



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 9.10
VGH 3 S 324/08

Verkündet
am 10. November 2011
Jakob
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 10. November 2011 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Jannasch, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 21. September 2010 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand der Normenkontrolle ist der Bebauungsplan „Offenau Süd-Erweiterung“ vom 6. März 2007. Der Bebauungsplan setzt in der Mitte und im Norden des Plangebiets ein (eingeschränktes) Gewerbegebiet fest. Es umfasst eine überbaubare Fläche von insgesamt ca. 6 500 qm im südlichen und von knapp 600 qm im nördlichen Teil. Zulässig sind Gewerbebetriebe aller Art, sofern sie das Wohnen nicht wesentlich stören. Die Antragstellerin, eine Stadt mit ca. 19 000 Einwohnern, ist als Unterzentrum eingestuft. Die Antragsgegnerin, eine Gemeinde mit ca. 2 700 Einwohnern, hat keine zentralörtliche Funktion.
- 2 Auf den fristgerechten Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat der Verwaltungsgerichtshof den Bebauungsplan mit Urteil vom 21. September 2010 für unwirksam erklärt. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt:

Der Bebauungsplan verstoße gegen die - jeweils wirksamen - Ziele der Raumordnung in den Plansätzen 2.4.3.2.2 i.V.m. 2.4.3.2.5 des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 (im Folgenden: ROP H-F 2020) bzw. gegen die Plansätze 3.3.7 und 3.3.7.1 des Landesentwicklungsplans 2002 (im Folgenden: LEP 2002). Er verletze das Konzentrationsgebot und das Kongruenzgebot, die nicht nur der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten Grenzen setzten, sondern auch auf Agglomerationssachverhalte Anwendung fänden. Plansatz 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 mit dem Wortlaut

Mehrere selbstständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe sind bei einer räumlichen Konzentration als Agglomeration anzusehen und damit als großflächiger Einzelhandelsbetrieb bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum zu erwarten sind;

habe mittelbar Außenwirkung, indem er die Ge- und Verbote der Plansätze 2.4.3.2.2 bis 2.4.3.2.4 ROP H-F 2020 auf Agglomerationssachverhalte für anwendbar erkläre. Für die Agglomerationsregelung in 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 bestehe ein raumordnungsrechtlich wichtiges Bedürfnis. Es sei anerkannt, dass sich die Konzentration auch von einer Mehrzahl für sich nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe je nach Lage und Sortimentsstruktur häufig nicht von den Auswirkungen unterscheiden, die von einem oder mehreren „echten“ großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgingen. Derartige Auswirkungen seien mit dem städtebaulichen Instrument der Vorhabensteuerung über § 11 Abs. 3 BauNVO nicht umfassend zu verhindern. Die Auswirkungen einer Agglomeration seien nicht wegen fehlender Umsetzungsfähigkeit unwirksam. Mit den verfügbaren städtebaulichen Planungsinstrumenten ließen sich Verstöße sowohl gegen das Konzentrationsgebot wie gegen das Kongruenzgebot durch eine Anhäufung mehrerer nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe wenn nicht ganz verhindern, so doch in einem Maße minimieren, dass das Planungsergebnis noch im Einklang mit den genannten Raumordnungszielen stehe. Der Bebauungsplan werde jedenfalls im Gewerbegebiet den Planzielen des Regionalplans nicht gerecht. Mit der uneingeschränkten Bandbreite von Einzelhandelsnutzun-

gen und einer möglichen Gesamtverkaufsfläche von nahezu 3 000 qm erfülle der Bebauungsplan die Voraussetzungen einer Agglomeration i.S.d. Plansatzes 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020. Von den zulässigen Betrieben in ihrer Häufung könnten je nach Sortimentsart und -umfang erhebliche raumordnerische Wirkungen ausgehen, die denen eines oder mehrerer großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Gewerbegebiet gleichkämen. Solche regional bedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekte seien nur in zentralen Orten zulässig. Die Voraussetzungen für eine Ausnahme seien eindeutig nicht erfüllt.

- 3 Hiergegen wendet sich die Antragsgegnerin mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision. Sie macht im Wesentlichen geltend, die Agglomerationsregelung in Plansatz 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 lasse sich mit den Mitteln der Bauleitplanung nicht umsetzen; alle Versuche der Umsetzung führten zu Einschränkungen, die über die Zielvorgaben hinausgingen. Ohne vorgeschaltete Einzelhandelsfachplanung könne eine Gemeinde keinen Einzelhandel in den typisierten Baugebietskategorien zulassen. Ihr werde die Möglichkeit genommen, einen Bebauungsplan in der Form eines Angebotsbebauungsplans aufzustellen.

