

Stellungnahme der Stadt Friedberg zum Antrag der Stadt Bad Vilbel auf Abweichung von verschiedenen Zielen des Regionalplans Südhessen gem. § 6 ROG i.V.m. § 8 HLPG im Bereich des sogenannten „Quellenparks“ (Im Schleid) für die Ausweisung eines sonstigen Sondergebietes „Möbelmarkt“ im Rahmen der 5. Änderung des Bebauungsplans „Im Schleid“

Im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften und der Fachbehörden nach § 8 Abs. 2 S. 2 HLPG durch das Regierungspräsidium Darmstadt gibt die Stadt Friedberg zum oben genannten Antrag der Stadt Bad Vilbel auf Zulassung einer Abweichung von verschiedenen Zielen des Regionalplans Südhessen folgende Stellungnahme ab:

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt	3
I. Antragsinhalt	3
II. Planerische Festlegungen	3
1. Regionalplan Südhessen 2010	3
2. Regionaler Flächennutzungsplan 2010	4
III. Planvorhaben	4
IV. Antragsbegründung	4
V. Belange der Stadt Friedberg	6
B. Rechtliche Würdigung	6
I. Formelle Anforderungen	7
1. Antragsbefugnis / Sachbescheidungsinteresse	7
2. Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens	9
3. Informelle Abstimmung	10

II. Materiell-rechtliche Anforderungen	10
1. Entgegenstehende Ziele des Regionalplans Südhessen 2010	10
2. Tatbestandliche Voraussetzungen einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG ...	13
a) Berührtsein der Grundzüge der Planung	13
aa) Rechtliche Maßstäbe	13
bb) Planungskonzeption des Regionalplans Südhessen 2010	14
cc) Subsumtion	18
(1) Lage im „Bereich für Industrie und Gewerbe (Planung)“	19
(2) Integrationsgebot	21
(3) Kongruenzgebot	22
(4) Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 800 m² Verkaufsfläche	26
(5) Beeinträchtigungsverbot	28
(6) Härtefall?	29
b) Raumordnerische Vertretbarkeit	30
C. Ergebnis	32

A. Sachverhalt

I. Antragsinhalt

Am 04.05.2020 beantragt die Stadt Bad Vilbel die Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen für die Ausweisung eines sonstigen Sondergebietes „Möbelmarkt“ im Rahmen der beabsichtigten Aufstellung der 5. Änderung des Bebauungsplans „Im Schleid“. Die beantragte Zielabweichung betrifft nach dem Antragsinhalt die folgenden regionalplanerischen Ziele:

- Kongruenzgebot (Ziel Z 3.4.3-2)
- (Ggf.) Integrationsgebot (Ziel Z 3.4.3-2)
- Ergänzungsstandorte (Ziel Z 3.4.3-5)
- Ausweisung von Sonderbauflächen im Vorranggebiet Siedlung, Bestand und Planung; Vorrang von Industrie- und Gewerbeentwicklung im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe; Unzulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben im Vorranggebiet in Industrie und Gewerbe (Ziele Z 3.4.1-3, Z 3.4.2-5, Z 3.4.3-3).

II. Planerische Festlegungen

1. Regionalplan Südhessen 2010

Die Stadt Bad Vilbel ist unter Z 3.2.2-6 des Regionalplans Südhessen als Mittelzentrum, die Stadt Friedberg ist als Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums eingestuft. Der Mittelbereich eines Mittelzentrums ist als dessen Verflechtungsbereich im LEP dargestellt. Unstreitig überschreitet der Einzugsbereich des geplanten großflächigen Möbelhauses den festgelegten Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Bad Vilbel deutlich.

Im Rahmen der regionalplanerischen Festlegungen des Regionalplans Südhessen ist der Vorrangstandort als Vorranggebiet Industrie und Gewerbe festgelegt.

2. Regionaler Flächennutzungsplan 2010

Die Stadt Bad Vilbel ist ebenso wie die Stadt Friedberg Mitglied des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain. Für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main enthält der Regionalplan Südhessen 2010/Regionaler Flächennutzungsplan neben den regionalplanerischen Festlegungen zugleich die Darstellungen der vorbereitenden Bauleitplanung.

