

## **Die Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung, ihre Auswirkungen auf die Bauleitplanung und die Zulässigkeit von Bauvorhaben**

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

### **I. Inhalt und Zielrichtung von Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung**

1. Im Zuge der jüngsten Fortschreibung der Regionalpläne in Baden-Württemberg sind in verschiedene Regionalpläne in Bezug auf die Einzelhandelssteuerung ergänzende Regelungen zum Umgang mit Agglomerationen aufgenommen worden, so z.B. in die Fortschreibung des Regionalplans 2002, Verband Region Stuttgart, und in den Regionalplan 2003 (Teilfortschreibung des Kapitels 2.5.3, Regionalbedeutsamer Einzelhandel) des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein.
2. Bei Unterschieden im Einzelnen ist der Regelungsgehalt im Kern identisch. Die entsprechenden Aussagen sind als raumordnerische *Ziele* formuliert, sollen also die kommunale Bauleitplanung strikt binden. Sie bestimmen, dass die regionalplanerischen Vorgaben zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten, konkret das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot sowie – falls im Einzelfall angeordnet – auch das Integrationsgebot nicht nur auf einzelne (großflächige) Einzelhandelsbetriebe Anwendung finden, sondern auch auf die Agglomeration von mehreren – für sich nicht-großflächigen – Einzelhandelsbetrieben.
3. Unterschiede bestehen vor allem darin, dass einzelne Regionalpläne (z.B. die Teilfortschreibung des Regionalplans des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) ihren Anwendungsbereich ausdrücklich auf solche Agglomerationen beschränken, von denen negative raumordnerische Effekte ausgehen können. Andere Regionalpläne (z.B. Plankapitel 2.7 des Verband Region Stuttgart) sind „strikt“ formuliert, beanspruchen also Geltung für jedwede Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben, ohne dass im Einzelfall die raumordnerische Relevanz als Anwendungsvoraussetzung zu prüfen wäre.

Weitere Unterschiede finden sich in der Definition der Agglomeration. Manche Regionalpläne zeichnen sich durch eine „Zurückhaltung“ aus und verwenden allgemeine Formulierungen, so z.B. den Begriff der „räumlichen Konzentration“ (Plansatz 2.4.3.2.5 des Regionalplans 2020 des Regionalverbandes Heilbronn Franken) oder

stellen auf den „*räumlichen und funktionalen Zusammenhang*“ ab (so der Regionalverband Mittlerer Oberrhein). Demgegenüber enthalten andere Festlegungen eine exakte Definition der Agglomeration. So stellt z.B. Plansatz 2.7.11 des Regionalplans 2002 des Verband Region Stuttgart darauf ab, dass die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m ist.

## II. Die Rechtsprechung zur städtebaulichen Funktionseinheit von Einzelhandelsbetrieben

1. Zielrichtung und (mögliche) Wirkungen der regionalplanerischen Agglomerationsregelungen erschließen sich nur, wenn man die bisherige ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung zur *Funktionseinheit* von Einzelhandelsbetrieben und deren städtebauliche Beurteilung, speziell im Hinblick auf § 11 Abs. 3 BauNVO in den Blick nimmt. Dies deshalb, weil die diesbezüglichen Regelungen in den Regionalplänen als Reaktion auf die Entwicklung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu verstehen sind.
2. Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht nur unwesentlich auswirken können, werden städtebaulich durch § 11 Abs. 3 BauNVO einem Sonderregime unterworfen. Sie sind nur in speziell ausgewiesenen Sondergebieten oder in Kerngebieten zulässig.
  - In Bezug auf *großflächige Einzelhandelsbetriebe* gab es in der Vergangenheit eine divergierende Rechtsprechung zur Frage, unter welchen Voraussetzungen räumlich nahe beieinander liegende Einzelhandelsbetriebe städtebaulich wie ein einzelner Betrieb zu werten sind mit der Folge, dass eine Addition der Verkaufs- und Geschossflächen vorzunehmen ist und der weiteren Konsequenz, dass die entsprechenden Betriebe dann den Restriktionen des § 11 Abs. 3 BauNVO unterfallen. Das BVerwG hat in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahr 2005 höchstrichterlich Klarheit geschaffen. Unter Zurückweisung von teilweise weitergehenden Ansätzen in der Rechtsprechung vertritt das BVerwG eine „restriktive“ Linie. Maßgeblich sind baulich und betrieblich-funktionelle Gesichtspunkte. Kann eine Betriebsstätte selbständig genutzt werden, weil sie über die hierzu baurechtlich erforderlichen Voraussetzungen ver-