II

- 4 Die Revision der Antragsgegnerin ist unbegründet. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass der Bebauungsplan unwirksam ist, weil die Antragsgegnerin die Agglomerationsregelung in 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020, die in Verbindung mit den in 2.4.3.2.2 bis 2.4.3.2.4 ROP H-F 2020 bzw. 3.3.7 und 3.3.7.1 LEP 2002 festgelegten Vorgaben (Konzentrations- und Kongruenzgebot) ein verbindliches Ziel i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG darstellt, nicht beachtet und damit gegen die Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verstoßen hat.
- 5 Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Siche-

nung des Raumes. Sie müssen hinreichend bestimmt oder wenigstens bestimmbar und rechtmäßig sein, um eine Anpassungspflicht der Gemeinde nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen zu können (Urteile vom 17. September 2003 - BVerwG 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25 <40>, vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02 - BVerwGE 119, 54 <58>, vom 16. Dezember 2010 - BVerwG 4 C 8.10 - BVerwGE 138, 301 Rn. 8 und vom 22. Juni 2011 - BVerwG 4 CN 4.10 - juris Rn. 26; Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329). Neben der Voraussetzung, dass Ziele von einer landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt sein müssen, gehört zur materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit nach Bundesrecht, dass sie verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen sind. Eine Zielfestlegung, die in der Bauleitplanung nicht umsetzungsfähig ist, schränkt die gemeindliche Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG in unzulässiger Weise ein. Diese Anforderungen hat der Verwaltungsgerichtshof seiner Prüfung zugrunde gelegt und ohne Verstoß gegen Bundesrecht festgestellt, dass die Agglomerationsregelung in der Ausgestaltung, die der Plangeber in Plansatz 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 gewählt und die als Ergebnis landesrechtlicher Auslegung der revisionsgerichtlichen Beurteilung zugrunde zu legen ist, rechtmäßig, insbesondere auch umsetzungsfähig ist.

- 6 1. Plansatz 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020, der bestimmt, dass mehrere selbstständige nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei räumlicher Konzentration und raumordnerischen Wirkungen wie bei einem (regionalbedeutsamen) großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum als Agglomeration anzusehen sind, enthält selbst kein Ziel i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, sondern definiert lediglich raumordnerisch den Begriff der Agglomeration als einen Unterfall der Einzelhandelsgroßprojekte, mit der Folge, dass die - nach Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs wirksamen - Zielfestlegungen in 2.4.3.2.2 bis 2.4.3.2.4 ROP H-F 2020 (Konzentrations- und Kongruenzgebot) auch auf Agglomerationssachverhalte anzuwenden sind. Einwände gegen eine solche Regelungstechnik bestehen nicht. Ebenso wenig bestehen bundesrechtliche Bedenken gegen die auf Landesrecht beruhende und daher für die revisionsgerichtliche Beurteilung gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO bindende Auslegung, dass das für Einzelhandelsgroßprojekte geltende Konzentrationsgebot in 3.3.7

LEP 2002 und 2.4.3.2.2 Abs. 1 und 2 ROP H-F 2020 und das Kongruenzgebot in 3.3.7.1 LEP 2002 (vgl. dazu Urteil vom 16. Dezember 2010 a.a.O.) und 2.4.3.2.2 Abs. 3 ROP H-F 2020 verbindliche Ziele der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG darstellen.

- 7 2. Die Agglomerationsregelung in 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 ist rechtmäßig. Sie hat zur Folge, dass die Gemeinde die im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 und Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 für Einzelhandelsgroßprojekte festgelegten Zielbindungen auch im Fall raumbedeutsamer Einzelhandelsansiedlungen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten hat.
- 8 2.1 Bundesrechtliche Bedenken gegen die Bestimmtheit der in 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 festgelegten Agglomerationsregelung, zu der sich der Verwaltungsgerichtshof ausführlich verhalten hat und deren Auslegung auf irrevisiblen Landesrecht beruht, bestehen nicht.
- 9 2.2 Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Agglomerationsregelung von der landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 LplG gedeckt ist, betrifft irrevisibles Landesrecht und ist für die revisionsgerichtliche Beurteilung gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO bindend.
- 10 2.3 Die Agglomerationsregelung erweist sich nicht als kompetenzwidrig. Das Recht der Raumordnung dient der übergeordneten, überörtlichen, überfachlichen und zusammenfassenden Planung und Ordnung des Raumes. Die Raumordnung hat im Interesse der räumlichen Gesamtentwicklung alle auftretenden Nutzungsansprüche an den Raum und alle raumbedeutsamen Belange zu koordinieren und in diesem Zusammenhang u.a. verbindliche Vorgaben für nachgeordnete Planungsstufen zu schaffen (Urteil vom 17. September 2003 a.a.O. S. 38 f.). Raumplanerische Vorgaben sind zulässig, wenn die Regelung - wie hier - der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen von Planungen oder Maßnahmen dient. Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit eröffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis. In diesem Rahmen ist der Raumordnung auch eine betriebsübergreifende funktionale 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. Städtebauliche Vorgaben liegen auf einer anderen Ebene; sie betreffen Grund und Boden. Die Raumordnung in Gestalt der Landes- und Regionalplanung ist dieser Ebene vorgelagert. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und - in unterschiedlicher Gestalt - mit der zentralörtlichen Gliederung verbunden werden (Urteil vom 17. September 2003 a.a.O. S. 41).

