

Interkommunale Abstimmung und gemeindenachbarlicher Rechtsschutz bei Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, insbesondere FOC

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück

1. Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen (§ 2 II BauGB). Dieses interkommunale Abstimmungsgebot gilt auch für Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, wenn sich gemeindenachbarliche Auswirkungen ergeben. Die Standortgemeinde hat dabei die interkommunalen Belange wie eigene Belange in die Abwägung einzustellen (BVerwGE 40, 323; BVerwGE 84, 209). Damit geht das interkommunale Abstimmungsgebot über die Fachplanung hinaus (BVerwGE 79,318). Während dort die Fachplanung sich unter den Voraussetzungen des § 38 BauGB gegenüber der Gemeinde durchsetzen kann, stehen sich die benachbarten Gemeinden bei der Bauleitplanung auf gleicher „Augenhöhe“ gleichberechtigt gegenüber.
2. Factory-Outlet-Center sind großflächige Einzelhandelsbetriebe, die unter Ausschaltung des Groß- und Einzelhandels der Direktvermarktung von Waren aus besonderen Marktsegmente (hochpreisige Waren, Saisonware, Havarieware) dienen und die trotz ihres eingeschränkten Warenangebotes in der Regel auch Einkaufszentren i. S. von § 11 III BauNVO sind. Sie sind dann grundsätzlich nur in Kerngebieten oder ausgewiesenen Sondergebieten, nicht in Gewerbegebieten zulässig.
3. Die Ausweisung von FOC in Bebauungsplänen erfordert eine Abwägung, in die alle mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange eingestellt werden. Dazu gehören auch die vorhandenen Einzelhandelsstrukturen und eine Abschätzung der Folgewirkungen, die sich aus der Ansiedlung eines FOC ergeben. Dies gilt auch dann, wenn die Auswirkungen des FOC sich auf einen größeren Einzugsbereich erstrecken und daher die Sogwirkungen für die einzelne Nachbargemeinde nur in einem beschränkten Umfang eintritt. Auch Kaufkraftabschöpfungen unterhalb von 10 % in der einzelnen Gemeinde können dabei abwägungsrelevant sein.
4. Die Standortgemeinde kann nachbargemeindliche Belange in der Abwägung überwinden, wenn die betroffenen Belange zutreffend ermittelt und auch in der Sache ausreichend berücksichtigt worden sind. Dabei hat die Standortgemeinde die nachbargemeindlichen Belange durch konkrete Festsetzungen zu schützen, wenn dies nach Lage der Dinge erforderlich ist. Hierzu bieten sich die Festsetzung von Flächengrößen, von Sortimentsbegrenzungen und konkreten Nutzungen an. Die Gemeinde muss dabei bereits auf der Planungsebene sicherstellen, dass die wesentlichen Konflikte erkannt und ihnen durch konkrete Festsetzungen Rechnung getragen wird (OVG Münster, BauR 1998, 1198). Die Konfliktbewältigung der Grundfragen darf nicht dem Nachfolgeverfahren überlassen werden (VGH München, BayVGH 2000, 273 – Ingolstadt). Allerdings können dort Einzelheiten der Vorhabenverwirklichung nachgesteuert werden. Auch ein Sondergebiet muss entsprechend bestimmte Festsetzungen enthalten.
5. Die vorgenannten Grundsätze gelten auch für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Hier kann allerdings der Durchführungsvertrag auf der Grundlage der Festsetzungen des Bebauungsplans zusätzliche Bindungen erzeugen, die zugleich auch der nachbargemeindlichen Interessenwahrung dienen. Die vertraglichen Regelungen binden allerdings die Baugenehmigungsbehörde nicht.
6. Die Neuausweisung von Einkaufszentren und FOC bedarf nach Maßgabe des Raumordnungsrechts eines Raumordnungsverfahrens und einer UVP. Die Regionalplanung kann die Entwicklung durch verbindliche Ziele steuern, muss dabei aber auch kommunale Interessen nach dem Modell des Gegenstromprinzips in der Abwägung berücksichtigen (§ 1 III ROG). Eine generelle Verhinderungspolitik für FOC wäre damit nicht vereinbar.
7. Abstimmungen der Bauleitplanung im regionalen Rahmen können auch Gegenstand vertraglicher Regelungen sein. Landesplanerische Verträge können allerdings die förmlichen Verfahren der Raumordnung nicht ersetzen, sondern nur begleitend die Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne unterstützen. Der eigentliche Kern der regionalen Planungsentscheidung kann durch den Vertrag nicht ersetzt werden. Vor allem können landesplanerische Verträge nicht Ziele der Raumplanung begründen, die nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes beinhalten. Nur Regelungen in Raumordnungsplänen für das gesamte Land oder in Plänen für Teilräume des Landes (Regionalplänen) (§ 3 Nr. 7 ROG) können die Ziele der Raumordnung bestimmen. Die Festlegung der Ziele der Raumordnung ist daher auf die traditionelle Ausweisung in Raumordnungsplänen des Landes oder in Regionalplänen begrenzt. Auch die verbindliche Konkretisierung der Ziele durch Vertrag findet dort ihre Grenze, wo eigenständiges verbindliches Raumordnungsrecht geschaffen werden soll. Vor allem aber können aus derartigen Verträgen keine Bindungen für nicht Vertragsbeteiligte abgeleitet werden. Auch Lücken in der Anwendung der Regionalplanung vor allem im nicht beplanten Innenbereich können durch Verträge nicht geschlossen werden. Denn im nicht beplanten Innenbereich bestehende Bebauungsansprüche sind von den Vorhabenträgern umsetzbar, selbst wenn die betroffene Gemeinde sich vertraglich anders gebunden hat. Auch Anträge auf Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 BauGB oder eine Veränderungssperre nach §§ 14, 16 BauGB könnten den Planbetroffenen gegenüber nicht allein mit Hinweis auf eine bestehende vertragliche Bindung der Gemeinde gerechtfertigt werden.
8. Werden durch die Bauleitplanung abwägungserhebliche interkommunale Belange betroffen, ist die Nachbargemeinde im Normenkontrollverfahren antragsbefugt (zum Recht auf Abwägung BVerwGE 107, 215). Eine gemeindenachbarliche Klage gegen eine erteilte Vorhabenzulassung ist zulässig, wenn die Nachbargemeinde geltend macht, dass wegen der voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens ihre Planungshoheit beeinträchtigt wird. Hier sind allerdings konkrete Beeinträchtigungen der in § 11 III BauNVO benannten städtebaulichen oder infrastrukturellen Auswirkungen darzulegen. Der abstrakte Hinweis auf die Verletzung der Planungshoheit reicht nicht aus.
9. Ist das Abwägungsmaterial nicht ordnungsgemäß zusammengestellt oder sind die materiellen nachbargemeindlichen Belange nicht ausreichend abgewogen, können die Fehler durch Planreparatur geheilt werden (§ 215 a I BauGB). Diese scheidet nur dann aus, wenn die geänderte Planung in den Grundzügen mit der früheren Planung nicht mehr identisch ist.