

5. Grundsätze und Zielbestimmungen der Bauleitpläne, des Raumordnungs- und Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens

5.1. Aufgaben der Bauleitplanung

§ 1 Abs. 1 und Abs. 5 BauGB

Unabhängig davon, welche Form der Planung die Gemeinde wählt – ob die Aufstellung eines herkömmlichen oder die des dargestellten vorhabenbezogenen Bebauungsplans – müssen bei deren Umsetzung die Grundsätze und Zielbestimmungen der Bauleitplanung berücksichtigt werden.

In Bezug auf den besonderen Betriebstypus des Factory Outlet Centers sind diese deshalb zunächst zu untersuchen, bevor auf die Beachtung der wesentlichen Festsetzungen im Bebauungsplan und dem städtebaulichen Vertrag einzugehen sein wird.

Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist es die Aufgabe der Bauleitpläne, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde (...) vorzubereiten und zu leiten“. Ferner soll gemäß § 1 Abs. 5 BauGB die Bauleitplanung „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“.¹⁷³

Damit steht fest, daß eine bauliche Nutzung nicht dem Zufall oder dem Willen des jeweiligen Grundstückseigentümers überlassen sein darf, sondern aus einer sinnvoll durchdachten Planung hervorzugehen hat. Allen Bedürfnissen der Allgemeinheit, insbesondere nach ruhigen Wohngebieten, aber auch nach Gewerbegebieten, Verkehrsanlagen und Einkaufszentren ebenso wie nach Erholungsgebieten, ist hierbei Rechnung zu tragen.¹⁷⁴

Ob und ggf. inwieweit die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers einen Beitrag zu dieser Ausgewogenheit leisten kann, ist eine Frage des Einzelfalls, die oftmals nur anhand von Gutachten beantwortet werden kann.

173 § 1 Abs. 5 BauGB wird auch als „Präambel“ der Bauleitplanung bezeichnet. So ausdrücklich Hoppe in: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 5, Rdnr. 8.

174 Dürr, Baurecht, Rdnr. 8.

Ein Verstoß gegen die Aufgabe der Bauleitplanung würde dann vorliegen, wenn ein Bebauungsplan bei objektiver Betrachtung nicht städtebaulichen, sondern anderen Belangen wie z. B. den privaten Interessen einzelner¹⁷⁵ oder der Legalisierung rechtswidriger Bauwerke¹⁷⁶ dienen würde.

Bei der Frage der Planung von Factory Outlet Centern ist entscheidend, daß es oftmals gerade Ansiedlungswünsche von privaten Investoren sind, die für die Gemeinde einen tauglichen Grund bilden, im Wege der Bauleitplanung entsprechende Baurechte zu schaffen.¹⁷⁷ Im Ergebnis steht eine solche „Anstoßplanung“ dem in § 1 Abs. 1 BauGB verankerten Grundsatz nicht entgegen, da sich gemeindliche Bauleitplanung nicht im abstrakten Raum vollziehen kann und muß.

5.2. Doppelspuriges Planungsverfahren § 1 Abs. 2 BauGB

Im Baugesetzbuch vorgesehen ist die zweistufige Planung in Form des Flächennutzungsplans (vorbereitender Bauleitplan) und des Bebauungsplans (verbindlicher Bauleitplan).¹⁷⁸ Einzelheiten des Verhältnisses beider Pläne zueinander, insbesondere ein Eingehen auf das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB sind an dieser Stelle nicht geboten, da sie für die hier vorgenommene Untersuchung der Betriebsform des Factory Outlet Centers keine Besonderheiten aufweisen. Insoweit wird auf anderweitige Darstellungen verwiesen.¹⁷⁹

175 BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 490; VGH Mannheim, VBlBW 1995, S. 241 (242).

176 OVG Koblenz, NVwZ 1986, S. 939.

177 Zu den Gründen für die Schaffung von Baurecht vgl. u. a. BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 490; BVerwG, BauR 1997, S. 263; VGH Mannheim, VBlBW 1995, S. 241; VGH Mannheim, NVwZ 1996, S. 271; VGH Mannheim, NVwZ 1997, S. 684; OVG Münster, NVwZ 1999, S. 79 sowie die Ausführungen unter 4.1. speziell für Factory Outlet Center.

178 Statt vieler vgl. hierzu die Kommentierung von Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 24.

179 Vgl. u. a. Finkelnburg/Ortloff I, Öffentliches Baurecht, § 8 IV. 2., S. 82ff.; Finkelnburg, Das Verhältnis zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan nach § 8 Abs 2 bis 4 BauGB, in: Driehaus/Birk, FS-Weyreuther, S. 111ff. sowie das grundlegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.2.1975, BVerwGE 48, S. 70.

5.3. Grundsatz der Erforderlichkeit

§ 1 Abs. 3 BauGB

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“.

Daraus folgt, daß die Befugnis zur Planung einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit einschließt und einschließen muß, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich darstellen würde.¹⁸⁰

Will die Gemeinde die Zulässigkeit für ein Factory Outlet Center schaffen, so ist nicht ersichtlich, inwieweit bei einer diesbezüglichen Planung gegen den bauplanerischen Grundsatz der Erforderlichkeit verstoßen werden kann. Insofern reicht es nämlich aus, daß es vernünftigerweise geboten ist, die bauliche Entwicklung durch die vorherige Planung zu ordnen.¹⁸¹ Da das Baugesetzbuch vom Grundsatz der Planmäßigkeit ausgeht – demgemäß eine Bebauung in der Regel nur aufgrund vorhergehender Planung erfolgen soll – ist eine Bauleitplanung nur dann nicht erforderlich, wenn mit ihr keine positive Zielsetzung verbunden wird.¹⁸² Gleiches gilt auch dann, wenn eine Planung zu „groben und einigermaßen offensichtlichen Mißgriffen“¹⁸³ führt, was von der obergerichtlichen Rechtsprechung unter anderem angenommen wird, wenn sie nur das Ziel hat, ein bestehendes baurechtswidriges Vorhaben zu legalisieren.¹⁸⁴

Kein Verstoß gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit ist es hingegen, wenn die Planaufstellung auf die Anregung eines Betreibers zurückgeht.¹⁸⁵ Wie dargestellt, ist es sogar die Regel, daß Gemeinden nicht im abstrakt

180 So bereits das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 12.12.1969: BVerwGE 34, S. 301 (304).

181 St. Rspr.: BVerwGE 48, S. 56 (60f.); BVerwGE 56, S. 110 (116f.); BVerwGE 75, 214 (232f.); BVerwG, NVwZ 1989, S. 664; BVerwG, NVwZ 1993, S. 1102 (1103); BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 490.

182 BVerwGE 40, S. 258 (262f.).

183 BVerwGE 38, S. 152 (157).

184 OVG Koblenz, BauR 1986, S. 412; VGH Mannheim, NuR 1996, S. 36.

185 BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 490; OVG Münster, NVwZ 1999, S. 79 (80).

freien Raum planen, sondern sich gerade bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern von privaten Investoren animieren lassen.¹⁸⁶ Auch im Lichte des § 1 Abs. 3 BauGB ist diese Form der Anstoßplanung vorschriftskonform, sofern die Gemeinde mit der Aufstellung des Bebauungsplans nicht ausschließlich private Bauwünsche berücksichtigt und fördert,¹⁸⁷ sondern zudem die städtebauliche Entwicklung betreibt.

Gemäß § 2 Abs. 3 BauGB besteht kein Anspruch eines Investors auf Aufstellung eines Bebauungsplans, ebenso wenig wie auf Änderung eines bestehenden Bebauungsplans; dieser Grundsatz gilt ohne Ausnahme,¹⁸⁸ weshalb ein Investor eine positive Bauleitplanung nicht erzwingen kann.

Auch gibt es keinen Anspruch auf Fortbestand der bestehenden Bauleitplanung. Der Gemeinde steht es frei, unter denselben Voraussetzungen, unter denen sie einen Bebauungsplan aufstellen kann, einen bestehenden Bebauungsplan zu ändern.¹⁸⁹

5.4. Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

§ 1 Abs. 4 BauGB

Entscheidend ist aber, daß die Gemeinde sich bei der Aufstellung der Bauleitpläne nicht auf „planerisch freiem Feld“ betätigen kann, sondern hierbei vielfältigen tatsächlichen und rechtlichen Bindungen unterliegt. Häufig besteht mehr Bindung als Freiheit.¹⁹⁰

186 Zur sog. Anstoßplanung vgl. bereits unter 5.1.

187 Dies wird in der Rechtsprechung als unzulässige sog. bloße „Gefälligkeitsplanung“ bezeichnet: VGH Mannheim, VBlBW 1995, S. 241 (242); VGH Mannheim, NVwZ 1996, S. 272f..

188 BVerwG, NJW 1977, S. 1979; BVerwG, NVwZ 1983, S. 92; aus der neueren Rspr.: BVerwG, UPR 1997, S. 102 (103).

189 Hierbei ist aber entscheidend, daß bei Einschränkung oder Aufhebung der baulichen Nutzung von Grundstücken im Bebauungsplangebiet Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB entstehen. Dazu grundlegend: Breuer, DÖV 1978, S. 189; Birk, NVwZ 1984, S. 1. Zur Entschädigung für Eingriffe durch Bebauungspläne vgl. auch Finkelnburg/Ortloff I, Öffentliches Baurecht, § 16, S. 193ff..

190 So auch Dürr, Baurecht, Rdnr. 21.

Unter die zwingenden gesetzlichen Anforderungen, die der Planungsentscheidung zugrunde zu legen sind, fallen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB.¹⁹¹ Diese zwingenden gesetzlichen Schranken stehen außerhalb der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB und können folglich nicht überwunden werden. Die Gemeinde muß daher bei der Aufstellung ihrer Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB von den Festsetzungen der Landesplanung ausgehen. Die Bindung an die Landesplanungen reicht aber nicht so weit, daß der Gemeinde kein eigener Planungsspielraum mehr zustehen würde.¹⁹² Entscheidend für die Entfaltung der Bindungswirkung ist die Beteiligung der Gemeinde bei der Festlegung der Ziele der Landesplanung.¹⁹³ Zwar unterliegt die Landesplanung nicht dem Zustimmungsvorbehalt der Gemeinde, ihr muß aber „eine substantielle Möglichkeit verbleiben, ihre Interessen angemessen wahrzunehmen“¹⁹⁴, damit die gemeindlichen Vorstellungen in die landesplanerische Entscheidung miteinfließen können.

Da dem Raumordnungs- und Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung eine zumindest faktische Bindungswirkung zukommen kann, ist an dieser Stelle ein Eingehen auf die Anwendungsbereichweite dieser Verfahren angezeigt.¹⁹⁵

191 BVerwGE 90, S. 329. Zu den Begriffen der Raumordnung und Landesplanung: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, Rdnr. 1.

192 Diese durch die Landesplanung erfolgende Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit ist verfassungsrechtlich nur gestattet, soweit eine Güterabwägung ergibt, dass überörtliche schutzwürdige Interessen von höherem Gewicht die Einschränkung fordern, BVerfGE 56, S. 298 (313f.); BVerfGE 59, S. 216 (230); BVerfGE 76, S. 107 (117ff.); BVerwGE 90, S. 329.

193 So BVerwGE 76, S. 107; BVerwGE 90, S. 329 (335); BVerwGE 95, S. 123 (129ff.); OVG Koblenz, BRS 54, Nr. 13; VGH München, UPR 1996, S. 156.

194 BVerwGE 90, S. 329 (335); BVerwGE 95, S. 123.

195 Eine detaillierte Schilderung dieser Verfahren mit all ihren Hintergründen, Details und Besonderheiten kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht erfolgen. Einige Grundsätze und Spezifika, die unmittelbar mit der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers im Zusammenhang stehen, sollen aber angesprochen werden; vgl. insoweit auch die aufgeführten Verweise in den folgenden Fußnoten, die jeweils weiterführende Nachweise enthalten.

5.5. Raumordnungsverfahren

5.5.1. Notwendigkeit und Reichweite der Durchführung

Gemäß § 1 Satz 3 Nr. 19 RoV¹⁹⁶ soll für die Errichtung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben ein Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG¹⁹⁷ durchgeführt werden, „sofern das Vorhaben im Einzelfall raumbedeutsam¹⁹⁸ ist und eine überörtliche Bedeutung hat“.¹⁹⁹

Zumindest die letzte Voraussetzung liegt bei einem dieser Untersuchung zugrundeliegenden Factory Outlet Center²⁰⁰ unzweifelhaft vor, da es von seiner Ausrichtung wie Größe, Warenbestand und Freizeitwert auf einen weiten Einzugsbereich ausgerichtet ist. Damit können sich Factory Outlet Center wegen ihrer teilweise starken Anziehungskraft nicht nur auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Standortgemeinde auswirken, sondern darüberhinaus auch Spuren in der überörtlichen Raumordnung²⁰¹ und Landesplanung²⁰² hinterlassen. Bei der „Soll“-Vorschrift

196 Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13.12.1990, BGBl. 1990 I, S. 2766, geändert durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18.8.1997, BGBl. 1997 I, S. 2081 (2110).

197 Raumordnungsgesetz, verkündet als Art. 2 des BauROG vom 18.8.1997, BGBl. 1997 I, S. 2102ff..

198 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind solche, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird. Zu den Definitionen siehe Brenken/Schefer, Handbuch der Raumordnung, S. 178.

199 Die gesetzlichen Bestimmungen der Planungsgesetze der Länder haben ähnliche Inhalte. So bestimmt beispielsweise § 13 LplG BW (Landesplanungsgesetz BW vom 8.4.1992, GBl. 1992, S. 229), daß die höhere Raumordnungsbehörde für Einkaufszentren mit mehr als 5000 m² Verkaufsfläche „in der Regel“ ein Raumordnungsverfahren durchführt. Die höheren Raumordnungsbehörden sind in Baden-Württemberg die Regierungspräsidien, vgl. § 21 Abs. 2 LPlG BW i.V.m. §§ 7ff. LVG BW (Landesverwaltungsgesetz BW vom 2.1.1984, GBl. 1984, S. 101).

200 Vgl. die Ausführungen unter 1.1.

201 Nach der Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.11.1983, abgedruckt bei Bielenberg/Erbguth/Runkel, Raumord-

des § 15 Abs. 1 ROG handelt es sich um eine Norm mit tendiertem Ermessen. Gemäß § 15 Abs. 2 ROG kann für diese Vorhaben von einem Raumordnungsverfahren lediglich dann abgesehen werden, wenn die Beurteilung der Raumverträglichkeit bereits auf einer anderen raumordnerischen Grundlage hinreichend gewährleistet ist.²⁰³

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens von der planenden Gemeinde als sonstiges Erfordernis der Raumordnung nach § 4 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen ist.²⁰⁴ Es ist demnach nicht letztentscheidend verbindlich, sondern vielmehr bei der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB miteinzubeziehen.²⁰⁵

5.5.2. Vertikale Planungshierarchie

Gemäß der Festlegung in § 15 ROG beinhaltet ein Raumordnungsverfahren die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung. Das überörtliche Planungssystem ist gekennzeichnet durch eine vertikale Planungshierarchie, die auf einem europäischen Raumordnungs-

rechtsrecht, K § 1, Rdnr. 61, ist Raumordnung „die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes“.

Zur Beschreibung des Begriffes Raumordnung vgl. auch Raumordnung in Deutschland, Hrsg. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, S. 3f..

202 Landesplanung wird nach der Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.11.1983 als „der Teil der öffentlichen Verwaltung in den Ländern“ definiert, „der zusammenfassende, überörtliche, übergeordnete, den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Programme und Pläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert“, vgl. den Abdruck bei Bielenberg/Erbguth/Runkel, Raumordnungsrecht, K § 1, Rdnr. 61.

203 Unter § 15 Abs. 2 Nrn. 1-3 ROG finden sich Beispiele, bei denen dies insbesondere gilt.

204 Siehe dazu die Darstellung bei Wahl in: FS Sendler, S. 199 (214f.).

205 So bereits für die alte Regelung des § 6 a Abs. 9 ROG (Raumordnungsgesetz i. d. F. vom 28.4.1993, BGBl. 1993 I, S. 639 (633f.) Grotefels in: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 4, Rdnr. 15; Erbguth, UPR 1992, S. 287 (292).

konzept,²⁰⁶ der Raumordnung des Bundes,²⁰⁷ der Landesplanung auf Länderebene sowie der Regionalplanung²⁰⁸ beruht.²⁰⁹

5.5.3. Einzubeziehende Faktoren

Während die Leitvorstellungen (§ 1 Abs. 2 ROG) und die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) keine bindenden Ziele der Raumordnung, sondern lediglich Abwägungsdirektiven als „Vorgaben für nachfolgende Abwägungsentscheidungen“ (§ 3 Nr. 3 ROG) darstellen, sind Ziele der Raumordnung gemäß § 3 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen ... Raumordnungsplänen“.²¹⁰ Leitvorstellungen und Grundsätze sind nach §§ 4 Abs. 2, 3

206 Vgl. Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), vorgelegt vom Ausschuss für Raumentwicklung; abschließende Behandlung auf dem Treffen der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union, Potsdam, 10./11. Mai 1999, insbesondere S. 10ff., 38ff.