- 11 2.4 Die Agglomerationsregelung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 12 Die formal vom Landesplanungsgesetz gedeckte Einschränkung der gemäß Art. 28 Abs. 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit ist materiell gerechtfertigt, wenn sie der Wahrung überörtlicher Interessen von höherem Gewicht dient. Der Eingriff in die Planungshoheit muss gerade angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein (Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 <185>, Beschluss vom 8. März 2006 - BVerwG 4 B 75.05 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 124 Rn. 16).
- 13 2.4.1 Die mit der Agglomerationsregelung bewirkte Beachtung der Zielfestlegungen in 2.4.3.2.2 bis 2.4.3.2.4 ROP H-F 2020 im Fall von raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomerationen beruht auf einem überörtlichen Interesse, das eine Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit rechtfertigt. Raumordnerische Vorgaben für raumbedeutsame Einzelhandelsagglomerationen zielen auf die Sicherstellung des im Raumordnungsgesetz niedergelegten Systems leistungsfähiger Zentraler Orte. Einzelhandel ist an den Standorten zu sichern, die in das zentralörtliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind (Urteil vom 16. Dezember 2010 a.a.O. Rn. 18). Nicht nur Einzelhandelsgroßprojekte in der Form des großflächigen Einzelhandelsbetriebs oder Einkaufszentrums, sondern auch Agglomerationen von mehreren nicht großflächigen Ein-

zelhandelsbetrieben können besondere raumstrukturelle, die zentralörtliche Gliederung gefährdende Auswirkungen haben und damit ein Beeinträchtigungspotential aufweisen, das es rechtfertigt, sie einem raumordnungsrechtlichen Sonderregime zu unterwerfen. Die regelhafte räumliche Zuordnung nicht nur des großflächigen Einzelhandels, sondern auch von raumbedeutsamen (hier: regionalbedeutsamen) Einzelhandelsagglomerationen nach dem zentralörtlichen Gliederungssystem soll eine raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt gewährleisten. Das ist ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck.

- 14 2.4.2 Der Geeignetheit der Regelung steht nicht entgegen, dass - wie der Verwaltungsgerichtshof dargelegt hat - Konstellationen, in denen es um die Beurteilung nur eines nicht großflächigen Einzelhandelsbetriebs geht, nicht von der Regelung erfasst sind. Es mag sein, dass - wie die Antragsgegnerin geltend macht - bei Festsetzungen der überbaubaren Grundstücksfläche unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit, die (rechnerisch) eine Ansiedlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe ermöglicht, die Agglomerationsregelung zu Einschränkungen führt, die im Fall nur eines nicht großflächigen Einzelhandelsbetriebs nicht greifen. Ein Regelungswiderspruch, der die Konsistenz der vom Plangeber gewählten Ausgestaltung in Frage stellen könnte, ist damit nicht aufgezeigt. Der Plangeber darf sich - wie der Gesetzgeber - einer Typisierung bedienen und muss nicht jede denkbare Fallkonstellation in seine Regelung aufnehmen. Mit ihren Beispielen zeigt die Antragsgegnerin vor allem im Hinblick darauf, dass insoweit andere rechtliche Einschränkungen (vgl. § 2 Abs. 2 BauGB) greifen, keine ungleiche Behandlung auf, die nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar wäre.
- 15 2.4.3 Der Senat stimmt dem Verwaltungsgerichtshof auch darin zu, dass sich mit den verfügbaren städtebaulichen Planungsinstrumenten Verstöße sowohl gegen das Konzentrationsgebot als auch gegen das Kongruenzgebot durch eine Anhäufung mehrerer nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe wenn nicht ganz verhindern, so doch in einem Maße minimieren lassen, dass das Planungsergebnis noch im Einklang mit den genannten Raumordnungszielen steht.

