

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 57.05
OVG 1 KN 110/05

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 8. März 2006
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht H a l a m a ,
Dr. J a n n a s c h und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht
Dr. P h i l i p p

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Niedersächsischen Obergerichtes vom 1. September 2005 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 100 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

<rd nr="1"/>Die auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Die geltend gemachten Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor.

<rd nr="2"/>1. Die Antragstellerin thematisiert mit einer Reihe von Fragen (III.1.1 bis 1.4, 2.1., 2.2, 3.1, 3.2 und 4.5), ob und gegebenenfalls wie eine weitgehend geförderte gemeindliche Bauleitplanung in der raumplanerischen Abwägung berücksichtigt werden muss. Sie möchte u.a. rechtsgrundsätzlich geklärt wissen,

ob das Land bei der Aufstellung eines Landesraumordnungsprogramms eine ihm bekannte und durch Ratsbeschlüsse der Gemeinde über die Änderung ihres Flächennutzungsplans und die Satzung eines Bebauungsplans weitgehend geförderte Bauleitplanung zur Kenntnis nehmen, würdigen und ausdrücklich in die Abwägung einstellen muss.

<rd nr="3"/>Die genannten Fragen lassen sich, soweit sie entscheidungserheblich wären, beantworten, ohne dass es hierfür der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte.

<rd nr="4"/>Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (vgl. UA S. 22 f.) ist bei der Aufstellung des Ziels C 1.6 03 Satz 11 des LROP II 2002 das landesrechtlich geregelte Beteiligungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die Antragstellerin hat in diesem Verfahren zu der vorgesehenen Zielsetzung Stellung genommen; die Stellungnahme ist mit ihr erörtert worden. Der Ordnungsgeber hat die gegen die Sonderregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren gerichteten Bedenken - auch die der Antragstellerin - bewertet und abgewogen; dabei war ihm die planungsrechtliche Situation der Antragstellerin bekannt (vgl. UA S. 23). Die Beschwerde meint, der Ordnungsgeber habe nicht nur die generellen Einwendungen gegen die Sonderregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren, sondern auch die von der Antragstellerin bereits beschlossenen Bauleitpläne zur Ansiedlung eines Designer-Outlet-Centers in der Abwägung berücksichtigen müssen. Insoweit zeigt sie einen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf jedoch nicht auf. Nach der Rechtsprechung des Senats kann und muss der Planer bei der Abwägung nicht "alles" berücksichtigen; unbeachtet bleiben können u.a. betroffene Interessen, die - sei es überhaupt, sei es im gegebenen Zusammenhang - nicht schutzwürdig sind, z.B. weil sich deren Träger vernünftigerweise darauf einstellen müssen, dass "so etwas geschieht" (vgl. Beschluss vom 9. November 1979 - BVerwG 4 N 1.78 u.a. - BVerwGE 59, 87 <102 f.>, Urteil vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <219>; Beschluss vom 20. September 2005 - BVerwG 4 BN 46.05 - juris). Hiervon ist der Sache nach auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen - falls seine Ausführungen nicht ohnehin so zu verstehen sind, dass es annimmt, der Ordnungsgeber habe die ihm bekannte "besondere planungsrechtliche Situation" bei der Antragstellerin durchaus gesehen und gewürdigt und lediglich nicht ausdrücklich in seine Begründung einbezogen. Es hat bezogen auf die Planungen der Antragstellerin für Vertrauensschutz keinen Raum gesehen (vgl. UA S. 34), weil die

Antragstellerin von den Änderungen des LROP 2002 nicht unvorbereitet getroffen worden sei. Die Fortschreibung und Präzisierung der entsprechenden Planaussage des LROP 1994 durch Satz 11 des LROP 2002 sei das Ergebnis einer langjährigen und durch politische Beschlüsse vorbereiteten verordnungsrechtlichen Entscheidung. An diese Feststellungen und deren tatrichterliche Würdigung wäre der Senat in dem Revisionsverfahren gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Warum es bei einer solchen Ausgangslage abwägungsfehlerhaft sein sollte, in der Zielfestlegung von einer Ausnahme für während der Zielaufstellung weitgehend geförderte Planungen einer Gemeinde abzusehen, legt die Beschwerde ebenfalls nicht dar. Sie zeigt auch nicht auf, warum die Vorhabenträgerin auf den Bestand der Planungen für das Designer-Outlet-Center hätte vertrauen dürfen. Der Vorhabenträgerin waren die maßgebend durch ihr Vorhaben veranlassten Pläne zur Änderung des LROP 1994 ebenfalls bekannt.

5 Die von der Antragstellerin geltend gemachte Abweichung von den Senatsbeschlüssen vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - (BVerwGE 90, 329) und vom 7. März 2002 - BVerwG 4 BN 60.01 - (Buchholz 406.13 § 5 ROG Nr. 3) liegt nicht vor. Der Senat hat in diesen Beschlüssen den Rechtssatz aufgestellt, dass von der Gemeinde im Anhörungsverfahren vorgebrachte Einwendungen zur Kenntnis zu nehmen und, sofern ihnen nicht Rechnung getragen wird, als "Rechnungsposten" in die Überlegungen der Landesplanungsbehörde einzustellen und bei der Entscheidung zu erwägen sind (vgl. BVerwGE 90, 329 <335>). Die Gemeinde muss im Verfahren zur Aufstellung von Zielen der Raumordnung zu einem Zeitpunkt und in einer Form eingeschaltet werden, die gewährleisten, dass ihre Bedenken und Anregungen in den Entscheidungsprozess einfließen können (vgl. Beschluss vom 7. März 2002 a.a.O.). Einen hiervon abweichenden Rechtssatz hat das Oberverwaltungsgericht weder ausdrücklich noch sinngemäß aufgestellt. Es ist davon ausgegangen, dass der Verordnungsgeber die Einwendungen der Antragstellerin auch bezüglich der Planungen für ein konkretes Designer-Outlet-Center zur Kenntnis genommen und erwogen hat, diesen Planungen jedoch nicht Rechnung tragen musste, weil die Beteiligten auf deren Bestand nicht vertrauen durften.