Das EUREK ist rechtlich nicht bindend; es versteht sich vielmehr als politischer Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken mit hoher Raumwirksamkeit untereinander sowie mit den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten.

207 Das Recht der Raumordnung gehört nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG zur Rahmengesetzgebung des Bundes. Für die Raumordnung auf Bundesebene wird eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache angenommen, weshalb die Vorschrift des Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG auf die Raumordnung der Landesebene zu beziehen ist; vgl. Degenhart in: Sachs, GG, Art. 75, Rdnr. 33, insbesondere auch Fn. 127 m. w. N..

208 Nach der Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.11.1983, abgedruckt bei Bielenberg/Erbguth/Runkel, Raumordnungsrecht, K § 1, Rdnr. 61, ist Regionalplanung „die Aufstellung zusammenfassender, überörtlicher, übergeordneter, den Grundsätzen und landesweiten Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechender Programme und Pläne für Teilräume der Länder“.

209 Vgl. im einzelnen hierzu Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rdnr. 37; Grae, Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt, Diss., S. 52ff.. Zu den Planungsarten weiterführend: Ernst in: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, Rdnr. 4ff..

210 Zur Verbindlichkeit der Ziele vgl. auch BVerwG, BRS 54, Nr. 12.

Nr. 3 ROG bei der Bauleitplanung von der Gemeinde „nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften“ lediglich zu berücksichtigen, d. h. in die Abwägung einzustellen und somit auch überwindbar.²¹¹

Im Gegensatz zum Anwendungsbereich des § 1 Abs. 4 BauGB sind im Rahmen des Raumordnungsverfahrens nicht nur die Ziele, sondern auch die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Landesplanung Maßstab der Beurteilung. In die raumordnerische Beurteilung/Bewertung fließen zudem die für die raumordnerische Entscheidung relevanten Ergebnisse der Sachverständigengutachten und die im Rahmen der Anhörung vorgebrachten Bedenken und Ansichten ein.²¹²

Bei der raumordnerischen Verträglichkeit eines Factory Outlet Centers spielt vorwiegend eine Rolle, welche Auswirkungen auf seine Umgebung und auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich entstehen können. Es ist insbesondere zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang durch die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers eine Gefahr für die gewährleistete Nahversorgung der Bevölkerung begründet wird. Hierbei ist im Rahmen einer Prognose zu ermitteln, ob das Factory Outlet Center in der Lage ist, übermäßig Kaufkraft an sich zu binden und damit Geschäftsaufgaben vor allem in wohnortsnahen und damit fußgänger-

211 Statt vieler: Grotefels in: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 3, Rdnr. 5; Stürer, Hdb. des Bau- und Fachplanungsrechts, A, Rdnr. 143.

212 Exemplarisch für die anderen Bundesländer sind gemäß § 13 Abs. 6 Satz 1 LplG BW im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, soweit sie berührt sein können, zu beteiligen:

1. die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung und die Landkreise,
2. die Regionalverbände,
3. die anderen öffentlichen Planungsträger,
4. die Nachbarstaaten,
5. die nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verbände.

Nach § 13 Abs. 6 Satz 2 LplG BW können sonstige Planungsträger beteiligt werden, soweit ihre Interessen berührt sein können. Abs. 7 regelt die Anhörungs- und Unterrichtsvoraussetzungen sowie die Äußerungsmöglichkeit der Öffentlichkeit.

Welches Ausmaß diese Beteiligung erreichen kann, beweist das Raumordnungsverfahren (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) der Bezirksregierung Rheinhausen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, in dessen Verlauf insgesamt 90 (!) Behörden, Gemeinden, Verbände und sonstige Stellen beteiligt wurden, darunter auch Behörden der Nachbarländer Frankreich und Luxemburg.

freundlichen Lagen die Folge sein können.²¹³ Als Anknüpfungspunkte hierfür gelten Faktoren wie die Größenordnung des Vorhabens, der Standort, das Einzugsgebiet, die verkehrliche Anbindung sowie die Sortimentsstruktur. Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens haben auch fachplanerische Gesichtspunkte ihre Berücksichtigung zu finden, wobei in diesem Zusammenhang im wesentlichen verkehrsplanerische und umweltrechtliche Aspekte eine Rolle spielen.

Die Praxis löst diese Konflikte einzelfallbezogen mittels Gutachten, in die auch die Stellungnahmen und Auflagen der Fachbehörden einfließen.

5.5.4. Ziele der Raumordnung im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB und im Raumordnungsverfahren

5.5.4.1. Ausweisung in den Entwicklungsplänen, -programmen der Länder

Die Schaffung von Zielen der Raumordnung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer.²¹⁴ Für die Festlegung von Zielen verweisen die Landesplanungsgesetze der Länder in aller Regel auf ihre Landesentwicklungspläne bzw. -programme.²¹⁵

Aufgrund der gezeigten Ausschließlichkeit dieses Begriffs der Ziele ist klärungsbedürftig, ob in den Festschreibungen der Landesentwicklungspläne bzw. -programme der Länder auch bei namentlicher Bezeichnung als „Ziele“ diese rechtlich als solche eingeordnet werden können.

213 Vgl. hierzu Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S. 79ff.

214 Näheres hierzu: Kremm, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Diss., S. 52f.. Das Raumordnungsgesetz enthält keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung; vgl. auch Gaentzsch in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, § 1, Rdnr. 26 in Zusammenhang zu lesen mit Schlichter/Stich, Berliner-Schwerpunkte-Kommentar zum BauGB 1998, § 1, Rdnr. 5.

215 Die genaue Bezeichnung innerhalb der Länder ist hier nicht einheitlich.

In Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen (von der Landesregierung aufgestellter Teil), Saarland, Sachsen besteht ein „Landesentwicklungsplan“; in Bayern, Nordrhein-Westfalen (gesetzlicher Teil), Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt ein „Landesentwicklungsprogramm“; in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen ein „Landesraumordnungsprogramm“. Vgl. hierzu auch die Übersicht bei Gierke in: Brügmann, BauGB, § 1, Rdnr. 338.

Ziele unterliegen als Rechtsnormen den strengen Bindungen, die an solche geknüpft werden, folglich der Normenklarheit und Bestimmtheit ihres Geltungsinhalts.²¹⁶

Hierbei ist festzuhalten, daß die Rechtsform der Pläne, die zumindest namentlich „Ziele“ der Raumordnung und Landesplanung enthalten, in den verschiedenen Bundesländern uneinheitlich ist.²¹⁷ Dennoch wird ihnen nach überwiegender Ansicht einheitlich Außenwirkung beigemessen.²¹⁸

216 Siehe Paßlick, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, S. 109ff.; zur Bestimmtheit vgl. Fickert/Fieseler, BauNVO, § 11, Rdnr. 22.

Die rechtliche Einordnung von Raumordnungsplänen ausführlich bei Hoppe in: Hoppe/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rdnr. 299ff..

Daß es sich bei den Zielen der Raumordnung und Landesplanung um strikt bindende Regeln im normtheoretischen Sinn handelt, ergibt sich nach den zutreffenden Feststellungen von Hoppe, DVBl. 1993, S. 681 (686) aus dem für das Verhältnis Bauleitplanung/Raumordnungsrecht grundlegenden Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.8.1992: BVerwGE 90, S. 329.

217 Als Gesetz im förmlichen Sinn werden sie erlassen in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen (Teil I des Landesraumordnungsprogramms), Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein. Als Rechtsverordnung in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen (Teil II des Landesraumordnungsprogramms), Thüringen. Vgl. die Auflistung bei Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 1, Rdnr. 338.

218 So ausdrücklich: Erbguth, DVBl. 1981, S. 557 (560); Weidemann, DVBl. 1984, S. 767 (770); Kremm, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Diss., S. 82.; Appold, Freiraumschutz, S. 30f.; Sauer, VBlBW 1995, S. 465 (465ff.); Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 1, Rdnr. 342 m. w. N.. Zur rechtlichen Einordnung von Raumordnungsplänen vgl. auch Hoppe in Hoppe/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rdnr. 299ff..

Zu den nicht als Rechtssatz erlassenen Festsetzungen einzelner Länder vgl. die Darstellung bei Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2 IV 2, S. 39.

Kritisch hierzu: Brohm, Öffentliches Baurecht, § 37, Rdnr. 30ff; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16, Rdnr. 25, der den Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen, die nicht durch ein formelles Gesetz, eine Satzung oder Rechtsverordnung ergangen sind, als Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nur verwaltungsinterne Rechtswirkungen beimißt. An dieser Rechtsform übt er deshalb Kritik und hält eine zumindest materielle gesetzliche Regelung für dringend erforderlich.

Wie gezeigt sind Factory Outlet Center unter den Begriff des Einkaufszentrums im Sinne von § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauNVO zu subsumieren.²¹⁹

In diesem Zusammenhang soll exemplarisch eine diesbezügliche Standorteinordnung im Bundesland Baden-Württemberg vorgenommen werden. Für die Ansiedlung eines solchen Vorhabens würde danach Plansatz 2.2.34 LEP BW²²⁰ unmittelbar Anwendung finden, der folgendes besagt:

„Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sollen nur an solchen Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden, wo sie sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen weder durch ihre Lage oder Größe noch durch ihre Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich beeinträchtigen.“²²¹

Gegenwärtig wird der LEP BW fortgeschrieben. Im Fortschreibungsentwurf ist ein gesonderter Plansatz für Factory Outlet Center vorgesehen. Dieser lautet wie folgt:

„Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.“²²²

219 Vgl. die Darstellung unter 2.2.2.

220 Landesentwicklungsplan (LEP) BW vom 12.12.1983, GBl. 1984, S. 37.

221 Ein ähnlicher Wortlaut findet sich beispielsweise auch in § 24 Abs. 3 LEPro NW (Landesentwicklungsprogramm NW vom 5.10.1989, GV NW 1989, S. 485) sowie in § 16 GemLEPro Berlin/Brandenburg (Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg). Mit dem Berlin-Brandenburgischen Landesplanungsvertrag vom 1.8.1995, BBgGVBl. 1995, S. 261, ist ein gemeinsames Raumordnungsrecht benachbarter Bundesländer geschaffen worden, vgl. hierzu ausführlich: Wimmer, LKV 1998, S. 127; Röber/Völkel, VerwArch (90) 1999, S. 112. Das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (GemLEPro) Berlin/Brandenburg von 1997 ist als Staatsvertrag zwischen den beiden Ländern vereinbart worden und durch Zustimmungsgesetze verbindlich geworden (vgl. die Zustimmungsgesetze von Brandenburg vom 4.2.1998, GVBl. I 1998, S. 14 und Berlin vom 9.12.1997, GVBl. 1997, S. 657). Kritisch zum Erfolg dieser gemeinsamen Landesplanung – gerade in Bezug auf Factory Outlet Center –: Batts, LKV 1999, S. 347.

222 Der Begriff des Oberzentrums resultiert aus § 3 Abs. 2 LplanG BW. Der daraus folgende baden-württembergische Landesentwicklungsplan enthält Ober- und Mittelzentren, Entwicklungsachsen und Verdichtungsräume. Daneben sieht das baden-württembergische Landesplanungsgesetz noch Fachentwicklungs- und Regionalpläne vor. Regionalpläne werden von den Regionalverbänden aufgestellt und weisen Unter-

Damit wird das sog. Zentrale-Orte-System²²³ deutlich, das in § 2 Abs. 2 ROG angelegt ist und nicht nur dem baden-württembergischen, sondern dem Landesplanungsrecht aller Bundesländer zugrundeliegt.²²⁴

Diesem Gliederungssystem liegt die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Waren in zumutbarer Entfernung zugrunde.²²⁵ In Grund-, Klein- und Unterzentren²²⁶ soll die Deckung der Grundversorgung gewährleistet werden, während Mittelzentren²²⁷ den gehobenen Bedarf und Oberzentren²²⁸ den spezialisierten Bedarf abzudecken gehalten sind.

Die Gliederung in „Zentrale Orte“ will den Zweck verfolgen, Versorgungskonzentrationen an einem Standort auszuschließen, die aufgrund von starken Kaufkraftabflüssen zu einer Unterversorgung in anderen Zentren führen könnten.²²⁹

und Kleinzentren, Siedlungsbereiche und Grünzonen, schutzbedürftige Freiräume sowie Wasserschutz- und Industriegebiete aus, vgl. § 8 LplanG BW.

223 Kritisch zu den aus diesem System resultierenden Beschränkungen siehe unter 5.5.4.4.

224 Fickert/Fieseler, BauNVO, § 11 Rdnr. 22.1; speziell zu § 20 LEPro NW: Grae, Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt, Diss., S. 67ff..

225 Zu den Ursachen des Zurückbleibens einiger Gebiete: Ernst in: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, Rdnr. 23. Zu den Gründen regionaler Disparitäten siehe Maier/Atzkern, Raumordnung, S. 35ff..

226 Nach der Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.11.1983, abgedruckt bei Bielenberg/Erbguth, Raumordnungsrecht, K § 1, Rdnr. 63, sind solche Zentren „zentrale Orte zur Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung im Nahbereich“.

227 Ein „Mittelzentrum ist ein zentraler Ort zur Deckung des gehobenen Bedarfs der Bevölkerung im Mittelbereich“, so die Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.11.1983, abgedruckt bei Bielenberg/Erbguth, Raumordnungsrecht, K § 1, Rdnr. 63.

228 In der Zusammenstellung des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 15.11.1983, abgedruckt bei Bielenberg/Erbguth, Raumordnungsrecht, K § 1, Rdnr. 63, ist ein Oberzentrum als „zentraler Ort zur Deckung des gehobenen Bedarfs der Bevölkerung im Oberbereich“ definiert.

229 Fickert/Fieseler, BauNVO, § 11, Rdnr. 23.

5.5.4.2. Festschreibungen in den Entschlüssen und deren rechtliche Qualifizierung

Für Einzelhandelsgroßprojekte herkömmlicher Art hatte der Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung²³⁰ am 17.3.1983 bereits festgelegt:

- *„Das Vorhaben soll an einem zentralen Ort errichtet werden. Der Einzugsbereich des jeweiligen Vorhabens soll den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten.“*
- *„Der Mikrostandort für das Projekt soll städtebaulich integriert sein. Eine verbrauchernahe Versorgung, insbesondere der nichtmobilen Bevölkerung, soll nicht gefährdet werden.“*

Für Hersteller-Direktverkaufszentren im speziellen hatte die Ministerkonferenz für Raumordnung am 3.6.1997 beschlossen:²³¹

unter Pkt. 5

„... In den Raumordnungsplänen und Programmen der Länder müssen entsprechend den regionalen Siedlungsstrukturen möglichst konkrete Vorgaben festgelegt werden. Factory Outlet Center sind entsprechend der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nur in Großstädten/Oberzentren an integrierten Standorten und in stadtverträglichen Größenordnungen zulässig.“

unter Pkt. 6

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß Factory Outlet Center außerhalb von Großstädten/Oberzentren nicht zulässig sind. Besonders sorgfältig ist zu prüfen, ob für die beabsichtigten Größenordnungen in Großstädten/Oberzentren Standorte zu ermitteln sind, die negative Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel

230 Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist das Gremium, in dem die für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ressortchefs des Bundes und der Länder über grundsätzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung und Zweifelsfragen gemeinsam beraten und besondere Empfehlungen abgeben. Hierzu Cholewa/Dyong/von der Heide, Raumordnung, Vorbem. VI. Rdnr. 7.

231 Entschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3.6.1997, abgedruckt in Entschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997, S. 47f., Hrsg. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des NWStBG-Präsidiums im Beschluß vom 27.5.1998 unter Pkt. 5, abgedruckt in Städte- und Gemeinderat 1998, S. 195.

und die urbane Qualität der Städte ausschließen. Die Ministerkonferenz wiederholt daher ihre in der Gemeinsamen EntschlieÙung vom 29.März/21.Juni 1996 erhobenen Forderungen,

das Planungsrecht konsequent anzuwenden,

Chancengleichheit zwischen Einzelhandel in den Innenstädten und auf der ‚Grünen Wiese‘ wiederherzustellen sowie

die Standortqualität in den Innenstädten zu fördern.“

Am 4.6.1998 fällt die Ministerkonferenz für Raumordnung unter Pkt. 6 folgenden Beschluß:

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß Factory Outlet Center außerhalb von Großstädten/Oberzentren nicht zulässig sind. Besonders sorgfältig ist zu prüfen, ob für die beabsichtigten Größenordnungen in Großstädten/Oberzentren Standorte zu ermitteln sind, die negative Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel und die urbane Qualität der Städte ausschließen.“

Der Wortlaut der EntschlieÙungen täuscht über die wahre Rechtslage insoweit hinweg, als hiernach anzunehmen wäre, ihnen käme eine verbindliche Entscheidung für planende Gemeinden und Genehmigungsbehörden zu.