- 16 Welche Festsetzungen notwendig sind, um der Agglomerationsregelung Rechnung zu tragen, hängt von den konkreten Umständen im jeweiligen Einzelfall ab. Je nach den örtlichen Gegebenheiten kann die Gemeinde Einzelhandel entweder generell gemäß § 1 Abs. 5 BauGB oder bestimmte sortimentsbezogene Einzelhandelstypen gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO ausschließen; in noch nicht überschaubaren Grenzsituationen hat sie die Möglichkeit, Einzelhandel gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO für ausnahmsweise zulässig zu erklären. Der Gemeinde stehen aber auch wirksame Festsetzungsmöglichkeiten für den Fall zur Verfügung, dass eine Agglomeration bestimmter Sortimente nicht gänzlich, sondern erst ab einer bestimmten Verkaufsfläche gegen die verbindlichen Zielvorgaben für Einzelhandelsgroßprojekte verstoßen würde. Es gibt vielfältige horizontale und vertikale Kombinationsmöglichkeiten, mit denen sich neben dem Standort, d.h. der für die Frage der räumlichen Konzentration maßgeblichen Nähe bzw. Entfernung von Baugrundstücken zu vorhandenen Einzelhandelsbetrieben, mittelbar auch die raumordnungsrechtlich maximal verträgliche Betriebsgröße eines Vorhabens bestimmen lässt. Wie der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat, kann ein Baugebiet insbesondere nach der Art der baulichen Nutzung räumlich nach unterschiedlichen Arten/Unterarten des Einzelhandels gegliedert werden (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und § 1 Abs. 9 BauNVO). Hinzu tritt die Möglichkeit der vertikalen Gliederung mit geschoss- und anlagenbezogenen Differenzierungen gemäß § 1 Abs. 7 und 8 BauNVO, mit der sich neben der räumlichen Verteilung die Anzahl der für eine Einzelhandelsnutzung zur Verfügung stehenden Grundstücke begrenzen lässt. Darüber hinaus kann mittelbar durch Festlegung der überbaubaren Flächen in Kombination mit der Festsetzung des Maßes der Nutzung auch die Größe der Einzelhandelsbetriebe gesteuert werden.
- 17 Dass sich mit diesem Instrumentarium gesamt- oder sortimentsbezogene Verkaufsflächenobergrenzen nicht quadrameterscharf festsetzen lassen, stellt die Umsetzbarkeit der Agglomerationsregelung nicht in Frage. Es genügt, dass sich mit dem Festsetzungsinstrumentarium die jeweiligen raumordnungsrechtlich noch verträglichen maximalen Betriebsgrößen und damit die Verkaufsflächen jedenfalls annäherungsweise in der Größenordnung bestimmen lassen, die un-

terhalb des seinerseits durch Schwellen- und Grenzwerte bestimmbareren Begriffs „wesentlich“ liegen. Denn Einzelhandelsagglomerationen mit den Wirkungen nach 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 sind nach dem Verständnis des Verwaltungsgerichtshofs erst dann mit dem Zentrale-Orte-Prinzip und dem Kongruenzgebot nicht mehr vereinbar, wenn ihre Verkaufsfläche den zentralörtlichen Verflechtungsbereich „wesentlich“ überschreitet (2.4.3.2.2 Abs. 3 Satz 1 ROP H-F 2020 i.V.m. 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002), und Einzelhandelsgroßprojekte zur Grundversorgung in Kleinzentren und nicht-zentralen Gemeinden sind nur dann unzulässig, wenn der Absatz „wesentlich“ über den jeweiligen Verflechtungsbereich hinausgeht (2.4.3.2.2 Abs. 2 ROP H-F 2020).