fügt (eigener Eingang, Anlieferung und eigene Personalräume etc.), so ist eine Addition der Verkaufsflächen regelmäßig nicht möglich – unabhängig davon, ob das Sortimentsgebot aufeinander abgestimmt ist und sich ergänzt. Eine abweichende Beurteilung kommt nur im Verhältnis *Hauptbetrieb/Nebenbetriebe* in Betracht. Dies betrifft Konstellationen, bei denen in eine betriebliche (Haupt)einheit untergeordnete Läden („Shop in Shop-Konstellation“) integriert sind. Viele Agglomerationssituationen werden von dieser Rechtsprechung nicht erfasst.

- Höchststrichterlich nicht eindeutig geklärt ist bisher die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben (auch von solchen, die nach baulich und betrieblich-funktionellen Gesichtspunkten selbständig nutzbar sind) als einheitliches *Einkaufszentrum* i.S.d. § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO zu werten ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann ein Einkaufszentrum auch nachträglich („etappenweise“) entstehen. Der Rechtsprechung des BVerwG kann nicht entnommen werden, dass eine bauliche Einheit unabdingbare Voraussetzung für die Existenz eines Einkaufszentrums ist. Offen ist, welche Flächengröße als Mindestvoraussetzung vorliegen muss, damit von einem Einkaufszentrum gesprochen werden kann. Überwiegend wird eine Verkaufsfläche von mehr als 1.500 m<sup>2</sup> gefordert.

Sofern im Einzelfall eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben städtebaulich als einzelnes Vorhaben i.S. eines Einkaufszentrums qualifiziert werden kann, sind die entsprechenden Vorgaben der Regionalplanung für Einkaufszentren unmittelbar anwendbar. Es bedarf dann keines Rückgriffs auf die Regelungen zur Agglomeration.

### **III. Rechtliche Zweifelsfragen zur Zulässigkeit der regionalplanerischen Agglomerationsregelungen**

1. Da die Agglomerationsregelungen in den Regionalplänen neueren Datums sind, gibt es bisher hierzu praktisch keine obergerichtliche Rechtsprechung. Eine gesicherte Rechtslage, in dem Sinne, dass Zweifelsfragen im Hinblick auf Zulässigkeit und Anwendung durch den VGH Mannheim als geklärt angesehen werden könnten, ist nicht gegeben.

Allerdings hat der VGH in seiner „Kuppenheim“-Entscheidung vom 27.09.2007 keine grundsätzlichen Bedenken in Bezug auf die Wirksamkeit der Agglomerationsklausel im Regionalplan des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein geäußert. Er hat vielmehr Einwände, die gegen die Wirksamkeit geltend gemacht worden waren, zurückgewiesen.

2. Die Agglomerationsregelungen, die sich in den jüngsten Fortschreibungen der Regionalpläne finden, besitzen im Ausgangspunkt eine ausreichende Rechtsgrundlage. Sie können auf § 11 Abs. 3 LPIG gestützt werden. § 11 Abs. 3 Nr. 5 LPIG gestattet Festlegungen in den Regionalplänen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur und ermöglicht „insbesondere“ die Festlegung von Standorten für Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Schon die Verwendung des Wortes „insbesondere“ spricht dafür, dass auch regionalplanerische Aussagen für nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, jedenfalls sofern diese vergleichbare Wirkungen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe entfalten können.
3. Den Agglomerationsregelungen kann auch nicht vorgehalten werden, sie stünden nicht im Einklang mit der – restriktiven – Rechtsprechung des BVerwG zum (Nicht)-Vorliegen einer (städtebaulichen) Funktionseinheit bei räumlicher Nähe mehrerer nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Die diesbezüglichen Aussagen des BVerwG beziehen sich nur auf die *städtebauliche* Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO i.V.m. dem Vorhaben-Begriff des § 29 BauGB. Das BVerwG hat klargestellt, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration *städtebaulich* als ein (einheitliches) Vorhaben zu werten ist. Demgegenüber befassen sich die regionalplanerischen Agglomerationsregelungen mit den raumordnerischen Folgewirkungen, die durch eine Konzentration von (nicht-großflächigen) Einzelhandelsbetrieben auftreten können. Der VGH Mannheim hat hervorgehoben, dass gerade unter dem Blickwinkel der Raumordnung eine *betriebsübergreifende* Bewertung angezeigt ist. Diese deckt sich mit raumwissenschaftlichen Erkenntnissen.
4. Diskussionsbedürftig ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen regionalplanerische Agglomerationsregelungen Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung enthalten dürfen. Genauer: Es ist zweifelhaft, ob jedwede Agglomeration, bei der die Addition der Verkaufsflächen zur Überschreitung der Großflächigkeitsschwelle von 800 m<sup>2</sup> führt, „strikt“ dem raumordnerisch/regionalplanerischen Regelungsregime unterworfen werden darf oder ob im Einzelfall eine Prüfung der *raumordnerischen Relevanz* der Agglomeration angezeigt ist. Es bestehen Bedenken gegen die Annah-