In der Tat sind sie aber als sachverständige Stellungnahme oder Empfehlung einzuordnen.²³²

232 So zutreffend Jahn, GewArch 1997 456 (459); Kniep, VBIBW 1998, S. 294; Moench/Sandner, NVwZ 1999, 337 (340). Ebenfalls zum bloÙen Empfehlungscharakter der EntschlieÙungen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vgl. das Vorwort von Töpfer, EntschlieÙungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997, S. 3, Hrsg. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in dem die Beratungsfunktion der MKRO für Bund und Länder gemäß § 8 ROG und die Koordinationsfunktion ihrer Beratungen, EntschlieÙungen und Beschlüsse hervorgehoben wird. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, daß auch der Deutsche Städtetag der Ansiedlung von Factory Outlet Centern ebenfalls ablehnend gegenübersteht, vgl. hierzu den ebenfalls ohne rechtliche Bindungswirkung am 6.11.1997 ergangenen Beschluß zur Gefährdung der Innenstädte durch Factory Outlet Center, in dem sich der Hauptausschuß des Deutschen Städtetages mit Nachdruck dafür ausspricht, „die Zentren der Städte als Standorte eines vielfältigen Einzelhandels zu erhalten“ und „deshalb vor einer weiteren Polarisierung im Einzelhandel durch nicht integrierte Großbetriebe auf der „grünen Wiese““ warnt sowie den Bericht über die 1. Speyerer Planungsrechtstage an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, in dem überschlägig auf die

5.5.4.3. Rechtliche Einordnung der sog. „Ziele“ in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen

Aber auch hinsichtlich der sog. Ziele in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen der Länder ist eine „echte“ Zielqualität im Ergebnis abzulehnen.²³³ Dies ist im folgenden zu begründen.

Die Einbeziehung von Factory Outlet Centern in das Zentrale-Orte-System ist die konsequente Fortführung und das zwangsläufige Resultat der bestehenden Zuordnung von Einzelhandelsgroßprojekten in dieses System.

Bereits bei herkömmlichen Einzelhandelsgroßprojekten wurde diese Einbeziehung kritisch beurteilt,²³⁴ was, wie sich aus den weiteren Ausführungen ergeben wird, bei der neuen Betriebsform des Factory Outlet Center in noch stärkerem Maße zu gelten hat.

In diesem Zusammenhang ist zunächst der Frage nachzugehen, ob es tatsächlich ein Kongruenzgebot²³⁵ dergestalt geben kann, daß bestimmte Vorhaben nur bestimmten Orten mit einer bestimmten Zentralitätsstufe zuzuweisen sind.²³⁶ Nur dann wäre das Zentrale-Orte-System in der Lage, eine

seitens des Beigeordneten Kiepe dargelegte Position des Deutschen Städtetages eingegangen wird, siehe Siegel, DÖV 1999, S. 685 (686).

233 Dies übersehen die Autoren, die auch für Factory Outlet Center von einer strikten Anwendung von „Zielen“ für Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandel ausgehen bzw. diese fordern wie insbesondere Jahn, GewArch 1997, S. 456 (459ff.); Runkel, UPR 1998, S. 241 (246); Bönker, BauR 1999, S. 328 (331f.).

234 Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung, S. 31ff; Fürst/Hesse, Landesplanung, S. 31f.; Dude, Der Landkreis 1984, S. 157f.; Jahn, Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten, S. 86ff..

235 Der Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, spricht in diesem Zusammenhang von einem „Konzentrationsgebot“, S. 34f..

236 So offensichtlich Runkel, UPR 1998, S. 241 (246).

Als Vorreiter für die Ablehnung eines solchen Kongruenzgebotes als Ziel der Landesplanung gelten Dude, Der Landkreis 1984, S. 157f.; Hoppe/Bunse, WiVerw 1984, S. 151ff.; Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rdnr. 16, die Bezug nehmen auf die Gerichtsentscheidungen: OVG Lüneburg vom 23.04.1976 – I OVG D 22/76, EPlar III OVG Lüneburg 4.76; OVG Lüneburg vom 27.01.1977 – I OVG B 58/76, EPlar III, OVG Lüneburg 1.77; VGH Mannheim, BauR 1976, S. 341; VGH Mannheim, BauR 1977, S. 184 (185).

Zulassungsbeschränkung von Factory Outlet Centern in Oberzentren vorzunehmen.

Von Bedeutung ist hierbei, daß die Interessen privater Betreiber häufig gerade entgegengesetzt zu den staatlichen raumordnungsrechtlichen Vorgaben stehen. So legen es die Betreiber von Factory Outlet Centern regelmäßig nicht auf eine direkte Konkurrenz mit dem Einzelhandel an, weshalb Standorte in größeren Städten und Agglomerationen grundsätzlich nicht gefragt sind. Vielmehr werden kleinere und mittlere Städte im weiteren Umfeld von Ballungsräumen bevorzugt.²³⁷ Ferner ist aufgrund ihres großen Einzugsbereichs der Verkehrsstandort eines Factory Outlet Centers sehr wichtig. Demnach muß eine gute verkehrliche Erreichbarkeit ebenso gesichert sein wie die Möglichkeit zur Schaffung von Stellplätzen,²³⁸ denn gerade nicht-integrierte Standorte weisen eine Dominanz des PKW-Verkehrs auf.²³⁹

Diesen Bedürfnissen gerecht werden aber gerade Lagen im ländlich geprägten Standortumfeld.

Bezeichnenderweise stellt demnach die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz in ihrem Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens über die Errichtung des Designer Outlet Zweibrücken²⁴⁰ fest, daß der spezialisierte Facheinzelhandel bei Anbindung an ein Oberzentrum in erheblichem Maße stärker betroffen wäre als bei einer Ansiedlung eines Factory Outlet Centers im eher ländlich und kleinstädtisch geprägten Standortumfeld. Außerdem wurde in dieser Entscheidung im Bereich eines Oberzentrums die Gefahr der Umwandlung in ein „normales“ Einkaufszentrum für höher eingestuft

Zur neueren Literatur siehe die zusammenfassende Darstellung bei Hoppe, NWVBl. 1998, S. 461 m. w. N. insbesondere in Fn. 5.

237 Vgl. zu den bevorzugten Standorten von Betreibern die Ausführungen unter 1.6. mit den entsprechenden Nachweisen bei Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung.

238 Zu den idealtypischen Standortanforderungen vgl. Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S. 23ff..

239 Im einzelnen zu den zu erwartenden Verkehrsentwicklungen vgl. die Ausführungen und Berechnungen bei Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S.112ff.; zur Verkehrsmittelwahl siehe S. 30ff..

240 Vgl. den Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ), Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, S. 32.

und die zu erwartenden Verkehrsströme als schwieriger zu beherrschen eingeordnet.

Folgt man diesen Aussagen, die im übrigen nicht alleine stehen, sondern gutachterlich untermauert sind,²⁴¹ so ist schon aus tatsächlichen Gründen eine Beschränkung von Factory Outlet Centern auf Standorte in Oberzentren nicht sinnvoll.

Insoweit ist diese Betriebsform im besonderen und das Zentrale-Orte-Konzept im allgemeinen in Zusammenhang zu den der Zeitentwicklung unterworfenen gesellschaftlichen und ökonomischen Faktoren zu setzen. Aufgrund des geänderten Konsumverhaltens, u. a. resultierend aus einer gestiegenen Mobilität, höheren Qualitätsansprüchen und dem Wunsch nach mehr Freizeiterlebnis beim Einkauf, erfassen auch Wirtschaftsexperten das für den Agrarstaat konzipierte Zentrale-Orte-Modell als überholt.²⁴²

Aber auch rechtlich bestehen gegen die beschränkenden Wirkungen des Zentrale-Orte-Konzepts Bedenken.

Vom Wortlaut her ist sowohl bei den häufig verwandten „Soll“-Bestimmungen der Landesentwicklungspläne als auch bei der Normierung „...ist grundsätzlich...“ davon auszugehen, daß Ausnahmen und Abweichungen von diesen Prinzipien möglich sind. Schon daraus folgt, daß sie

241 So kommen Vogels/Will in ihrer GMA-Grundlagenuntersuchung bei ihren Modellrechnungen zur Raumverträglichkeit, S. 89ff., zwar zu dem Ergebnis, daß die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers in einer Großstadt/Oberzentrum grundsätzlich raumverträglicher ist als in einer Kleinstadt/Unterzentrum, vgl. S. 97; sie stellen aber zugleich klar, daß eine Beschränkung der Ansiedlung auf Großstädte/Oberzentren den Anforderungen dieses Betriebstyps nicht gerecht werden kann und im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sogar kontraproduktiv wirkt, weil es gerade die kleineren Mittelstädte abseits der Ballungszentren sind, die unter bestimmten Voraussetzungen durch die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers profitieren können, vgl. S. 138. Sehr einseitig und propagandistisch sieht hingegen Pangels, BAG Handelsmagazin 1998, S. 18ff., von der Warte der Interessenvertretung des Einzelhandels aus, in der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers in Klein- oder Mittelstädten eine nicht hinnehmbare Veränderung im Zentrenggefüge, die zudem eine „gigantische Verschwendung öffentlicher Ressourcen“ mit sich bringe, vgl. S. 20.

Ebenfalls ohne rechtliche Fundierung ist auch im Blickpunkt Handel, Ausgabe März 1999, Hrsg. Einzelhandelsverband Baden-Württemberg e.V., in dem Artikel „GMA-Untersuchung über FOC auf Prüfstand“ ein Aufruf zur Gegenwehr des Einzelhandels bei Ansiedlungsplänen von Factory Outlet Centern in nichtzentralen Orten enthalten.

242 Blotevogel, Erdkunde 50 (1996), S. 9ff.; Deiters, Erdkunde 50 (1996), S. 26ff..

keine „Ziele“ im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG darstellen können, weil es insoweit an einer abschließend abgewogenen Festlegung fehlt.²⁴³

Abschließend festzuhalten ist ferner, daß der Bezeichnung einer Planaussage im Raumordnungsrecht als „Ziel“ der Raumordnung keine Bedeutung zukommt, wenn es sich materiell nicht um ein solches handelt. Insoweit sollte auch hier der aus dem Vertragsrecht stammende Grundsatz „falsa demonstratio non nocet“²⁴⁴ herangezogen werden. Selbst wenn die raumordnungsrechtliche Regelung eine Aussage als Ziel festschreibt, so läßt sich daraus keine rechtsbegründende Funktion herleiten.²⁴⁵

Sofern die in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen der Länder festgeschriebenen Vorgaben seitens der Behörden bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern aber dennoch schematisch angewandt würden, so bliebe für diese Betriebsform nur in Einzelfällen die Möglichkeit der Erfüllung eines Ausnahmetatbestandes. Ein solcher läge nach den Erfahrungen mit dem herkömmlichen Einzelhandel insbesondere dann vor, wenn an einem nicht-integrierten Standort die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung verbessert werden könnte.²⁴⁶ Aufgrund der spezifischen Sortimentsstruktur von Factory Outlet Centern – sie ist weder breit noch tief²⁴⁷ – kann ein solcher Betriebstypus diese Voraussetzungen nicht erfüllen, so daß eine praktische Begrenzung der Betriebsform des Factory Outlet Centers auf Oberzentren tatsächlich die zwangsläufige Folge wäre.

243 In diesem Sinne auch Hoppe, NVWBl. 1998, S. 461 (464); Hoppe, DVBl. 1998, S. 1008 (1010f.); Moench/Sandner, NVwZ 1999, S. 337 (342); letztlich auch BVerwGE 90, S. 329 (332). Die von Goppel, BayVBl. 1998, S. 289 (291f.) vertretene a. A., wonach eine Soll-Formulierung in landesplanerischen Festlegungen eines Raumordnungsplans einer verbindlichen Vorgabe in Form einer abschließend abgewogenen landesplanerischen Letztentscheidung nicht entgegensteht, ist schon vom Ansatz her abzulehnen.

244 Mit der „Haakjöringsköd-Entscheidung“ des Reichsgerichts, RGZ 99, S. 147, fand dieser Grundsatz seinen festen Platz für den Bereich der falschen Vertragsbezeichnungen in Rechtsprechung und Literatur. Zu dieser prägenden Entscheidung vgl. u. a. die Darstellungen bei Cordes, Jura 1991, S. 352 und Martinek, JuS 1997, S. 136 (137ff.).

245 Vgl. dazu zutreffend Hoppe in: Hoppe/Schoeneberg, Raumordnung und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rdnr. 798.

246 Jahn, Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten, S. 88.

247 Zur Sortimentsstruktur im einzelnen vgl. Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S. 14ff., S. 135.

Eine rechtlich starre schematische Handhabung dieser Beschränkung ist aber mit geltendem Verfassungsrecht unvereinbar.²⁴⁸

5.5.4.4. Verfassungswidrigkeit des Kongruenzgebotes als Zulässigkeitsbegrenzung von Factory Outlet Centern auf Oberzentren

5.5.4.4.1. Unvereinbarkeit mit Art. 12 GG

Eine unabdingbare Begrenzung von Factory Outlet Centern auf den Standort von Oberzentren würde einen Eingriff in die von Art. 12 GG geschützte berufliche Ausübungsfreiheit²⁴⁹ bedeuten.

Insoweit läge in dieser durch das Raumordnungsrecht geschaffenen Beschränkung eine Maßnahme, die zwar nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung eines direkt verkaufenden Herstellers oder Betreibers abzielt,²⁵⁰ wohl aber infolge ihrer spürbaren tatsächlichen Auswirkungen geeignet wäre, für diese von vornherein eine Marktzutrittssperre für bestimmte Orte zu schaffen und damit den Schutzbereich des Art. 12 GG mittelbar erheblich zu beeinträchtigen.²⁵¹

248 Vgl. die folgende Darstellung unter 5.5.4.4. Ausführlich hierzu auch Hoppe/Bunse, WiVerw 1984, S. 151 (164ff.).

249 Der Begriff des von Art. 12 GG umfaßten Berufes wird vom Bundesverfassungsgericht zurecht weit ausgelegt. So soll Art. 12 GG dem einzelnen das Recht gewährleisten, jede erlaubte Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als „Beruf“ zu ergreifen und damit zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen; vgl. diesbezüglich BVerfGE 7, S. 377; BVerfGE 50, S. 290 (362); BVerfGE 68, S. 272 (281ff.); BVerfGE 84, S. 133 (146ff.).

250 Wie unter 5.5.4.1. dargestellt liegt dem Zentrale-Orte-System vom Ansatz her die Schaffung einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Waren in zumutbarer Entfernung zugrunde und nicht die konkrete Ausgestaltung der gewerblichen oder allgemein ausgedrückt: der beruflichen Betätigung.

251 Neben Regelungen, die sich final auf die berufliche Betätigung beziehen und sie unmittelbar zum Gegenstand haben, ist anerkannt, daß der Schutzbereich des Art. 12 GG auch durch faktische Einwirkungen – infolge ihrer spürbaren tatsächlichen Auswirkungen – beeinträchtigt sein kann, sog. „objektiv berufsregelnde Tendenz“. Vgl. hierzu aus der st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 52, S. 42 (54); BVerfGE 70, S. 191 (214); BVerfGE 95, S. 267 (302); BVerfGE 97, S. 228 (254) sowie exemplarisch die Kommentierungen von Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 12, Rdnr. 11ff.; Tettinger in: Sachs, GG, Art. 12, Rdnr. 71ff.; Schmidt-Bleibtreu in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 12, Rdnr. 22.

Ein solcher Eingriff wäre jedoch nur aus vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls zu rechtfertigen.²⁵²

Aufgrund seiner bereits unter 5.5.4.3. dargelegten Ungeeignet für die Schaffung einer gleichmäßigen Versorgungsstruktur der Bevölkerung kann das Zentrale-Orte-System keinen Eingriff in die von Art. 12 GG gewährleistete Berufs- und Wettbewerbsfreiheit²⁵³ der Betreiber sowie der als Händler auftretenden Hersteller rechtfertigen. Insofern sprechen keine vernünftigen Gründe des Gemeinwohls für die Anwendung dieses Gliederungsprinzips. Dies gilt weder im allgemeinen noch gerade im besonderen bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers, das aufgrund der erwünschten Distanz seitens der Betreiber und Hersteller zum Einzelhandel, der besonderen Sortimentsstruktur und dem damit verbundenem großen Einzugsbereich mit dementsprechender verkehrlicher Anbindung, einer einzelfallbezogenen und nicht schematisch vorgegebenen Planung unterliegen muß.