- 18 Sofern durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt (Urteil vom 24. März 2010 - BVerwG 4 CN 3.09 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 178 Rn. 24), hat die Gemeinde überdies die Möglichkeit, ein Sondergebiet für einen einzigen großflächigen Einzelhandelsbetrieb festzusetzen und den Betrieb dann - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend dargelegt hat - in einem zweiten Schritt nach Bedarf entsprechend den raumordnerischen Anforderungen nach Sortimenten und (Sortiments-)Verkaufsflächen zu untergliedern und/oder zu begrenzen (Urteil vom 3. April 2008 - BVerwG 4 CN 3.07 - BVerwGE 131, 86 Rn. 16, 18; Beschluss vom 11. November 2009 - BVerwG 4 BN 63.09 - BauR 2010, 430 Rn. 2). Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin steht dieser Umsetzungsmöglichkeit nicht entgegen, dass eine solche Festsetzung zugleich den (vollständigen oder teilweisen) Ausschluss von Einzelhandel in anderen Baugebieten voraussetzt. Entscheidend ist, dass der Gemeinde durch die Agglomerationsregelung nicht die Möglichkeit genommen werden darf, in dem noch zulässigen Umfang je nach den örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall Einzelhandel zuzulassen.
- 19 2.4.4 Die in Plansatz 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 angeordnete Gleichsetzung von Einzelhandelsagglomerationen mit Einzelhandelsgroßprojekten stellt auch eine angemessene Regelung dar.
- 20 Unter Geltung der Agglomerationsregelung kann eine Gemeinde zwar nicht unbeschrieben ein Baugebiet, in dem Einzelhandel allgemein zulässig ist, als unbe-

schränktes Baugebiet ausweisen. Das ist - wie bereits dargelegt - gerechtfertigt, weil sich die Auswirkungen einer räumlichen Konzentration von mehreren nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben je nach Lage und Sortimentsstruktur häufig nicht von den Auswirkungen unterscheiden, die von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen. Wie der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat, hat die Agglomerationsregelung handgreifliche Konfliktsituationen mit zentralörtlich höher eingestuften Nachbargemeinden im Blick und zielt auf die „kritischen Auswüchse“ des Einzelhandels. Die in eine solche Konfliktlage „hineinplanende“ Gemeinde steht in der Pflicht, sich auf ihre Stellung im hierarchischen System des raumordnerischen Zentrale-Orte-Prinzips zu besinnen. Eine Gemeinde kann in der Regel auch ohne großen Aufwand erkennen, ob ein geplantes bauleitplanerisches „Angebot“ zur Ansiedlung von Einzelhandel aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu Konflikten führen kann, die der Überprüfung im Wege einer gutachterlichen Verträglichkeitsanalyse bedürfen. Zu Recht weist der Verwaltungsgerichtshof darauf hin, dass die Gemeinden bereits auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 BauGB gehalten sind, die Auswirkungen ihrer Planung mit Blick auf die Bandbreite der zulässigen Einzelhandelsnutzungen daraufhin zu untersuchen, ob sich mehr als geringfügige nachteilige Auswirkungen (insbesondere) auf die raumordnungsrechtliche Zentrenfunktion der Nachbargemeinde ergeben können. Es ist nicht zu erkennen, dass von einer Gemeinde mit Erhebungen, die durch die Agglomerationsregelung veranlasst sind, etwas verlangt wird, was von Aufwand und Umfang wesentlich von bereits bestehenden Ermittlungspflichten abweicht.

- 21 3. Dass die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichtshofs im Streitfall, wonach der Bebauungsplan mit einer uneingeschränkten Bandbreite von Einzelhandelsnutzungen und einer möglichen Gesamtverkaufsfläche von nahezu 3 000 qm die Voraussetzungen einer Agglomeration i.S.d. Plansatzes 2.4.3.2.5 ROP H-F 2020 erfüllt, bundesrechtlichen Anforderungen nicht genügt, ist nicht zu erkennen und wird von der Antragsgegnerin auch nicht geltend gemacht.

22 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Bumke

Petz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 60 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Bumke

Petz

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Raumordnungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauGB

§ 1 Abs. 4

ROG

§ 3 Abs. 1 Nr. 2

Stichworte:

Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Ziel der Raumordnung; Agglomerationsregelung; Einzelhandelsgroßprojekte; raumbedeutsame Agglomeration; nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe; Konzentrationsgebot; Kongruenzgebot; Zentrale-Orte-Prinzip; Anpassungspflicht; gemeindliche Planungshoheit; Umsetzungsfähigkeit im Wege der Bauleitplanung; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Leitsatz:

Eine regionalplanerische Regelung, wonach mehrere nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei räumlicher Konzentration und raumordnerischen Wirkungen wie bei einem (regionalbedeutsamen) großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum als Agglomeration anzusehen sind, mit der Folge, dass die für Einzelhandelsgroßprojekte geltenden Ziele auch auf Agglomerationsverhalte anzuwenden sind, kann ein wirksames Ziel der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG darstellen, das eine Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten hat.

Urteil des 4. Senats vom 10. November 2011 - BVerwG 4 CN 9.10

I. VGH Mannheim vom 21.09.2010 - Az.: VGH 3 S 324/08 -