me, unabhängig vom Typ (Sortiment) der jeweiligen Einzelhandelsbetriebe sei regelmäßig eine raumordnerische Relevanz bei Überschreitung der 800 m<sup>2</sup> VK-Schwelle zu bejahen. Allerdings hat der VGH Mannheim in seinem Urteil vom 19.05.2008 (3 S 2509/07) eine Tendenz erkennen lassen, den städtebaulichen Begriff der Großflächigkeit mit dem raumordnerisch/regionalplanerischen Begriff der Raumbedeutsamkeit zu parallelisieren.

5. Problematisch sind detaillierte Definitionsvorgaben zur Agglomeration in einzelnen Regionalplänen („Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m“). Dies zeigt die Überlegung, dass es sich bei den entsprechenden regionalplanerischen Zielen um Vorgaben für die *Bauleitplanung* handelt. Bebauungspläne, etwa die Ausweisung eines Gewerbegebietes mit überbaubaren Grundstücksflächen, enthalten aber keine Festsetzungen hinsichtlich der Gebäudezugänge. Zudem ist grundsätzlich fraglich, ob eine strikte Entfernungsangabe geeignet ist, in allen Fällen einen funktionalen Zusammenhang zu begründen (Beispiel: Ansiedlung von zwei Einzelhandelsbetrieben, die durch eine viel befahrene Straße getrennt werden).
6. Hinzuweisen ist auf eine weitere rechtliche Problematik, die zwar nicht die Agglomerationsregelung an sich betrifft, die aber daraus folgt, dass die Agglomerationsregelung in vielen Fällen für Gewerbegebiete relevant werden dürfte, die keine Einzelhandelsbeschränkungen enthalten. Das Gebot, die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben in derartigen Gewerbegebieten dem regionalplanerischen Steuerungsregime zu unterwerfen, bedeutet, dass auch – soweit vorhanden – (städtebauliche) Integrationsgebote mit *gebietsscharfen Festlegungen* zur Zulässigkeit des Einzelhandels Anwendung finden. Gerade in Bezug auf gebietsscharfe Integrationsgebote wird aber vielfach kritisiert, dass hierdurch die kommunale Planungshoheit in unverhältnismäßiger Weise beschränkt werde. Eine ober- oder gar höchstrichterliche Klärung von Zulässigkeit und Grenzen derartiger regionalplanerischer Zielfestlegungen ist bisher nicht erfolgt.

#### **IV. Anwendungsfälle und Wirkungsweise der regionalplanerischen Agglomerationsregelungen**

1. In Bezug auf die planungsrechtliche *Zulässigkeit von Bauvorhaben* kommt den Agglomerationsregelungen keine rechtliche Relevanz zu.

- Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 und 2 BauGB) beurteilt sich die Zulässigkeit eines Vorhabens (auch bei Vorliegen einer Agglomeration) allein nach den Festsetzungen des jeweiligen Bebauungsplans und den dargelegten Maßstäben in der Rechtsprechung des BVerwG zur Funktionseinheit mehrerer Betriebe. Darüber hinaus können sich im Einzelfall Schranken aus § 15 Abs. 1 BauNVO ergeben. Ziele der Raumordnung entfalten gegenüber dem einzelnen Grundstückseigentümer/Bauherrn keine rechtliche Bindungswirkung.
  - Auch im Anwendungsbereich des § 34 BauGB gilt nichts anderes. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Novellierung des § 34 BauGB im Zuge des EAGBau im Jahr 2004 ergibt, ist die Frage, ob ein Vorhaben mit Zielen der Raumordnung übereinstimmt, für die städtebauliche Zulässigkeit ohne Bedeutung. Aus § 34 Abs. 3 BauGB folgt nichts Abweichendes. Die Frage, ob ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich wegen schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche unzulässig ist, beurteilt sich allein nach den *faktischen* Auswirkungen des Vorhabens.
  - Im Außenbereich (§ 35 BauGB) sind Einzelhandelsbetriebe regelmäßig ohne weiteres unzulässig. Die Frage, ob derartige Vorhaben an regionalplanerischen Agglomerationsregelungen scheitern, stellt sich daher nicht.
2. In Bezug auf Bindungswirkung der Agglomerationsregelungen für die *kommunale Bauleitplanung* bedarf es der Unterscheidung zwischen verschiedenen Sachverhalten. In Betracht kommen vor allem folgende Konstellationen:
- Neuausweisung eines MI- oder GE-Gebietes ohne Einzelhandelsausschluss (auf der „grünen Wiese“)
  - Neuausweisung eines MI- oder GE-Gebietes ohne Einzelhandelsausschluss in einer raumordnerisch unerwünschten Situation (überhöhte Einzelhandelsflächen in einer Gemeinde ohne Zentralitätsfunktion in der Nachbarschaft eines Ortes mit Zentralitätsfunktion)
  - Situation wie zuvor mit der Modifikation, dass das neue Plangebiet in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit einer faktisch bereits existenten Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben ausgewiesen werden soll.

- Änderung eines bestehenden Bebauungsplans (GE/MI mit Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben), in dem sich bereits eine Mehrzahl von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben befindet, um durch Aufhebung bestehender Einzelhandelsausschlüsse im Geltungsbereich dieses Bebauungsplans die Ansiedlung weiterer nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu ermöglichen.
  - Problematik einer *Planungspflicht*, wenn sich in einem beplanten Gebiet (GE/MI ohne Einzelhandelsausschluss) faktisch eine Agglomeration entwickelt, ohne dass die Standortgemeinde planerisch tätig wird, um diese Entwicklung zu stoppen.
3. Die Konstellationen sind wie folgt zu beurteilen:
- Es besteht keine Pflicht einer Gemeinde, bei der Ausweisung eines Gewerbe- oder Mischgebietes *regelmäßig* einen Einzelhandelsausschluss vorzunehmen, weil die Festsetzung eines derartigen Gebietes eine (künftige) Agglomeration ermöglicht.
  - Die Agglomerationsregelungen dürften auch in Konstellationen, in denen bereits eine raumordnerisch unerwünschte Situation (überhöhter Kaufflächenbesatz) besteht, eine Standortgemeinde nicht verpflichten, bei der Festsetzung von Baugebieten, in denen nicht-großflächiger Einzelhandel zulässig ist, regelmäßig einen Einzelhandelsausschluss anzuordnen. Abweichendes kommt für die Sachverhalte in Betracht, in denen die Ermöglichung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer bestehenden Agglomeration erfolgt.
  - Die Agglomerationsregelungen hindern eine Gemeinde, in Plangebieten, in denen bereits eine Agglomeration faktisch existiert, bestehende Beschränkungen für den nicht-großflächigen Einzelhandel aufzuheben, um eine verstärkte (weitere) Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zu ermöglichen. Auch bei Überplanung einer bestehenden Agglomerationslage verpflichten die einschlägigen regionalplanerischen Ziele die Standortgemeinde einer Verstärkung der Agglomeration durch Einzelhandelsausschlüsse entgegenzuwirken.

- Grundsätzlich kommt eine Planungspflicht für Gemeinden in Betracht, wenn sich eine faktische Agglomerationssituation gebildet hat. Dies gilt jedenfalls dann (in Anlehnung an die Maßstäbe, die das BVerwG in seiner Mühlheim-Kärlich-Entscheidung aufgestellt hat), wenn das Nicht-Tätigwerden der Standortgemeinde im Verhältnis zu Nachbargemeinden mit dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB nicht vereinbar ist.