Insoweit steht der Anwendbarkeit des Kongruenzgebots dessen nicht zu rechtfertigende Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 GG entgegen.²⁵⁴

5.5.4.4.2. Unvereinbarkeit mit Art. 28 GG

Zugleich läge in einer durch die Landesplanung vorgegebenen strikten Beschränkung der Standortwahl privater Versorgungseinrichtungen eine un-

252 BVerfGE 7, S. 377 (405ff.); BVerfGE 30, S. 292 (316f.); BVerfGE 82, S. 209 (223f.) sowie auch diesbezüglich exemplarisch die Kommentierungen von: Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 12, Rdnr. 32; Tettinger in: Sachs, GG, Art. 12, Rdnr. 101; Schmidt-Bleibtreu in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 12, Rdnr. 10ff., die die vom Bundesverfassungsgericht im vorgenannten Apotheken-Urteil (BVerfGE 7, S. 377 (405ff.) entwickelte (Drei-) Stufentheorie ebenfalls darstellen und demgemäß davon ausgehen, daß Berufsausübungsregelungen durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert werden können.

253 Zur Wettbewerbsfreiheit vgl. aus der Rspr.: BVerfGE 32, S. 311 (317); BVerfGE 46, S. 120 (137); BVerwGE 87, S. 37 (39); BVerwGE 89, S. 281 (283); BVerwG, NJW 1996, S. 3161 sowie stellvertretend für die Literatur den Beitrag von Ossenbühl, AöR 115 (1990), S. 1 (22ff.).

254 Wie gezeigt würde dem raumordnungsrechtlichen Ziel der Standortbeschränkung eine berufsregelnde Tendenz zukommen, weshalb diese Beschränkung am Maßstab von Art. 12 GG zu prüfen ist. Würden Beschränkungen im Rahmen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit keine berufsregelnde Tendenz beinhalten, so wäre als *lex generalis* das Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG zur Prüfung der verfassungsmäßigen Vereinbarkeit dieses Eingriffs heranzuziehen; vgl. hierzu Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 2, Rdnr. 4.

überwindbare Regelung der Bodennutzung, die zu einem begründeten Verstoß gegen die gemäß Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Planungshoheit der Gemeinde führen würde.²⁵⁵

Zwar sind Eingriffe in die Planungshoheit der Gemeinden durch die Landesplanung, insbesondere durch deren gemäß § 1 Abs. 4 BauGB vorgegebenen Ziele der Raumordnung, im Rahmen des in Art. 28 Abs. 2 GG geregelten Gesetzesvorbehalts zulässig; bezüglich der Eingriffe sind jedoch deren rechtfertigende Grenzen zu beachten.

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, daß sich schon aus den unter 5.5.4.3. dargestellten Gründen ergibt, daß die Garantie einer gleichmäßigen privatwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung nicht mit dem Instrument eines starren zentralörtlichen Gliederungssystems geschaffen werden kann. V.a. aufgrund der gestiegenen Mobilität ist nicht nachzuvollziehen, daß bestimmte Einrichtungen nur bestimmten Orten vorbehalten sein sollen. Von daher ist in Anlehnung an Hoppe²⁵⁶ bereits die Geeignetheit solcher begrenzender Festsetzungen abzulehnen, zumal unter dem Gesichtspunkt, daß diese Festlegungen in bestimmten Lagen und unter bestimmten Umständen für die Versorgung der Bevölkerung sogar schädlich sein können.²⁵⁷

Auch ist Hoppe insoweit zuzustimmen, daß eine raumordnungsrechtliche Standortausweisung als „Ziel“ vom Grundsatz der Erforderlichkeit nicht abgedeckt wäre.

Das verfassungsrechtliche Grundprinzip der Erforderlichkeit einer Maßnahme setzt voraus, daß das mildeste Mittel zur Zielverfolgung gewählt

255 A. A. Bönker, BauR 1999, S. 328 (333), der davon ausgeht, daß der Landesgesetzgeber über ein Zentrale-Orte-System Vorkehrungen treffen kann, die die Rechte der Kommunen in praktische Konkordanz bringen.

Zum Verhältnis von örtlicher zu überörtlicher Planung vgl. Erbguth/Schöneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rdnr. 27.

256 Siehe Hoppe/Bunse, WiVerw 1984, S. 151 (165f.); Hoppe, NVWBl. 1998, S. 461 (468); zuletzt: Hoppe, DVBl 2000, S. 293 (295ff.).

257 Vgl. die Ausführungen im Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, S. 31f. und wiederum die unter 5.5.4.3. vorgenommenen Einordnungen in ökonomischer Hinsicht.

werden muß.²⁵⁸ Vorliegend würde bereits die Einbeziehung der Abstimmungspflicht aus § 2 Abs. 2 BauGB und eine sachgerechte Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB genügen, um Gefahren von Versorgungsstrukturen entgegenzutreten zu können. Die Bildung eines Ziels hingegen gilt in diesem Zusammenhang als schärfstes Mittel und steht demnach einer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit entgegen.

Schließlich genügt eine Einbindung privater Versorgungseinrichtungen ins Zentrale-Orte-System auch nicht der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, der Angemessenheit.²⁵⁹

Der entscheidende Nachteil einer strikten Bindung privater Versorgungseinrichtungen an das Zentrenkonzept liegt darin, daß „Ziele“ als Letztentscheidungen regelmäßig keine Belange, wie beispielsweise auftretende Verkehrsprobleme, nicht vorliegende Ansiedlungs- oder Planungsbereitschaft gerade an diesem Standort oder Voten für einen anderen Standort berücksichtigen können. Das strikte Verbotssystem ist danach zu grobmaschig, um zu einer der konkreten Ansiedlung entsprechenden, einzelfallbezogenen und damit sachgerechten Lösung zu gelangen.

5.5.4.4.3. Ergebnis

Von daher bleibt festzuhalten, daß eine Beschränkung von Factory Outlet Centern auf Oberzentren rechtlich nicht haltbar ist.²⁶⁰ Wie dargestellt, würde diese sowohl der von Art. 12 GG geschützten Berufs- und Wettbewerbsfreiheit der Betreiber und Hersteller als auch der in Art. 28 GG garantierten Planungshoheit der ansiedlungswilligen Gemeinde widersprechen. Die maßgeblichen Ausweisungen in den Entwicklungsplänen bzw. -programmen der Länder können demgemäß nicht als „Ziele“ der Raum-

258 Vgl. hierzu Stern, Staatsrecht III/2, § 84 III 3, S. 779ff.; Sachs in: Sachs, GG, Art. 20, Rdnr. 152, insbesondere Fn. 469 jeweils m. w. N..

259 Vgl. insoweit ebenfalls Hoppe, WiVerw 1984, S. 164 (167) und NVWBl. 1998, S. 461 (468).

260 Im Ergebnis ebenso für die spezielle Betriebsform des Factory Outlet Centers: Moench/Sandner, NVwZ 1999, S. 337 (341); im Ansatz auch Battis, LKV 1999, S. 347 (349).

ordnung, sondern allenfalls als Grundsätze der Raumordnung qualifiziert werden.²⁶¹

5.5.4.5. Die an das Kongruenzgebot gekoppelten Gebote der Integration und zu verhindernde Beeinträchtigung

In diesem Zusammenhang ist für Factory Outlet Center wegen ihrer besonderen Sortimentsstruktur²⁶² und den damit verbundenen Standortpräferenzen noch einmal klarzustellen, daß die im Kongruenzgebot vorausgesetzte Übereinstimmung zwischen dem Verflechtungsbereich der zentralörtlichen Stufen und dem Einzugsbereich eines Factory Outlet Centers in der Vielzahl der Fälle gerade nicht sinnvoll ist.²⁶³

Da es ein Kongruenzgebot, wie dargestellt, nicht als verbindliches Ziel der Raumordnung gibt, fehlt den Integrationsgeboten die Grundlage.

Integrationsgebote füllen grundsätzlich die Zuordnung zu Siedlungsschwerpunkten einschließlich der städtebaulichen Einbindung und der siedlungsstrukturellen Verträglichkeit aus.²⁶⁴

261 So auch Hoppe, NVWBl. 1998, S. 461 (468), der dies eigens für die Vorschrift des § 24 Abs. 3 LEPro NW feststellt. A. A.: OVG Münster, NVwZ 1999, S. 79 (82); Bönker, BauR 1999, S. 328 (331f.).

262 Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß Sortimente des kurzfristigen Bedarfs so gut wie gar nicht in Factory Outlet Centern angeboten werden, vgl. Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S. 14.

263 Insoweit wird nochmals auf die ablehnende Haltung hinsichtlich der Raumverträglichkeit von Factory Outlet Centern im Oberzentrum seitens der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz beim Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ), Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, S. 31f. verwiesen.

Auch Moench/Sandner stellen klar, daß ein Factory Outlet Center „aufgrund seines atypisch weiten Einzugsbereiches den Verflechtungsraum eines jeden (Ober-)Zentrums deutlich überschreitet, so daß es auch von daher keine Veranlassung gibt, das Factory Outlet Center bestimmten zentralen Orten zuzuordnen“. Die Autoren formulieren zur Rechtslage deutlich und zutreffend aus, daß eine solche Entscheidung sachlich nicht zu begründen und damit beliebig wäre, vgl. NVwZ 1999, S. 337 (341).

264 Die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, S. 35f. kam im Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) zu dem Ergebnis, daß das Integrationsgebot bei dem dieser Entscheidung zugrundeliegenden Factory Outlet Center wegen der

Im Rahmen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips ist letztlich auch das Beeinträchtigungsgebot ausschlaggebend, wonach verhindert werden soll, daß durch die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers benachbarte zentrale Orte und ihre Versorgungsbereiche beeinträchtigt werden.²⁶⁵

Sofern tatsächlich eine diesbezügliche Beeinträchtigung durch die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers vorliegen sollte, was gutachterlich zu ermitteln wäre, allerdings im Ergebnis in der Praxis selten vorkommen wird,²⁶⁶ ist auch in diesem Zusammenhang erneut von Bedeutung, daß diese Beeinträchtigung grundsätzlich überwindbar ist.²⁶⁷ Eine Gemeinde ist rechtlich nicht gehindert, Einrichtungen zu schaffen, die über ihre Qualifikation als Unter- oder Mittelzentrum hinausgehen. Der Landesentwicklungsplan stellt nur die Mindest-, nicht aber die Höchstgrenze der Ausstattung einer Gemeinde mit wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen Einrichtungen dar.²⁶⁸

Von daher bleibt als Endergebnis festzuhalten, daß mangels Vorliegens von verfassungsmäßigen Zielen der Raumordnung für Factory Outlet Center bei der Aufstellung eines Bebauungsplans schon gar keine Anpas-

Übereinstimmung mit innenstadtrelevanten Sortimenten und dem damit verbundenen Kaufkraftschwund beim Einzelhandel der Stadt Zweibrücken verletzt wurde. Dennoch konnte aufgrund der im rheinlandpfälzischen Landesplanungsgesetz gemäß § 11 Abs. 4 Satz 3 (LPlG RP vom 8.2.1977, GVBl. 1977, S. 5, zuletzt geändert am 18.7.1996, GVBl. 1996, S. 268) vorgesehenen Möglichkeit der Abweichung von „Zielen“ des Landesentwicklungsprogramms mittels Erklärung des rheinlandpfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport als oberste Planungsbehörde im Einvernehmen und Benehmen mit den Ministerien für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, der Finanzen und für Umwelt und Forsten sowie der Planungsgemeinschaft Westpfalz eine Zulassung erfolgen.

265 Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rdnr. 16.

266 Vgl. hierzu die vorstehenden Ausführungen, insbesondere das Eingehen auf die besondere Sortimentsstruktur.

267 Nach der hier vertretenen Ansicht, weil sie als Grundsatz unter die Abwägung fällt. Nach dem Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. W. vom Juni 1997, S. 36f. ist ein Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot der Abweichung von § 11 Abs. 4 Satz 3 LplG RP zugänglich, vgl. Fn. 264.

268 Hierzu: VGH Mannheim, NJW 1977, S. 1465.

sung an solche im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB erfolgen kann²⁶⁹ und folglich auch nicht muß.

5.5.4.6. Rechtsschutz

Die in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgeführten sog. Ziele, die, wie unter 5.5.4.3. und 5.5.4.4. dargestellt, nicht regelmäßig als solche einzuordnen sind, entfalten keine Rechtswirkungen gegenüber privaten Dritten, weshalb sich diese nicht auf deren Einhaltung berufen können.²⁷⁰ Gleiches gilt für benachbarte Gemeinden, die die Einhaltung von Zielen ebenfalls nicht beanspruchen können.²⁷¹ Insofern dient das Anpassungsgebot aus § 1 Abs. 4 BauGB allein dem Interesse an einer ausgewogenen Raumordnung und nicht dem Schutz der Nachbargemeinden.²⁷²

Den planenden Gemeinden hingegen stehen jedoch rechtliche Möglichkeiten offen, wenn sie durch Festschreibungen in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen in ihrer Planungshoheit rechtswidrig eingeschränkt werden, was wie gezeigt bei einer Begrenzung von Factory Outlet Centern auf Oberzentren der Fall wäre.²⁷³

269 Vor der derzeitigen Raumordnungsplanung letztlich kapitulierend, verfolgt Spannowsky, UPR 1999, S. 241 (244f.) den Ansatz, die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe durch interkommunale Vereinbarungen und raumordnerische Verträge zu steuern. Dieser Ansatz soll in bald durch ein im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchgeführtes Forschungsprojekt unterlegt werden.

270 Unter Zugrundelegung des § 34 BauGB vgl. hierzu BVerwGE 68, S. 311 (313f.); ferner Gaentzsch, BauGB, § 1, Rdnr. 34 m. w. N..

271 Vgl. BVerwG, NVwZ 1994, S. 285. Aus der neuen Rspr.: OVG Weimar, DÖV 1997, S. 791; OVG Koblenz, NVwZ 1999, S. 435 m. Bspr. von Otting, DVBl. 1999, S. 595 (596) sowie die Vorinstanz VG Neustadt a. d. W., NVwZ 1999, S. 101 (102), jeweils m. w. N.. Insoweit a. A.: OVG Bautzen, SächsVBl. 1993, S. 255; W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 2 Rdnr. 46, 46 a m. w. N.; unter unrichtiger Berufung auf die vorgenannte Entscheidung des VG Neustadt a. d. W. ferner Bönker, BauR 1999, S. 328 (340f.).

272 So explizit OVG Bautzen, DVBl. 1992, S. 1449 (nur in den Leitsätzen abgedruckt).

273 Vgl. hierzu die Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit des Kongruenzgebotes unter 5.5.4.4.

Wird folglich die Genehmigung eines Bauleitplans nach § 10 Abs. 2 BauGB²⁷⁴ seitens der übergeordneten Behörde in Anbetracht der festgeschriebenen Ausweisungen im Landesentwicklungsplan bzw. -programm versagt, so kann sich die Gemeinde hiergegen mit der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO als statthafter Klageart wehren.²⁷⁵ Die Betroffenheit aus Art. 28 Abs. 2 GG vermittelt in diesem Zusammenhang die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) und die für einen Verwaltungsakt nötige Außenwirkung.

Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, in dem auch Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Landesplanung Maßstab der Beurteilung sind, ist die Verträglichkeit eines geplanten Factory Outlet Centers im Einzelfall gutachterlich zu untersuchen²⁷⁶ und dessen Auswirkungen für das Ergebnis – den Abschlußentscheid – diesen Maßstäben gegenüberzustellen und so dann abzuwägen. Hierbei ist von Bedeutung, daß sich eine Gemeinde gegen eine raumordnerische Beurteilung eines Vorhabens nicht wehren kann,²⁷⁷ da diese insoweit keine abschließenden rechtlichen Bindungen entfaltet.

Eine Betroffenheit der Gemeinde in ihrer Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG aufgrund einer negativen raumordnerischen Beurteilung scheidet damit von vornherein aus.

274 Nach § 10 Abs. 2 BauGB besteht eine Genehmigungspflicht nur noch für den selbständigen Bebauungsplan (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB), für den Bebauungsplan, der im Parallelverfahren aufgestellt wurde (§ 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB) und für den vorzeitigen Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 BauGB). Ein solcher ohne Genehmigung in Kraft gesetzter Bebauungsplan ist nach § 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB nichtig, vgl. VGH München, BayVBl. 1997, S. 759.

275 BVerwGE 34, S. 301.

276 Zur gutachterlichen Untersuchung bereits im Vorfeld der Planung vgl. eingehend Bönker, BauR 1999, S. 328 (332, 334, 335, 337, 341).

277 BVerwG, BauR 1995, S. 802; Peine, Öffentliches Baurecht, Rdnr. 96; W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 1, Rdnr. 50; a. A.: Erbguth, UPR 1992, S. 287 (293) m. w. N..

5.6. Umweltverträglichkeitsprüfung

5.6.1. *Erfordernis der Durchführung*

Seit dem 1.1.1998 hat bei der Aufstellung von Bebauungsplänen über die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 5000 m² Geschosfläche zwingend eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 3 UVPG²⁷⁸ i. V. m. Nr. 18 der Anlage zu § 3 UVPG zu erfolgen.

