte. Die Gemeinden können ihrer aus Ziel 8 resultierenden Handlungspflicht durch verschiedene Handlungen nachkommen, während die Verbote in Ziel 1 und Ziel 2 wegen ihres insoweit „schlichteren“ Verbotscharakters auf die Untersagung einer ganz bestimmten Handlung gerichtet sein können.

3. Abschließende Abgewogenheit

Das Erfordernis abschließender Abgewogenheit bestimmt sich nach § 7 Abs. 2 ROG. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 ROG sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; Hs. 2 ordnet an, dass bei der Festlegung von *Zielen* der Raumordnung eine *abschließende Abwägung* erforderlich ist. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Festlegung auf landesplanerischer Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.¹⁰⁷ Dabei muss sich bereits aus der Formulierung ergeben, dass es sich um eine verbindliche Handlungsanweisung mit Letztentscheidungscharakter handelt und nicht um eine bloße Anregung oder ei-

¹⁰⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009, 3 S 2110/08, Rn. 35 ff. = VBIBW 2010, 357.

ne Abwägungsdirektive, die einer weiteren abwägenden Konkretisierung und Ausformung durch einen anderen Planungsträger zugänglich ist.¹⁰⁸

Ziel 8 ist abschließend abgewogen. Hiergegen kann nicht eingewandt werden, die abschließende Abwägung finde erst auf Ebene der Gemeinden statt, weil den Gemeinden letztlich freigestellt sei, ab wann sie gegen das Entstehen einer Einzelhandelsagglomeration einschreiten wollten. Insofern gelten die Erwägungen, die im Rahmen der Bestimmtheit (siehe oben A.II.2.d)cc)) angestellt wurden, entsprechend. Ziel 8 enthält jedenfalls insoweit eine abschließende Abwägung, als dieses Ziel nicht nur großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, sondern auch entsprechende Einzelhandelsagglomerationen außerhalb von Allgemeinen Siedlungsgebieten und zentralen Versorgungsbereichen strikt ausschließen möchte.

Ziel 8 gibt den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Pflicht nur vermeintlich „mehr“ Raum als etwa Ziel 1 und Ziel 2. Die konkrete Ausgestaltung der Festlegung folgt vielmehr dem Umstand, dass es hier – anders als im Zusammenhang mit der Festsetzung von Flächen für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO – um die Verhinderung eines Unterlassens geht, das sachlogisch *viele verschiedene mögliche Bezugspunkte* aufweist, und nicht um die Verhinderung eines konkreten Tuns, welches schlicht an eine bestimmte Handlung anknüpfen kann. Hinsichtlich der abschließenden Abgewogenheit des Ziels, Einzelhandelsagglomerationen außerhalb bestimmter Bereiche zu verhindern, ändert sich hierdurch nichts.

¹⁰⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.2012, 8 S 2525/09, Rn. 29 (juris).