<rd nr="6"/>2. Die Antragstellerin möchte weiter rechtsgrundsätzlich geklärt wissen,

welche Rechtmäßigkeitsanforderungen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an eine strikte, ausnahmslose landesplanerische Zielvorgabe stellen, nach der bestimmte Handelseinrichtungen (hier: Hersteller-Direktverkaufszentren) nur in raumordnungsrechtlichen Oberzentren und in Gemeinden mit anderer Zentralitätsstufe unzulässig sind.

<rd nr="7"/>Mit den sich in der Beschwerdebegründung anschließenden Fragen III.4.2 bis 4.4 und 4.6 umschreibt und konkretisiert sie diesen Klärungsbedarf.

<rd nr="8"/>Die Frage, ob es den Gemeinden unterhalb der Zentralitätsstufe eines Oberzentrums *ausnahmslos* untersagt werden darf, Hersteller-Direktverkaufszentren anzusiedeln, würde sich in dem Revisionsverfahren so nicht stellen. Das Oberverwaltungsgericht hat das Landesplanungsrecht des Landes Niedersachsen dahin ausgelegt, dass der Plansatz C 1.6 03 Satz 11 LROP 2002 zwar eine strikte Bindung für Hersteller-Direktverkaufszentren vorsieht, das Zielabweichungsverfahren (§ 11 Abs. 1 NROG) aber davon abweichende Lösungsmöglichkeiten eröffnet (vgl. UA S. 33).

<rd nr="9"/>Dass es, jedenfalls wenn die Möglichkeit der Zielabweichung besteht, mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar sein kann, Gemeinden unterhalb der Zentralitätsstufe eines Oberzentrums durch eine landesplanerische Zielfestlegung zu untersagen, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren im Wege der Bauleitplanung zu ermöglichen, ist nicht zweifelhaft. Nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerwGE 90, 329 <335>; Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 <185>; Beschluss vom 7. Februar 2005 - BVerwG 4 BN 1.05 - NVwZ 2005, 584) steht Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG der Bindung der gemeindlichen Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht prinzipiell entgegen. Das Grundgesetz gewährleistet die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Die Gemeinde ist landesplanerischen Zielvorgaben jedoch

nicht einschränkungslos ausgesetzt. Schränkt die Landes- oder Regionalplanung die Planungshoheit einzelner Gemeinden ein, so müssen überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen; der Eingriff in die Planungshoheit muss gerade angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein (vgl. BVerwGE 118, 181 <185>). Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. Urteil vom 17. September 2003 - BVerwG 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25 <41>) ein überörtliches Interesse, das eine Beschränkung der Planungshoheit rechtfertigen kann. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt; sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und - in unterschiedlicher Gestalt - mit der zentralörtlichen Gliederung verbunden werden. Gehen die städtebaulichen Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren insbesondere wegen der Größe dieser Betriebe, der Zentrenrelevanz ihres Kernsortiments und der Reichweite ihres Einzugsbereichs über die Auswirkungen der üblichen Formen des großflächigen Einzelhandels hinaus, kann es gerechtfertigt sein, sie einer im Vergleich zum sonstigen großflächigen Einzelhandel strengeren Sonderregelung zu unterwerfen und planerisch nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten zuzulassen. Eine solche Zielfestlegung schließt es zwar für das gesamte Gebiet einer Gemeinde, die nicht Oberzentrum ist, aus, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren planerisch zuzulassen; da die Zielfestlegung lediglich eine eng umgrenzte Nutzungsart ausschließt, verbleibt der Gemeinde jedoch substanzieller Raum für eine anderweitige Bauleitplanung. Das Oberverwaltungsgericht hat das die Zielfestlegung rechtfertigende überörtliche Interesse von höherem Gewicht auch nicht - wie die Beschwerde meint (Frage III.4.3) - lediglich aus allgemeinen politischen Erwägungen hergeleitet. Der Plangeber und ihm folgend das Oberverwaltungsgericht sind davon ausgegangen, dass Hersteller-Direktverkaufszentren besondere raumstrukturelle, die zentralörtliche Gliederung gefährdende Auswirkungen haben (vgl. UA 17 f.). An diese trichterliche Würdigung wäre der Senat in dem Revisionsverfahren gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Ausgehend hiervon zeigt die Beschwerdeführerin nicht auf, dass die

dargelegten, in der Senatsrechtsprechung bereits geklärten Anforderungen an Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit durch Ziele der Raumordnung in dem Revisionsverfahren in verallgemeinerungsfähiger Weise präzisiert oder fortentwickelt werden könnten.

<rd nr="10"/>Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertentscheidung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1, § 72 Nr. 1 GKG.

Halama

Dr. Jannasch

Dr. Philipp