Da ein Factory Outlet Center unter den Begriff des Einkaufszentrums zu subsumieren ist,²⁷⁹ unterliegt es demnach hinsichtlich seiner Zulässigkeitsprüfung dieser zusätzlichen Hürde.²⁸⁰

5.6.2. *Grundsätzliches zu Gegenstand, Verfahren und Ergebnis*

Gegenstand des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens sind die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umweltgüter im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG.²⁸¹

278 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12.2.1990, BGBl. 1990 I, S. 205. Das Gesetz beruht auf der EG-Richtlinie: „Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ vom 27.6.1985, 85/337/EWG, abgedruckt in NVwZ 1987, S. 305.

Am 1.8.1990 ist das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Kraft getreten und wurde zuletzt mit dem genannten Zusatz der Prüfungspflicht bei Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 5000 m² im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 – BauROG) vom 18.8.1997, BGBl. 1997 I, S. 2081 (2111), geändert.

279 Vgl. die Ausführungen unter 2.2.2. Auch die andere Ansicht, die ein Factory Outlet Center unter den Begriff des großflächigen Einzelhandelsbetrieb einordnet, kommt aufgrund des Wortlauts der Anlage Nr. 18 zu § 3 UVPG zum selben Ergebnis.

280 Gemäß § 233 Abs. 1 BauGB ist der Gemeinde dann ein Wahlrecht eingeräumt, wenn sie ein Zulassungsverfahren für ein nunmehr umweltverträglichkeitsprüfungspflichtiges Factory Outlet Center vor dem 1.1.1998 eingeleitet hat. In einem solchen Fall kann sie das Verfahren auch ohne Umweltverträglichkeitsprüfung abschließen.

281 Darunter fallen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UVPG „Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen“; gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG „Kultur- und sonstige Sachgüter“.

Während die für die Umweltverträglichkeitsprüfung notwendige und typische Anlagenbezogenheit einen Fremdkörper für die grundsätzlich abstrakt-generelle kommunale Bauleitplanung darstellt,²⁸² wird man dies bei einer wie hier vorliegenden projektbezogenen Planung eines Factory Outlet Centers, bei der über die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens entschieden wird, nicht annehmen können.²⁸³

Wenn eine Gemeinde sich dazu entschließt, ein Sondergebiet „Einkaufszentrum/Factory Outlet Center“ oder einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß 12 Abs. 1 BauGB aufzustellen, so ist entscheidend, daß für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 17 Satz 1 UVPG die Vorschriften des Baugesetzbuches und nicht die des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes gelten (sog. integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung). Hinsichtlich des Verfahrens sind hierbei insbesondere die Vorschriften der §§ 3, 4 BauGB über die Bürger- und Behördenbeteiligung sowie die Planbegründungspflicht aus § 9 Abs. 8 BauGB zu beachten.²⁸⁴ In der Praxis hat die Gemeinde zumeist bereits intern die Umweltauswirkungen des konkreten Vorhabens geprüft, oftmals schon unter Einbeziehung der zu beteiligenden Bürger und Behörden, bevor letztlich die Planaufstellung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB in Angriff zu nehmen ist.²⁸⁵ Dieses Vorgehen wird deshalb angewandt, um bereits zu einem frühen Planungs-

Eine Kommentierung der einzelnen Begriffe findet sich u. a. bei Appold in: Hoppe, UVPG, § 2, Rdnr. 16ff.

282 Vgl. insoweit auch Schlarmann/Hildebrandt, NVwZ 1999, S. 350 (351).

283 So auch Paßlick in: Hoppe, UVPG, § 17 Rdnr. 1, der diesbezüglich von einem „Sonderfall“ spricht. Auch die Norm des § 16 Abs. 1 UVPG, welche die Möglichkeit einräumt, die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren vorzuverlagern, stellt in diesem Zusammenhang darauf ab, daß beide Verfahren vorhabenbezogen ausgerichtet sind und einen „querschnittsorientierten, mehrmedialen Prüfungscharakter“ ausweisen, vgl. hierzu Wagner in: Hoppe, UVPG, § 16, Rdnr. 15.

284 Ausführlich zu den einzelnen formellen Voraussetzungen: Paßlick in: Hoppe, UVPG, § 17, Rdnr. 31ff.. Zusammengefaßt bei Schlarmann/Hildebrandt, NVwZ 1999, S. 350 (352ff.) Zur grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung nach § 8 UVPG vgl. die Ausführungen unter 5.8.

285 Diese ohne Bindungswirkung ausgestattete verwaltungsinterne informelle Prüfung wird als Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) bezeichnet.

zeitpunkt die Auswirkungen abzuschätzen und entsprechend handhaben zu können.²⁸⁶

Auch bei der hier vorliegenden „integrierten“ Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Bauplanungsrecht sind die Vorschriften von § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 und § 8 UVPG unmittelbar anwendbar, vgl. insoweit § 17 Satz 2 UVPG.²⁸⁷ Die Umweltverträglichkeitsprüfung vollzieht sich demnach gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG in drei Schritten: dem Ermitteln, Beschreiben und Bewerten der Umweltauswirkungen.²⁸⁸

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß beim Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung in jeder dieser drei Stufen eine Trennung von sonstigen städtebaulichen Belangen vollzogen werden muß. Von daher findet in diesem Rahmen eine Konzentration des geplanten Vorhabens ausschließlich auf im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz fixierten Umweltbelange statt.²⁸⁹

Die durch die frühzeitige und umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Factory Outlet Centers auf die Umwelt gewonnenen Erkenntnisse bilden sodann, in Anlehnung an den in § 1 UVPG beschriebenen Zweck dieses Gesetzes, das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Dieses Ergebnis trifft indes vielfach nicht die klare Aussage, ob ein Vorhaben zulässig bzw. unzulässig ist.²⁹⁰ In diesem Zusammenhang ist jedoch zu fordern, daß nicht lediglich eine neutrale Beschreibung der Umweltauswirkungen vorliegen darf, sondern in Anlehnung an die Vorschriften der

286 Vgl. insoweit auch Schlarmann/Hildebrandt, NVwZ 1999, S. 350 (352f.), die diesem auf den ersten Blick zwar umständlichen, sich im Ergebnis aber auszahlenden Vorgehen ebenfalls positiv gegenüberstehen.

287 Bei vorgelagerten Bebauungsplänen nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 1. Alt. UVPG entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens.

288 Um die Umweltverträglichkeit technisch erfassen und feststellen zu können, bedarf es spezieller Methoden und Verfahren. Diese sind in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV), beschlossen von der Bundesregierung am 17.5.1995, enthalten. Die Ermächtigung hierzu ergibt sich aus § 20 Nrn. 1 – 3 UVPG.

289 Paßlick in: Hoppe, UVPG, § 17, Rdnr. 78.

290 Appold in: Hoppe, UVPG, § 1, Rdnr. 31, stellt fest, daß das letztlich zu treffende Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung keine „Ja/Nein-Entscheidung“ enthält.

§§ 11, 12 UVPG ein Mittelmaß getroffen wird, mit dem eine bestimmte Aussage über die Umweltauswirkungen eines Factory Outlet Centers einher geht.

Im Rahmen der Bauleitplanung ist für den Umgang mit diesem Ergebnis entscheidend, daß dieses im Rahmen der planerischen Abwägung gemäß §§ 1 Abs. 6, 1 a Abs. 2 Nr. 3 BauGB seine Berücksichtigung findet²⁹¹ und demnach bei der hier vorzunehmenden Gewichtung überwindbar ist.²⁹²

5.6.3. Kritische Würdigung der praktischen Auswirkungen des zusätzlichen Erfordernisses der Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Vorhaben

Die Auffassung der höchstrichterlichen Rechtsprechung²⁹³ und von Teilen der Literatur²⁹⁴, wonach die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre Verankerung im Bauplanungsrecht nicht dazu führen, daß Umweltbelangen generell höheres Gewicht zukommt als vor Einführung dieser gesetzlichen Regelung, ist formal betrachtet richtig, da insoweit Umweltbelangen kein grundsätzlicher Vorrang vor anderen Belangen in der Abwägung zugewiesen ist.

Betrachtet man aber die Praxis, so ist diese Aussage verkürzt und damit im Gesamtergebnis unzutreffend. Die Schwelle zur Überwindbarkeit der in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigenden Belange ist hoch. Wegen der eigens vorgenommenen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen muß sich die Gemeinde umfassend mit den Umweltauswirkungen des geplanten Vorhabens befassen; von daher ist es für sie argumentativ nicht einfach, ein Objekt zu befürworten,

291 Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 a, Rdnr. 32ff..

292 Wagner, DVBl. 1993, S. 583 (586).

293 BVerwGE 100, S. 238 (243f.); BVerwGE 100, S. 370 (376).

294 Schlarmann/Hildebrandt, NVwZ 1999, S. 350 (355); Spannowsky, UPR 1999, S. 241 (243); insoweit anders Erbguth, NUR 1997, S. 261 (264ff.), der bereits aufgrund der Neustrukturierung des Abwägungsmaterials, die das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren mit sich bringt, eine „qualitative Belegung von Umweltaspekten“ annimmt.

wenn die negativen Folgen für die Umwelt aufgrund eines detaillierten Verfahrens festgestellt worden sind.²⁹⁵

Somit bleibt festzuhalten, daß das Erfordernis der zusätzlichen Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung eine weitere zu überwindende Hürde bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers darstellt.²⁹⁶

5.6.4. Rechtsschutz

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Verfahrensinstrument im Sinne des § 44 a VwGO. Deshalb kann eine Verletzung von Bestimmungen im Rahmen dieses Verfahrens nicht isoliert, sondern erst im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Zulassungsentscheidung gerügt werden.²⁹⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fachplanungsrecht haben Verstöße der Behörden gegen verfahrensrechtliche Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, sofern davon auszugehen ist, daß auch bei einer Beachtung dieser Vorschriften keine andere Entscheidung ergangen wäre.²⁹⁸ Wegen der gleichen Interessenlage sind diese Grundsätze entsprechend auf die Bauleitplanung zu übertragen.²⁹⁹

Eigens zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß dem einzelnen Nachbarn oder der Nachbargemeinde mangels Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO weder ein einklagbarer Anspruch auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Zulassung eines umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhabens noch auf Aufhebung ei-

295 In diesem Sinne auch Steinebach, UPR 1990, S. 125 (127f.), der der Umweltverträglichkeitsprüfung auf kommunaler Ebene die „Aufgabe der ökologischen Selbstkontrolle“ zuschreibt; Gassner, UPR 1993, S. 241 (243f.), der von der „Kraft des Faktischen“ hinsichtlich der Umweltverträglichkeitsprüfungsergebnisse für die Gesamtabwägung spricht.

296 So letztlich auch Runkel, UPR 1997, S. 241 (244).

297 Vgl. hierzu Handeklaus in: Hoppe, UVPg, Vorbemerkungen, Rdnr. 43.

298 BVerwG, NVwZ 1996, S. 788 (790f.); näheres bei Hien, NVwZ 1997, S. 422 (425); zur Umweltverträglichkeitsprüfung auch Schwab, NVwZ 1997, S. 428.

299 BVerwG, NVwZ 1996, S. 788 (790).

ner Planungsentscheidung allein wegen der fehlenden oder nicht ausreichenden Umweltverträglichkeitsprüfung zusteht.³⁰⁰

5.7. Abwägungsgebot

§ 1 Abs. 6 BauGB

5.7.1. Grundsätzliches

Im Rahmen der Untersuchung wurde bereits in unterschiedlichen Zusammenhängen auf das Gebot zur gerechten Abwägung eingegangen. Dieses folgt nicht nur einfachgesetzlich aus § 1 Abs. 6 BauGB³⁰¹ sondern bereits aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaatsprinzip.³⁰² Von daher ist von Bedeutung, daß der Gesetzgeber eine Gleichstellung von öffentlichen und privaten Belangen festgeschrieben hat³⁰³ und damit eine Entscheidung im Einzelfall einleitet und fordert.³⁰⁴

Auf dem Weg zur Entscheidungsfindung ist insoweit zwischen einer tatsächlichen und einer rechtlichen Ebene zu unterscheiden. Im tatsächlichen Bereich kann die Gemeinde nur dann zu einer mit dem rechtsstaatlichen Planungsgebot übereinstimmenden Planungsentscheidung kommen, wenn sie alle von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange in die Abwägung einstellt. Wesentliches Material für die Abwägung wird gesammelt, indem eine umfassende Beteiligung im Um- und Vorfeld der Bauleitplanung erfolgt. Hierzu dienen die Verfahrensnormen der §§ 3, 4, 4 a

300 Mit Bezug auf die bereits in Fn. 278 dargestellte UVP-Richtlinie 85/337/EWG vgl. BVerwGE 98, S. 339 (356ff.); ferner VGH München, BayVBl. 1991, S. 303; VGH München, BayVBl. 1995, S. 497 (499); VGH Mannheim, DÖV 1994, S. 527.

301 Die Vorschrift des § 1 Abs. 6 BauGB wird auch als „Herzstück“ der Bauleitplanung bezeichnet, so Moench/Sandner, NVwZ 1999, S. 337 (342).

302 Zu dem Wesen der rechtsstaatlichen Planung: BVerwGE 34, S. 301 (307); BVerwGE 41, S. 67; BVerwGE 48, S. 56 (63); BVerwGE 56, S. 110 (122); Koch, DVBl. 1983, S. 1125. Insoweit anders: BVerwGE 45, S. 309 (312ff.) m. Bspr. von Schulze-Fielitz, Jura 1992, S. 201.

303 BVerwGE 34, S. 301 (307ff.); BVerwGE 47, S. 144.

304 Grundlegend zu den Anforderungen, die § 1 Abs. 6 BauGB an die planende Gemeinde stellt vgl. BVerwGE 34, S. 301 (309).

BauGB, die die Beteiligung von Bürgern und Träger öffentlicher Belange festschreiben.³⁰⁵

Rechtlich hat sich die Gemeinde sodann an die allgemein gültigen Abwägungsgrundsätze, die sich sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch das Abwägungsergebnis beziehen, zu halten.³⁰⁶ Eine Gemeinde muß demnach eine Abwägung zunächst überhaupt durchführen – tut sie das nicht, so liegt ein sog. „Abwägungsausfall“³⁰⁷ vor; sodann hat sie alle abwägungsrelevanten Belange in die Abwägung einzustellen – wird dies übergangen so bezeichnet man dies als sog. „Abwägungsdefizit“. Schließlich sind diese Belange im folgenden einander gegenüberzustellen und zu gewichten – bei einer fehlerhaft vorgenommenen Bewertung der einzelnen Belange hat sich insoweit der Begriff der sog. „Abwägungsfehleinschätzung“ durchgesetzt. Letzlich besteht die Aufgabe der Gemeinde darin, einen Ausgleich zwischen den Belangen und ihrer jeweiligen Gewichtung zu finden – bei einem seitens der Gemeinde ermittelten, nicht mehr vertretbaren, Verhältnis der gewichteten Belange zueinander liegt eine sog. „Abwägungsdisproportionalität“ vor.

5.7.2. Einzelne Belange

In der Praxis bereitet das Zusammenstellen des Abwägungsmaterials oftmals Schwierigkeiten. Für die Ansiedlung eines Factory Outlet Centers

305 Bezüglich der Einzelheiten, insbesondere der Fehler-, Heilungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten, die beim Verfahren der Aufstellung eines Bebauungsplans eine Rolle spielen, wird auf die einschlägige Literatur verwiesen. Insoweit sind keine besonderen oder abweichenden Anforderungen bei der hier zu untersuchenden Ansiedlung eines Factory Outlet Centers gegeben. Vgl. folglich statt vieler die Kommentierungen von W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 3, Rdnr. 3ff., § 4, Rdnr. 3ff. und Schmaltz in: Schrödter, BauGB, § 214, Rdnr. 18ff.; § 215, Rdnr. 3.

306 Grundlegend zu den Abwägungsgrundsätzen: Schmidt-Aßmann, BauR 1977, S. 99; zusammenfassend: Brohm, Öffentliches Baurecht, § 13, Rdnr. 15ff.; W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 1, Rdnr. 156ff.

307 Die Abwägungsfehlerterminologie geht auf Hoppe zurück, BauR 1970, S. 15 (17). Statt vieler vgl. aus der neueren Literatur: Hoppe in: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 7, Rdnr. 94ff., Dürr, Baurecht, Rdnr. 47 – ebenso zu den folgenden Begriffen des Abwägungsdefizits, der Abwägungsfehleinschätzung und der Abwägungsdisproportionalität.

sind zum einen die in § 11 Abs. 3 BauNVO festgeschriebenen öffentlichen Belange der „Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich (...), auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt“ zu berücksichtigen; zum anderen sind private Belange wie Eigentumsrechte anderer oder die rechtlich geschützten Interessen von dinglich oder obligatorisch Berechtigten³⁰⁸ miteinzubeziehen, worunter auch die Auswirkungen der Belastung durch das zusätzliche Verkehrsaufkommen seine Berücksichtigung finden kann.³⁰⁹

Im Rahmen der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers nehmen beim Abwägungsmaterial des § 1 Abs. 6 BauGB insbesondere auch das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, die Bewertung der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 1 a Abs. 2 Nr. 3 BauGB, ein etwaiger Ausgleich bei Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 1 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB sowie das Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB eine besondere Rolle ein.

Bei der Ermittlung der jeweiligen Auswirkungen, die von der Errichtung eines Factory Outlet Centers ausgehen, ist die Gemeinde regelmäßig auf die Erstellung eines fachkundigen Gutachtens angewiesen.³¹⁰ Hierin ist insbesondere auf die spezielle Sortimentsstruktur und die damit verbundenen spezifischen Auswirkungen, beispielsweise in Form des Kundenstroms, des Verkehrsaufkommens, der Arbeitsplatzausweisung, der Kaufkraftabflüsse und die damit zusammenhängenden potentiellen Beeinträchtigungen des Einzelhandels Bezug zu nehmen.

308 Für die Einbeziehung von Mietern vgl. BVerwG, NVwZ 1989, S. 553, m. Anm. von Dürr, DVBl 1989, S. 360.

309 BVerwG, NVwZ 1994, S. 683; einschränkend: BVerwG, NVwZ 1996, S. 711.

310 So auch zutreffend und praxisgerecht: Vogels/Will, GMA-Grundlagenuntersuchung, S. 68; Battis, LKV 1999, S. 347 (349).

In Anbetracht der vielschichtigen Faktoren ist es für die Mitarbeiter einer Gemeinde regelmäßig unmöglich, bei der Größenordnung eines Factory Outlet Centers ohne fachkundige Vorarbeit zu einer ausgewogenen und interessengerechten Lösung zu kommen.

5.7.3. Wettbewerbsneutralität des Bauplanungsrechts

Eigens hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß eine mögliche wettbewerbliche Beeinträchtigung des Einzelhandels keinen privaten Belang im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB darstellt.³¹¹

Das Bauplanungsrecht ist wettbewerbsrechtlich neutral und dient nicht dem Konkurrenzschutz, was in der oftmals sehr emotional geführten Diskussion zwischen Betreibern, Herstellern und der Ansiedlung von Factory Outlet Centern gegenüber aufgeschlossenen Gemeinden auf der einen Seite und deren Gegnern, insbesondere in Form von Einzelhandelsinteressenverbänden auf der anderen Seite, vielfach nicht beachtet wird.³¹²

Mit Mitteln der Bauleitplanung darf kein unmittelbarer Konkurrenzschutz zugunsten bestimmter Betriebsgrößen oder Erscheinungsformen des Handels betrieben werden.³¹³

Die klare Linie des Bundesverwaltungsgerichts, den Konkurrentenschutz nicht zum Abwägungsmaterial und damit erst recht nicht zum subjektiven Recht der Mitstreiter im Handel zu machen, rechtfertigt auch keine Umgehung dergestalt, daß der Wert des innerstädtischen Eigentums, der si-

311 Vgl. BVerwG, NVwZ 1990, S. 555; BVerwG, NVwZ 1997, S. 683. Auch aus den Grundrechten folgt kein Schutz vor Konkurrenz, so zutreffend BVerwGE 65, S. 167 (173).

312 Vgl. insoweit für die Interessenvertretung des Einzelhandels die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. in: BAG, Positionspapier, S. 2ff., in dem als Folge der massiven Etablierung von Factory Outlet Centern die weitere „Verödung der Innenstädte“ sowie die Förderung der Strukturen einer „Zweiklassengesellschaft“ prognostiziert und an alle Gemeinde- und Städtevertreter in Deutschland appelliert wird, „einem durch FOC's bedingten Verfall der Innenstädte massiv entgegenzutreten“. Zur restriktiven Handhabung der neuen Vertriebsform zum Schutz der Innenstädte und des Einzelhandels vgl. auch das Merkblatt Factory-Outlet-Center, Hrsg. Einzelhandelsverband Baden-Württemberg e.V.; ferner zur Kritik an der GMA-Grundlagenuntersuchung: Pangels, BAG Handelsmagazin 1998, S. 18ff. Zu den einzelnen Argumenten der Befürworter und Gegner siehe auch Thomas, Städte- und Gemeinderat 1998, S. 192f.; für das konkrete Beispiel des für die baden-württembergische Gemeinde Söllingen auf dem Gelände des Baden-Airpark geplanten Factory Outlet Centers vgl. die Pro- und Contraargumente des Vorstandsvorsitzenden der Baden-Airpark AG, Jürgen Morlok und des Hauptgeschäftsführers des Einzelhandelsverbandes Südbaden, Manfred C. Noppel in: BNN vom 20.1.2000.

313 Explizit diesbezüglich auch Berg, WiVerw 1990, S. 209 (212).

cherlich vom Florieren der jeweiligen Unternehmen abhängig sein kann, mit in die Abwägung einzustellen ist.³¹⁴ Hierin wäre eine unangemessene Aushöhlung des vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten und ausgefüllten Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität des Bauplanungsrechts zu sehen. Mittelbare Beeinträchtigungen, die sich aus Kaufkraftverschiebungen von Privaten zu Privaten ergeben, sind ebenso wenig von der planenden Gemeinde zu berücksichtigen wie die unmittelbaren Folgen der Kaufkraftverlagerung seitens der davon Betroffenen.

Im Gegensatz dazu kommt im Rahmen der planungsrechtlichen Abwägung dem interkommunalen Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB eine besondere Bedeutung zu.³¹⁵

5.7.4. Abstimmungsgebot § 2 Abs. 2 BauGB

5.7.4.1. Sachlicher und örtlicher Schutzbereich

Das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB resultiert aus der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Planungshoheit der Nachbargemeinde.³¹⁶

Dieses Gebot setzt sich aus der formellen Komponente der Wahrung des Beteiligungsrechts der benachbarten Gemeinde gemäß § 4 BauGB³¹⁷ sowie dem aus § 2 Abs. 2 BauGB folgenden Anspruch auf materielle Abstimmung

314 So aber Büchner, NVwZ 1999, S. 345 (349).

315 Vgl. dazu grundlegend: BVerwGE 40, S. 323; BVerwGE 84, S. 209 (215ff.).

316 BVerwGE 40, S. 323 (329); W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 2, Rdnr. 42; Bielenberg in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 2, Rdnr. 65 und 68; ausführlich zum gemeindlichen Abwehranspruch auch Uechtritz, BauR 1999, S. 572; zum Rückgriff auf Art 28 GG vgl. seine Ausführungen auf S. 577f..

317 A. A. undogmatisch Bönker, BauR 1999, S. 328 (335f.), der unter Bezugnahme auf OVG Bautzen, LKV 1993, S. 97 einen Informationsanspruch der Nachbargemeinde über das geplante Vorhaben aus § 2 Abs. 2 BauGB herleitet und bei einem Verstoß hiergegen einen daraus resultierenden Abwehranspruch für gegeben hält. Richtigerweise ist aber davon auszugehen, daß bei einer Nachbarkommune als Beteiligte im Sinne des § 4 BauGB ein Verstoß hiergegen die in §§ 214ff. BauGB festgelegten Fehlerfolgen auslöst. So auch Reidt, LKV 1994, S. 93 m. w. N. und Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (573).

zusammen, der auf die Rücksichtnahme und Vermeidung unzumutbarer Auswirkungen auf die Nachbargemeinde gerichtet ist.³¹⁸

Wie unter 5.7.3 dargestellt, ist das Bauplanungsrecht wettbewerbsneutral. Aus diesem Grundsatz folgt, daß die Verhinderung negativer wirtschaftlicher Auswirkungen auf die Nachbargemeinde regelmäßig nicht in die interkommunale Abstimmungspflicht miteinzubeziehen ist.³¹⁹ Lediglich „unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art“³²⁰, die städtebauliche Folgen mit sich bringen, sind in diesem Zusammenhang bei der Abwägung zu berücksichtigen.

Nachbargemeinde in diesem Sinn ist nicht nur die unmittelbar angrenzende Gemeinde, sondern jede Kommune, die in planungsrechtlich relevanten Belangen beeinträchtigt sein kann.³²¹ Bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers wird dieser Kreis aufgrund des großen Einzugsbereichs³²² dieser Betriebsform weit zu ziehen sein.³²³ Eine Beeinträchtigung der Nachbargemeinde liegt regelmäßig nicht erst dann vor, wenn konkrete Planungen der Nachbargemeinde entgegenstehen, sie kann vielmehr bereits dann bestehen, wenn, wie bereits angesprochen, mit dem Vorhaben der planenden Gemeinde „unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art“ auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde verbunden sind.³²⁴

318 BVerwGE 40, S. 323 (331); BVerwGE 84, S. 209 (215f.); BVerwG, NVwZ 1995, S. 266; VG Neustadt a. d. W., NVwZ 1999, S. 101; anschaulich auch Grooterhorst/Lascho, UPR 1995, S. 332 (333f.); Stühler, VBlBW 1999, S. 206 (208).

319 VGH Mannheim, NJW 1977, S. 1465 (1468f); VG Magdeburg, LKV 1996, S. 340 (341); OVG Weimar, LKV 1997, S. 372. Vgl. auch Otting, DVBl. 1999, S. 595 (597), der insoweit von einer dreistufigen Prüfung hinsichtlich der Übereinstimmung der Planung eines Factory Outlet Centers mit dem interkommunalen Abstimmungsgebot ausgeht, auf deren ersten Stufe die Aussonderung solcher Belange steht, die ohnehin nicht in die Abwägung einzustellen sind.

320 So BVerwGE 84, S. 209 (215), wobei das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung klarstellt, daß nicht nur die Rechte der Nachbargemeinde, sondern auch die Interessen der planenden Gemeinde im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Hierzu auch Reidt, LKV 1994, S. 93 (94).

321 Vgl. diesbezüglich BVerwG, NVwZ 1995, S. 694.

322 Vgl. hierzu die bereits vorgenommene Darstellung unter 1.6.

323 In diesem Sinne auch Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (582) m. w. N..

324 Siehe u. a. BVerwGE 84, S. 209 (215); BVerwG, NVwZ 1995, S. 694.

5.7.4.2. Rechtsschutz

Umstritten ist die Frage, ob bereits während des Planaufstellungsverfahrens ein gerichtliches Vorgehen der benachbarten Gemeinden im Wege der vorbeugenden Unterlassungsklage oder Feststellungsklage möglich ist.³²⁵

Im Ergebnis muß die Zulässigkeit eines solch vorbeugenden Rechtsschutzes für den Angriff eines Bebauungsplans verneint werden, da hierfür keine Notwendigkeit besteht. Schließlich wird es regelmäßig an dem erforderlichen qualifizierten Rechtsschutzinteresse³²⁶ der Nachbargemeinde und einer damit verbundenen Unzumutbarkeit auf den Verweis nachträglicher Rechtsschutzmöglichkeiten fehlen. Bei noch nicht feststehenden und unausgegorenen textlichen Festsetzungen des Planes der insoweit planenden Gemeinde liegt dies auf der Hand, aber auch bei eingetretener Planungsreife im Sinne des § 33 BauGB ist ein Ausweichen auf den vorbeugenden Rechtsschutz nicht möglich,³²⁷ zumal wenn bereits in diesem Verfahrensstand Einzelgenehmigungen vorliegen, die ihrerseits angegriffen werden können.

Sobald aber der einschlägige Bebauungsplan ortsüblich bekannt gemacht ist, kann die benachbarte Gemeinde hiergegen mit dem Normenkontroll-

325 Bejahend insoweit BVerwGE 40, S. 323, OVG Lüneburg, UPR 1986, S. 315, allerdings nur für die Frage des Rechtsschutzes einer Nachbargemeinde gegen die Verwirklichung eines Flächennutzungsplans. Dennoch gehen aus dem neueren Schrifttum Dölde/Menke, NJW 1999, S. 1070 (1076f.) und wohl auch Stühler, VBIBW 1999, S. 206 (208) undifferenziert von der konkreten Möglichkeit der vorbeugenden Unterlassungs- und Feststellungsklage für die gesamte Bauleitplanung aus. Die einzelnen Planungsstadien hingegen beachtend: Reidt, LKV 1994, S. 93 (95). Ablehnend für den Bereich des Bebauungsplans zutreffend: Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (586f.). Allgemein gegen den vorbeugenden Rechtsschutz bei Normen: Kopp/Schenke, VwGO, § 47, Rdnr. 12.

326 Zu diesem Begriff im Rahmen des Rechtsschutzes bei Verwaltungsakten vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Vorb § 40, Rdnr. 33. Insoweit muß dieses Erfordernis auch beim vorbeugenden Rechtsschutz gegen Normen eine Rolle spielen.

327 Diesbezüglich gleicher Ansicht: Reidt, LKV 1994, S. 93 (95). Im Ergebnis ebenso, aber mit anderer Begründung: Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (587), insbesondere Fn. 106 m. w. N., der eine Einbeziehung von im Sinne des § 33 BauGB „planreifen“ Bebauungsplanentwürfen in das Normenkontrollverfahren für sachgerecht hält, während Kopp/Schenke, VwGO, § 47, Rdnr. 12 m. w. N. zutreffend davon ausgehen, daß eine vorbeugende Normenkontrolle vor Abschluß der normativen Willensbildung von § 47 VwGO nicht gedeckt ist. Aus der neueren Rechtsprechung vgl. hierzu VGH München, GewArch 1999, S. 439 ebenfalls m. w. N..

antrag gemäß § 47 VwGO³²⁸, auch im Eilantrag des § 47 Abs. 6 VwGO³²⁹, vorgehen. Diese Möglichkeit besteht auch nach der Neufassung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wonach der Begriff des Nachteils dem Begriff der Rechtsverletzung gewichen ist.³³⁰

Liegt bereits eine Baugenehmigung für ein Factory Outlet Center vor, so kommt für die diesbezüglich betroffene Nachbargemeinde die Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO gegen die Baugenehmigung³³¹ sowie ein Antrag im einstweiligen Rechtsschutz auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach §§ 80 a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO³³² in Betracht. Danach müsste eine die Nachbargemeinde schützende Norm verletzt sein. Als diesbezüglich subjektiv verletztes Recht gilt § 2 Abs. 2 BauGB, der insoweit die aus Art. 28 GG resultierende Kommunalhoheit konkretisiert.³³³

328 BVerwG, UPR 1995, S. 195; VGH Mannheim, ZfBR 1987, S. 210.

329 Kritisch allerdings Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (585f.) zu der seitens der Rechtsprechung in der Praxis restriktiven Handhabung der Eilentscheidungen gemäß § 47 Abs. 6 VwGO.

330 Insoweit ausführlich: Büchner, NVwZ 1999, S. 345 (349), der auch Bezug nimmt auf die beiden abweichenden obergerichtlichen Entscheidungen zum subjektiven Recht aus § 1 Abs. 6 BauGB: VGH Mannheim, VBlBW 1997, S. 426 m. Anm. von Schütz, S. 438 und OVG Münster, NVwZ 1997, S. 694.

Inzwischen ist eine klärende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ergangen, wonach feststeht, daß aus § 1 Abs. 6 BauGB ein subjektives Recht auf gerechte Abwägung herzuleiten ist, und demgemäß die alte Rechtsprechung zum Nachteilsbegriff weiterhin gilt, vgl. BVerwGE 107, S. 215 m. Anm. von Klindt, IBR 1999, S. 27 sowie die Entscheidungsbesprechungen von Schütz, NVwZ 1999, S. 929; Muckel, NVwZ 1999, S. 963; Schmidt-Preuß, DVBl. 1999, S. 103; Selmer, JuS 1999, S. 717.

331 Zur bestehenden Klagebefugnis einer Nachbargemeinde gegen eine auf § 34 BauGB gestützte Baugenehmigung für ein Einzelhandelsobjekt vgl. BVerwG, NVwZ 1994, S. 285; ferner zur Klagebefugnis der Nachbargemeinde aus § 42 Abs. 2 VwGO Büchner, NVwZ 1999, S. 345 (350) m. w. N.; unzureichend insoweit Gaentzsch, BauGB, § 2, Rdnr. 10, der von einer Unterlassungs- oder Feststellungsklage nach § 43 VwGO als statthafte Klageart ausgeht.

332 Seit der Einführung des § 212 a BauGB im Wege des BauROG 1998 haben Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens keine aufschiebende Wirkung.

333 A. A. Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (575ff.), der sich bewußt als Gegenpol zu der von der Rechtsprechung (vgl. u. a. BVerwG 40, S. 323 (329f.); BVerwG, NVwZ 1994, S. 285 (288); BVerwGE 84, S. 209 (214f.)) und Literatur (insoweit statt vieler: Reidt,

Diese Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Einzelvorhaben stehen der Nachbargemeinde aber nur dann zu, wenn sie innerhalb der Monatsfrist des § 4 Abs. 2 Satz 1 BauGB ihre Einwendungen erhoben hat. Ansonsten ist sie gemäß § 4 Abs. 3 BauGB mit ihrem Vorbringen präkludiert, sofern nicht die verspätet vorgebrachten Belange der planenden Gemeinde bekannt sind oder hätten sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung sind.³³⁴

Hingegen ist eine Klage gegen die höhere Verwaltungsbehörde auf Aufhebung ihrer gemäß § 10 Abs. 2 BauGB erteilten Genehmigung eines gegen § 2 Abs. 2 BauGB verstoßenden Bebauungsplans nicht zulässig, da diese Mitwirkung einen lediglich internen Vorgang darstellt, der nicht selbständig eine Rechtsverletzung begründen kann.³³⁵

Auch kann sich die Nachbargemeinde mangels drittschützender Funktion nicht auf die Verletzung landesplanerischer Vorgaben berufen.³³⁶

Private Dritte können keine Abwehrrechte aus § 2 Abs. 2 BauGB herleiten.

Ihnen kommt Rechtsschutz gegen die Planung eines Factory Outlet Centers nur insoweit zu, als sie den herkömmlichen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplan mit der Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO, auch im Eilschutzverfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO, angreifen können, wobei sie hier Abwägungsmängel im Rahmen des § 1 Abs. 6 BauGB, insbesondere aus den Gesichtspunkten der Eigentums-, Gesundheits-, oder Immissionschutzverletzungen geltend machen können. Gegen die Baugenehmigung selbst mittels der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO oder im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes nach §§ 80 a, 80 Abs. 5 VwGO vorzugehen, gelingt nur, wenn die privaten Dritten ihre Einwendungen rechtzeitig

LKV 1994, S. 93 (96f.), Wagner, BWGZ 1999, S. 62 (65), W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 2, Rdnr. 48) zutreffend vertretenen Meinung versteht, wonach ein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 BauGB seitens der Nachbargemeinde eine Rechtsposition begründet, die die Aufhebung der erteilten Baugenehmigung zur Folge hat. Nach Uechtritz, BauR 1999, S. 572 (577f.) hingegen sollte als subjektiv-öffentliches Abwehrrecht gegen Einzelgenehmigungen auf Art. 28 GG Rückgriff genommen werden. Dieser Ansicht folgend wohl auch Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1111).

334 Zur Behandlung der Stellungnahmen vgl. weitergehend W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 4, Rdnr. 12ff..

335 So zutreffend Gaentzsch, BauGB, § 2, Rdnr. 10.

336 Vgl. die Ausführungen unter 5.7.4.2, Fn. 271.

innerhalb der Frist des § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB vorgebracht haben. Verspätet vorgetragene Belange sind nach den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätzen nur dann zu berücksichtigen, wenn sich die Tatsache der Betroffenheit der planenden Gemeinde aufdrängen mußte und dennoch keine bzw. keine ausreichende Berücksichtigung gefunden hat.³³⁷

5.7.4.3. Tendenz der Rechtsprechung

5.7.4.3.1. Einzelne Entscheidungen

In den Fällen der geplanten Center in Zweibrücken/Rheinland-Pfalz und Wustermark/Brandenburg wurden bereits seitens Nachbargemeinden die erteilten Baugenehmigungen mit der Begründung des Verstoßes gegen das interkommunale Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB angegriffen. In diesen Fällen konnten die Gerichte einen Verstoß hiergegen jedoch nicht feststellen.

So hatte das vorläufige Rechtsschutzverfahren vor dem VG Neustadt a.d.W.³³⁸ keinen Erfolg. Das Gericht sah es für die Feststellung eines Abwägungsdefizits zutreffenderweise als nicht ausreichend an, „daß tatsächlich Kaufkraft abgezogen und der Einzelhandel (bei der betroffenen Nachbargemeinde) geschwächt wird oder daß Attraktivitätsverluste für die Innenstadt als Einzelhandelsstandort eintreten“.³³⁹ Vielmehr sei für die Annahme eines Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 BauGB Voraussetzung, daß durch die Ansiedlung des Factory Outlet Centers die Funktionsfähigkeit der Innenstadt in Frage gestellt oder so schwerwiegend beeinträchtigt würde, daß die Grenze des Zumutbaren überschritten werde.

Eine Untersuchung der diesbezüglich unterschiedlichen Gutachten und Stellungnahmen auf ihre Tragfähigkeit hin, sah das Gericht im vorliegenden Eilverfahren – unter Vorwegnahme einer abschließenden Beurteilung im Hauptsacheverfahren – nicht als seine Aufgabe an.

Auch die gegen diese Entscheidung eingelegte Beschwerde beim OVG Koblenz³⁴⁰ hatte keinen Erfolg. Obwohl das Oberverwaltungsgericht bei der Annahme eines Verstoßes gegen die Vorschrift des § 2 Abs. 2 BauGB

337 BVerwGE 59, S. 87 (103f.); BVerwG, NVwZ 1986, S. 740.

338 VG Neustadt a. d. W., B. v. 29.9.1998, NVwZ 1999, S. 101.

339 VG Neustadt a. d. W., NVwZ 1999, S. 101 (104f.).

340 OVG Koblenz, B. v. 8.1.1999, NVwZ 1999, S. 435.

nicht eigens auf die Unzumutbarkeit der Auswirkungen für die Nachbargemeinde, sondern bereits auf das Vorliegen unmittelbarer Auswirkungen gewichtiger Art abstellte,³⁴¹ sah es diese Voraussetzungen im konkreten Fall als nicht erfüllt an. Dabei ging das Gericht davon aus, daß diese Grenze bei einer Umsatzumverteilung von 10 % des gesamten innenstadtrelevanten Einzelhandels bestehe.³⁴² Diesen Wert konnte die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren nicht gutachterlich untermauern. Unterhalb dieser 10 %-Marke für den Bereich der gesamten Innenstadt hielt das Gericht aber Schließungen einer Vielzahl von Geschäften noch nicht für erforderlich, sondern ging vielmehr davon aus, daß in diesem Rahmen auch verstärkte Aktivitäten und Anpassungsmaßnahmen für den Stadtkern der Nachbargemeinde deren städtebaulichen Charakter wahren könnten.

Von daher bestätigte das Oberverwaltungsgericht die erstinstanzliche Entscheidung des Nichtvorliegens eines Verstoßes gegen das Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB.

Zudem unterlagen die Nachbarkommunen Homburg, Neunkirchen und Pirmasens in den von ihnen vor dem VG Neustadt a. d. W.³⁴³ in dieser Sache angestregten Hauptsacheverfahren.

Die gegen die Baugenehmigung der Stadt Zweibrücken gerichteten Nachbarklagen wurden mit der Begründung abgewiesen, daß der Bau des Factory Outlet Centers die Planungshoheit der drei Kläger nicht verletzte. Der Stadt Zweibrücken stünde es zu, ihre Attraktivität durch die Ansiedlung eines solchen Zentrums zu steigern, auch wenn dies bedeute, daß hierdurch die Anziehungskraft angrenzender Gemeinden gemindert werde. Den Nachbargemeinden sei es in diesem Fall zuzumuten, dieser Entwicklung durch eigene planerische Bemühungen entgegen zu wirken.

Auch in den Gründen der Beschlüsse des VG Potsdam³⁴⁴ und OVG Frankfurt (Oder),³⁴⁵ die jeweils kurz vor den rheinland-pfälzischen Entscheidungen im Eilverfahren ergingen, wurde im Rahmen der summarischen

341 Hierzu auch Otting in seiner Entscheidungsbesprechung, DVBl. 1999, S. 595 (597, Fn. 13).

342 OVG Koblenz, NVwZ 1999, S. 435 (438) m. w. N. zu anderen von der Rechtsprechung festgelegten höheren Werten.

343 VG Neustadt a. d. W., U. v. 6.4.2000, Az.: 2 K 3571/98.NW.

344 VG Potsdam, B. v. 3.8.1998, Az.: 5 L 247/98.

345 OVG Frankfurt (Oder), B. v. 16.12.1998, NVwZ 1999, S. 434.

schen Prüfung des einstweiligen Rechtsschutzes keine Rechtsverletzung festgestellt, die es erlauben würde, dem Rechtsbehelf der Nachbargemeinde aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen. Dabei wurde dem Umstand besondere Bedeutung beigemessen, die Kausalität zwischen der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers auf der einen Seite und dem spürbaren Umsatzrückgang auf dem Territorium der Nachbargemeinde auf der anderen Seite darzulegen. Diesbezügliche pauschale Hinweise sollen hiernach nicht genügen.³⁴⁶ Auf eine zahlenmäßige Festlegung von 10 % als Grenzmarke für den Umsatzrückgang für den gesamten Innenstadtbereich wollten sich die Gerichte nicht festlegen,³⁴⁷ auch wenn das Oberverwaltungsgericht ausführte, daß eine solche Größenordnung nach den Darlegungen der Nachbarkommune bei weitem nicht zu erwarten wäre.

Aufgrund der Wertung des § 212 a VwGO, der insoweit besondere Umstände für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung voraussetzt, wurde der Antrag letztlich abgelehnt.

Mit weiterem Beschluß des Verwaltungsgerichts Potsdam³⁴⁸ hielt es das Gericht im Rahmen der summarischen Prüfung des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens für durchaus wahrscheinlich, daß sich der von der planenden Gemeinde Wustermark entwickelte Bebauungsplan nicht im Einklang mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB befindet. Insoweit stellte das Verwaltungsgericht fest, daß bei der Sondergebietsausweisung keine Anhaltspunkte dafür bestehen würden, daß die Belange der antragstellenden Nachbargemeinde berücksichtigt worden seien.³⁴⁹ Dennoch kam es im Ergebnis zu keinem Verstoß gegen das interkommunale Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB, da es unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der antragstellenden Nachbargemeinde nicht für dargetan oder ersichtlich hielt. Der durch das Vorhaben verursachte Kaufkraftabfluß sei zwar kein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung städtebaulicher Auswirkungen gewichtiger Art, ihm käme aber indizielle Bedeutung zu, zumal wenn Umsatzverluste

346 OVG Frankfurt (Oder), NVwZ 1999, S. 434f..

347 VG Potsdam, B. v. 3.8.1998, Az.: 5 L 247/98, S. 10; OVG Frankfurt (Oder), NVwZ 1999, S. 434 (435).

348 VG Potsdam, B. v. 7.5.1999, BauR 1999, S. 1146.

349 VG Potsdam, BauR 1999, S. 1146f.

von über 10 % für die innerstädtischen Einzelhandelsbetriebe hinsichtlich des betreffenden Sortiments bestehen würden.³⁵⁰

An der Aussagekraft des von der Nachbarkommune insoweit vorgelegten Gutachtens zur Kaufkraftverschiebung, das für einzelne Warengruppen (Sportbekleidung) eine Verlagerung der Kaufkraft (sowohl insgesamt als auch bezogen auf das Hauptzentrum Altstadt) zum Factory Outlet Center Wustermark in Höhe von über 10 % des Umsatzes ermittelte, sah das Gericht deshalb Zweifel, da in dem Gutachten von einem Einzugsbereich des Factory Outlet Centers von lediglich 40 km Radius ausgegangen worden war, während grundsätzlich ein solcher von über 100 km zu veranschlagen sei. Diese Differenz mußte nach Auffassung des Gerichts unweigerlich zu einem höher prognostizierten Umsatzverlust führen, was auch mit Hinweis auf ein anderweitig vorgelegtes Gutachten belegt wurde. Hinzu sah das Verwaltungsgericht die im konkreten Fall möglichen Kaufkraftverluste nicht ausschließlich auf das geplante Factory Outlet Center rückführbar, sondern noch weiteren davon unabhängigen Fremdfaktoren ausgesetzt.³⁵¹

Auch anderweitige zur Aufhebung der (Teil-) Baugenehmigung führende Rechtspositionen insbesondere aus § 4 BauGB hielt das Gericht für nicht gegeben.

Der VGH München,³⁵² der nach § 47 Abs. 6 VwGO über den Erlaß einer einstweiligen Anordnung im Vorgriff auf eine Normenkontrollentscheidung über die Pflicht zur gemeindenachbarlichen Abstimmung bei der Errichtung eines Factory Outlet Centers in Ingolstadt zu entscheiden hatte, gab dem Ersuchen der Nachbargemeinde nicht statt. Zwar bejahte er deren Antragsbefugnis aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit der Begründung, daß bei dem Nachbarbegriff des § 2 Abs. 2 BauGB nicht auf das unmittelbare Angrenzen, sondern auf den Bereich der planungsrechtlichen Auswirkungen abzustellen sei;³⁵³ im Ergebnis lehnte das Gericht den Antrag aber ab, weil

350 VG Potsdam, BauR 1999, S. 1146 (1148) m. w. N. auch auf den zuvor dargestellten Beschluß des OVG Koblenz, NVwZ 1999, S. 435 (438).

351 Im Beschluß des VG Potsdam, BauR 1999, S. 1146 (1149) wird insoweit von einem „Gemengelage“ gesprochen, wobei festgestellt wird, daß es nicht auf der Hand liegt, „daß der Antragsteller im Hinblick auf die durch das Vorhaben (...) zu erwartenden Umsatzbewegungen eine zur Aufhebung der Baugenehmigung führende Rechtsposition besitzt“, S. 1150.

352 VGH München, B. v. 25.06.1998, UPR 1998, S. 467.

353 Vgl. insoweit auch BVerwG, NVwZ 1995, S. 694.

dieser nach seiner Auffassung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten erschien. Das Bedürfnis für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Normenkontrollverfahren sei zu verneinen, wenn und soweit auch auf andere Weise ausreichender Rechtsschutz erlangt werden könnte. Diese zumutbaren Rechtsschutzmöglichkeiten sah das Gericht in den Vorschriften der §§ 123, 80, 80 a VwGO.

Auf die Normenkontrollklagen verschiedener Nachbargemeinden vor dem VGH München³⁵⁴ wurde der Bebauungsplan der Gemeinde Ingolstadt wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot aber insoweit für nichtig erklärt, als ein „Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel“ ausgewiesen und dort ein Factory Outlet Center festgesetzt war. Nach der Entscheidungsbegründung sah es das Gericht als erwiesen an, daß die planende Gemeinde bei ihrer Planung gegen das Gebot der materiellen interkommunalen Abstimmung verstoßen hatte. Die möglichen Auswirkungen der sehr allgemein gehaltenen Sondergebietsfestsetzungen auf die planerischen Belange der hiervon betroffenen Städte und Gemeinden in der Region seien nicht genügend ermittelt worden; deswegen habe die gebotene Abwägung dieser Belange nicht stattfinden können. Der bayerische Verwaltungsgewichtshof ging ferner davon aus, daß eine Verlagerung dieser Abwägung in den Vollzug des Bebauungsplanes wegen der zentralen Bedeutung dieses Aspektes für die gesamte Planung nicht habe erfolgen können. Die festgestellten Mängel seien auch einer Behebung im ergänzenden Verfahren gemäß § 215 a BauGB nicht zugänglich, weil sie die Grundzüge der Planung berührten und das gesamte Abwägungsergebnis bezüglich der Gestaltung des geplanten Sondergebietes in Frage stellen würden.

5.7.4.3.2. Stellungnahme zu dieser Tendenz

Aus den jeweiligen Gründen der dargestellten Entscheidungen ist ersichtlich, daß die Rechtsprechung die Hürden, die einen Verstoß gegen die interkommunale Rücksichtnahme aus § 2 Abs. 2 BauGB begründen können, hoch ansetzt.

354 Siehe die Entscheidungen über die Normenkontrollklagen der Städte Eichstätt, Schrobenhausen, Neuburg und Pfaffenhofen, VGH München, U. v. 3.5.1999, Az.: 1 N 98.1021, GewArch 1999, S. 432 m. Anm. von Jahn, GewArch 1999, S. 436; Az.: 1 N 98.1024, BauR 1999, S. 1140; Az.: 1 N 98.1039; Az.: 1 N 98.1068 mit diesbezüglich zustimmender Haltung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, siehe Steinmetz, Stadt und Gemeinde 1999, S. 267.

Nur in der Situation, in der tatsächlich feststeht, daß eine Gemeinde bei ihrer Planung die Belange der Nachbargemeinde unterschätzt hat und damit unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf deren städtebauliche Ordnung und Entwicklung nicht berücksichtigt wurden, ist von einem diesbezüglichen Verstoß und einem damit verbundenen zur Nichtigkeit des Bebauungsplans führenden Abwägungsfehler auszugehen.³⁵⁵

Im Ergebnis ist diese restriktive Handhabung der Annahme eines Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 BauGB richtig.

Nicht allein das Interesse der Nachbargemeinde, sondern auch die Belange der planenden Gemeinde müssen bei der gerichtlichen Überprüfung ihre Berücksichtigung finden. Insoweit steht der Schutz aus Art. 28 Abs. 2 GG auch letzterer zu.³⁵⁶ Zwischen diesen zum Teil entgegengesetzten Interessen der jeweils von ihrer Warte aus betroffenen Gemeinden muß ein angemessener Ausgleich gefunden werden. Dieser ist regelmäßig dann anzunehmen, wenn die planende Gemeinde Unzumutbarkeiten für die Nachbarkommune erkannt und ausgeräumt hat; nicht jedoch muß sie dieser in besonderer Weise entgegenkommen.

Festzustellen ist nunmehr, daß an dem Beurteilungskriterium des Kaufkraftabzugs, das die Rechtsprechung als Maßstab bei der Prüfung eines etwaigen Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 BauGB anlegt, gerade in neuester Zeit Kritik erhoben wird.³⁵⁷

In diesem Zusammenhang gilt zwar als zutreffend, daß die Gerichte bei der Einordnung dieser Größe auf Fachgutachten angewiesen sind, was ge-

355 Vgl. diesbezüglich die vorgenannten Entscheidungen des VGH München vom 3.5.1999, siehe auch Fn. 354.

356 A. A. wohl Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1112), der rechtlich die Regelung des § 2 Abs. 2 BauGB mit der des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO vermennt und damit zu der plakativen Lösung kommt, „im Zweifel“ habe das Abwehrinteresse gegenüber dem Interesse der planenden Gemeinde Vorrang. Hingegen stellt Spannowsky, UPR 1999, S. 241 (243) zutreffend fest, „daß die Standortgemeinde im Rahmen der Abwägung die Belange der Nachbargemeinde nach einer ordnungsgemäßen Gewichtung gegenüber den eigenen Belangen zurückstellen kann.“ Zum Recht der planenden Gemeinde aus Art. 28 GG vgl. ferner auch die Nachweise unter Fn. 320.

357 Ausführlich hierzu Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1103ff.), der Bezug nimmt auf die Beurteilungskriterien der früheren Rechtsprechung und der nunmehr feststellbaren Durchdringung des Merkmals Kaufkraftabzugs in der neueren gerichtlichen Entscheidungen.

rade in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes als unbefriedigend anzusehen ist;³⁵⁸ das Phänomen, daß die rechtliche Lösung von tatsächlichen Umständen abhängt, die das Gericht nicht selbst ermitteln und beurteilen kann, sondern diesbezügliche Hilfe zuziehen muß, ist aber nichts verwaltungsrechtsspezifisches oder gar neues, sondern in Zivilprozessen zumeist die Regel.³⁵⁹

Daß die Kriterien, die diesen Gutachten zugrundezulegen sind weitestgehend zu optimieren sind, daran besteht kein Zweifel. Letztlich werden diese aber sehr vom Einzelfall abhängen und nicht generell gleichwertig erfaßbar sein. Dies gilt umso mehr, als gerade die Planung von Factory Outlet Centern als Großprojekte mit dem ihnen zukommenden weiten Einzugsbereich, der jeweils divergierenden Standortlagen und unterschiedlichen Infrastrukturen sowohl innerhalb der planenden als auch benachbarten Gemeinden eine völlig individuelle Einbeziehung und Gewichtung von Faktoren verlangt.

Für die Beurteilung, ob ein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 BauGB vorliegt, ist das Merkmal des Kaufkraftabzuges als Meßgrenze für die Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze als durchaus tauglich anzusehen, wobei hierbei in den jeweiligen Gutachten die verschiedenen Möglichkeiten des Kaufkraftabzuges der Nachbargemeinde zu berücksichtigen sind und ggf. auch die Auswirkungen auf das innerstädtische Hauptzentrum in Zusammenhang zu setzen sind mit den städtischen Nebenzentren.³⁶⁰

Ein Abstellen auf das Gesamtsortiment ist hierbei zutreffend, da Zentren als Einheit zu verstehen sind, deren Belebung entscheidend von dem sie umgebenden Umfeld abhängt. Wenn eine Frequentierung der städtischen Zentren gegeben bleibt, so können auch einzelne Abflüsse bestimmter Sor-

358 Vgl. hierzu Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1106).

359 So ist die ordentliche Gerichtsbarkeit häufig zur Ermittlung der tatsächlichen Verhältnisse und Umstände auf die Aussage von Zeugen und Sachverständigen angewiesen, die ihrerseits menschlichen Schwächen und Unzulänglichkeiten unterliegen.

360 Auch dies ist eine Frage der kommunalen Strukturen und damit des Einzelfalls, die aber durchaus relevant werden kann; von daher ist der diesbezügliche Hinweis von Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1107) hinsichtlich teilweise mehrerer existierender kommunaler Zentren berechtigt.

timente von dem Gesamtkonglomerat mitaufgefangen, teilweise substituiert oder gar wiederbelebt werden.³⁶¹

Daß die in den oben genannten Entscheidungen auftretende 10 %-Marke hinsichtlich des Kaufkraftabzugs keine unumstößliche Größe, sondern vielmehr eine Orientierungszahl bietet, die die Einzelfallprüfung nicht entbehrlich machen kann, liegt hierbei auf der Hand.

Entscheidend, und dies wird auch zukünftig nicht anders von der Rechtsprechung zu bewältigen sein, ist, daß die Gutachten in diesem Bereich immer mit Variablen arbeiten müssen und von daher Prognosen sind, die zwar gewisse Wahrscheinlichkeiten in der Entwicklung bezeichnen, letztlich aber oftmals keine gesicherten Erkenntnisse vermitteln können. Nur die gründliche Einbeziehung der für den Einzelfall tragenden Faktoren gewährleistet ein die Ermessensentscheidung des Gerichts mittragendes „richtiges“ Ergebnis,³⁶² bei dem am Schluß entweder die planende Gemeinde oder die durch diese Planung beeinträchtigte Nachbargemeinde obsiegt.

5.7.5. Vermeidung und Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft

§ 1 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB

5.7.5.1. Begriff

Nach § 1 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB sind bei der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB auch die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen.³⁶³ Innerhalb der Abwä-

361 Diese Umstände übersieht Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1106f.), wenn er die Bezugsgröße des Gesamtsortiments durch die Einbeziehung von Einzelsortimenten ersetzt haben will.

362 Auch die von Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1111f.) vorgeschlagenen 10 Beurteilungsaspekte, welche im Wege der Gesamtschau das Vorliegen eines nachbargemeindlichen Abwehranspruchs ermitteln sollen, führen diesbezüglich nicht weiter, da auch hier Prognosen und damit Unsicherheiten verbunden sind. Letztlich werden diese Faktoren auch bereits jetzt bei den der Rechtsprechung zugrundeliegenden Gutachten im Rahmen der Frage des Kaufkraftabflusses relevant und sind von daher nicht neu.

363 Unter der bis zum 31.12.1997 geltenden Rechtslage des § 8 a BNatSchG (Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Art. 5 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaugesetz) vom 22.4.1993, BGBl. 1993 I, S. 466 (481)) war umstritten, ob die Ein-

gung spielt in diesem Zusammenhang die ökologische Gesamtsituation der Gemeinde eine Rolle.³⁶⁴ Was als diesbezüglicher Eingriff zu qualifizieren ist, ist in § 8 BNatSchG³⁶⁵ geregelt. Danach sind Eingriffe in Natur und Landschaft „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes³⁶⁶ oder des Landschaftsbildes³⁶⁷ erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“.

griffsregelung in der Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB Berücksichtigung findet bzw. der Eingriffsregelung eine relative Vorrangwirkung zukommt oder ein Optimierungsgebot anzunehmen ist, vgl. Gassner, NuR 1993, S. 252; zum Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Bauplanungsrecht vgl. Blume, NVwZ 1993, S. 941. Zur Rechtsprechung, die die Eingriffsregelung auch bereits unter dieser Gesetzeslage dem Abwägungsgebot zuordnete, siehe BVerwGE 104, S. 68 (77); BVerwG, NVwZ 1997, S. 1215; OVG Münster, NVwZ 1996, S. 274 (277ff.); VGH Mannheim, NuR 1997, S. 92 m. abl. Anm. von Kratsch, S. 94.

364 Vgl. hierzu die ansprechende Darstellung von Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 a, Rdnr. 30. Aus der Sicht des Erholungssuchenden als insoweit andere Werte für ökologisch orientiertes staatliches Handeln vgl. die grundlegende Untersuchung von Burgi, Erholung in freier Natur.

365 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 21.09.1998, BGBl. 1998 I, S. 2994. Zur Vorgabe der 4-Stufigkeit des Bundesnaturschutzgesetzes als Rahmengesetz der Länder vgl. anschaulich Brohm, Öffentliches Baurecht, § 6, Rdnr. 40, der die einzelnen Maßnahmen wie Unterlassen, Ausgleich, Abwägung und Ersatzmaßnahme druckbildlich hervorhebt. Insoweit stellt er aber richtigerweise klar, daß sich mit Einführung des § 200 a BauGB durch das BauROG 1998 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung kaum mehr voneinander trennen lassen, sondern einheitlich als „planerischer Ausgleich“ behandelt werden; gleiches gilt für die Stufenfolge der Eingriffsregelung und Abwägung, vgl. hierzu auch Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 a, Rdnr. 23.

366 Unter Naturhaushalt wird insbesondere das Wirkungsgefüge von Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen und Tieren in seinen räumlich abgrenzbaren Teilen verstanden. Vgl. hierzu Gassner in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 8, Rdnr. 6. Zu den Schutzgütern im einzelnen siehe Heinke, Zur Auslegung der wesentlichen Begriffe des § 8 BNatSchG, Diss., S. 12ff..

367 Beim Landschaftsbild kommt es nicht nur auf objektiv strukturelle, sondern auch auf subjektiv ästhetische Elemente an. So zutreffend Gassner in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 8, Rdnr. 6 m. Verweis auf Gassner, NuR 1989, S. 61 (71).

Aufgrund seines immensen Flächenbedarfs kann es bei der Ansiedlungsplanung eines Factory Outlet Centers je nach Standortwahl durchaus zu diesbezüglichen naturschutzrechtlichen Beeinträchtigungen kommen.

5.7.5.2. Folgen

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, daß, selbst wenn die Norm des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG festschreibt, daß vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sind, dies nicht gleichsam bedeutet, daß die Planung und Errichtung des gesamten Vorhabens zu unterlassen ist. Vielmehr ist ein schonenderer Standort oder eine schonendere Variante für das jeweilige Projekt zu suchen. Sofern eine Standortentscheidung für ein Factory Outlet Center diesen Anforderungen genüge, so würden die durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs zwangsläufig hervorgerufenen Beeinträchtigungen als „unvermeidbar“ hingenommen.³⁶⁸

Würden allerdings gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG unvermeidbare Beeinträchtigungen vorliegen, so wären diese innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen.

Ein nicht ausgleichbarer Eingriff hingegen wäre nur dann zuzulassen, wenn nach der vorgenommenen Abwägung andere Belange im Verhältnis zum Natur- und Landschaftsschutz überwiegen würden.³⁶⁹

Bezüglich nicht ausgleichbarer Eingriffe haben die Länder die Ermächtigung nach § 8 Abs. 9 BNatSchG, in ihren Naturschutzgesetzen Ersatzmaßnahmen auszuweisen. Während § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG eine scharfe Trennung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festschreibt, werden im Bauleitplanungsrecht die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gemäß § 200 a Satz 1 BauGB einheitlich als „planerischer Ausgleich“ behandelt. Demgemäß ist nach § 200 a Satz 2 BauGB auch kein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich erforderlich, „soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der

368 Zur Hinnahme als „unvermeidlich“, wenn durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs selbst zwangsläufig Beeinträchtigungen hervorgerufen werden vgl. BVerwGE 104, S. 144 (149ff.).

369 Statt vieler: Brohm, Öffentliches Baurecht, § 6, Rdnr. 40.

Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist“.

5.7.5.3. Bewältigung

Die Gemeinde muß in die Abwägung einstellen, ob und wie sich bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers auf ihrem Gebiet die festgestellten voraussichtlichen Eingriffe bewältigen lassen. Diesbezüglich kommt dem in § 8 BNatSchG festgelegten Vermeidungs- und Kompensationskonzept ein „steuernder Einfluß“ zu.³⁷⁰ Der Ausgleich des zu erwartenden Eingriffs in Natur und Landschaft kann gemäß § 1 a Abs. 3 BauGB durch Darstellungen im Flächennutzungs- und Bebauungsplan erfolgen, was sich aus den Festsetzungen der §§ 5 Abs. 2 a, 9 Abs. 1 a BauGB ergibt. Hierbei ist von entscheidender Bedeutung, daß Eingriffs- und Ausgleichsflächen, wie gezeigt, nunmehr weder räumlich noch zeitlich in Beziehung zueinander stehen müssen.³⁷¹

Neben diesen Festsetzungsmöglichkeiten kann der Ausgleich in Anlehnung an § 9 Abs. 1 a Satz 2 BauGB auch in der formlosen Bereitstellung von Flächen seitens der Gemeinde oder durch Abschluß eines Vertrages nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB erfolgen.³⁷²

Auf diese Weise können folglich mögliche Eingriffe bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers bewältigt werden.

370 So explizit BVerwGE 104, S. 68 (77) m. Bspr. von Uechtritz, NVwZ 1997, S. 1182.

371 Vgl. insoweit die Ausführungen unter 5.7.5.2.; Brohm, Öffentliches Baurecht, § 6, Rdnr. 41, bezeichnet ein solches Anlegen von Ausgleichsmaßnahmen auch für zukünftige Eingriffe plastisch mit den Worten „Flächenpool“ oder „Öko-Konto“. Derselbe nimmt zudem Stellung zur früher umstrittenen Rechtslage, ob in einem Bebauungsplan auch eine Ausgleichsfläche ausgewiesen werden kann, die sich in einem anderen Teil des Gemeindegebiets befindet und bezieht zusätzlich für die nunmehrige Kodifizierung kritisch Position, vgl. Rdnr. 42.

372 Zur Durchführung und Finanzierung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 135 aff. BauGB vgl. ebenfalls die Darstellung bei Brohm, Öffentliches Baurecht, § 26, Rdnr. 28ff.

5.8. Exkurs: Besonderheiten bei der Ansiedlung eines Factory Outlet Centers in Grenzgebieten

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans für ein Sondergebiet „Factory Outlet Center“ in einem Grenzgebiet kann wegen dessen möglichen Auswirkungen wie Kaufkraft- und Arbeitsplatzabzug die Unterrichtung des Nachbarstaates gemäß § 4 a BauGB eine Rolle spielen.³⁷³

Hierbei ist von Bedeutung, daß diese Vorschrift keine unmittelbare Verpflichtung begründet, Nachbarstaaten über die Aufstellung eines Bebauungsplans zu unterrichten. Vielmehr ist entscheidend, daß eine solche Unterrichtung, wie sie im übrigen auch in § 8 Abs. 2 UVPG³⁷⁴ und in § 16 ROG³⁷⁵ festgeschrieben ist, unter dem Vorbehalt der formellen Gegenseitigkeit und der materiellen Gleichwertigkeit steht.³⁷⁶

Eine wirkliche Verpflichtung zur Information von deutscher Seite aus besteht folglich erst dann, wenn der ausländische Vertragspartner seine Kooperation mit der deutschen Gemeinde anerkennt und die einzelnen Modalitäten wie Zeitpunkt, Umfang und Genauigkeit der Informationen beiderseits identisch geregelt sind.³⁷⁷

Die Vorschrift des § 4 a BauGB ist nunmehr seit dem BauROG 1998 in § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB mitaufgenommen. Damit sind Verstöße hiergegen beachtlich, wenn sie nach § 215 BauGB innerhalb eines Jahres

373 So zutreffend W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 4 a, Rdnr. 5. Praktisch relevant könnte diese Unterrichtung für das Factory Outlet Projekt auf dem Gelände des Baden-Airparks wegen der Nachbarschaft zum Elsaß werden. Zu dieser Planung vgl. bereits die in Fn. 138 aufgenommenen Nachweise.

374 Vgl. dazu Erbguth/Schink, UVPG, § 17, Rdnr. 26.

375 Im Gegensatz zum Baurecht hat sich im Raumplanungsrecht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereits durchgesetzt, vgl. Grotefels, DVBl. 1993, S. 349; Krautzberger/Selke, DÖV 1994, S. 685. Vgl. auch die Ausführungen zum EUREK unter 5.5.2, Fn. 206.

376 Zu den Begriffen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit: Erbguth/Schink, UVPG, § 8, Rdnr. 3.

377 Vgl. hierzu auch W. Schrödter in: Schrödter, BauGB, § 4 a, Rdnr. 7f..

nach Inkrafttreten des Bebauungsplans gegenüber der Gemeinde schriftlich geltend gemacht worden sind.³⁷⁸

Wurde innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung, die, wie unter 5.6.2 gezeigt, im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans für ein Factory Outlet Center durchzuführen ist, ein Verstoß gegen die Unterrichtungsverpflichtung von Behörden des Nachbarlandes begangen, so führt dies nach allgemeiner Ansicht zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.³⁷⁹

378 Ausführlicher zu den Rechtsfolgen bei Verstößen gegen § 4 a BauGB insoweit u. a. Schrödter in: Schröder, BauGB, § 4 a, Rdnr. 12f..

379 So zutreffend Paßlick in: Hoppe, UVPg, § 17, Rdnr. 64, mit der Begründung, daß § 214f. BauGB nur die Folgen von Verstößen innerhalb des Baugesetzbuches erfaßt.