Im regionalen Flächennutzungsplan 2010 ist der Vorhabenstandort als gewerbliche Baufläche (G) dargestellt.

III. Planvorhaben

Hintergrund des Zielabweichungsantrags ist die Absicht der Firma Segmüller, im Quellenpark in Bad Vilbel auf einer Fläche von rund 10,6 Hektar ein großflächiges Möbelhaus mit einer Verkaufsfläche von 45.000 m², zzgl. 8.000 m² Bürofläche und Restaurant, 33.000 m² Neben- und Lagerfläche sowie einen Warenauslieferungsbereich mit 15.000 m² zu errichten. Weiter ist die Anlage von bis zu 1.564 Stellplätzen vorgesehen.

Von der Gesamtverkaufsfläche entfallen 41.400 m² auf das Möbelkernsortiment. Teppiche sollen auf 1.600 m² Verkaufsfläche angeboten werden. Auf das Sortiment Lampen und Leuchten entfallen 800 m². Sonstige zentrenrelevante Sortimente sollen auf weiteren insgesamt maximal 800 m² angeboten werden. Auf sonstige nicht zentrenrelevante Sortimente entfallen 400 m² Verkaufsfläche.

Die Umsetzung dieses Vorhabens soll über eine Änderung des Bebauungsplans „Im Schleid“ erfolgen. Die Stadt Bad Vilbel plant, hier ein sonstiges Sondergebiet (SO) nach § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Möbelmarkt“ festzusetzen.

IV. Antragsbegründung

Die begehrte Abweichung vom **Kongruenzgebot** (Ziel Z 3.4.3-2) begründet die Stadt Bad Vilbel damit, dass das Möbelhaus über eine so große Verkaufsfläche verfügen soll, dass das Kongruenzgebot zwangsläufig nicht eingehalten werden kann. Das mit dem Kongruenzgebot – nach Auffassung der Stadt Bad Vilbel – verbundene Ziel, die jeweilige Versorgungsfunkti-

on der zentralen Orte nicht durch Neuansiedlungen einzuschränken, werde durch die geplante Errichtung des Möbelhauses jedoch nicht beeinträchtigt.

Hinsichtlich des **Integrationsgebotes** verweist die Stadt Bad Vilbel auf eine für ihr früheres Planvorhaben zugelassene Abweichung vom Integrationsgebot des LEP Hessen 2000. Im Übrigen lässt sie offen, ob der Planstandort als teilintegriert oder sogar integriert gelten kann, weil jedenfalls an zwei Seiten des Standortes Wohnbebauung geplant sei.

Eine Abweichung von der im Regionalplan vorgesehenen **Obergrenze für zentrenrelevante Sortimente (800 m²)** beantragt die Stadt Bad Vilbel nicht. Diese Obergrenze wird zwar mit Blick auf das Sortiment Beleuchtungskörper/Lampen, welches in der Sortimentsliste des Regionalplans Südhessen als zentrenrelevant eingeordnet ist, überschritten. Die Stadt Bad Vilbel vertritt hierzu jedoch die Auffassung, dieses Sortiment sei für ihr Gemeindegebiet nicht als zentrenrelevant einzustufen.

Sowohl zur im Ziel Z 3.4.3-5 vorgesehenen Zuordnung nicht großflächiger Einzelhandelsnutzungen zu **Ergänzungsstandorten** als auch zur Unzulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Vorranggebieten „**Industrie und Gewerbe**“ verweist die Stadt Bad Vilbel auf die von der Firma Segmüller durchgeführte Alternativenprüfung. Ein wesentliches Anforderungsmerkmal bei der Standortsuche sei die Erreichbarkeit des Standortes von den nördlichen Frankfurter Stadtteilen aus. Der in Bad Vilbel geplante zweite auf den Frankfurter Markt gerichtete Segmüller-Standort müsse für den Kunden aus dem Frankfurter Norden besser, also schneller und bequemer, erreichbar sein, als der Segmüller-Standort Weiterstadt. Bei den geprüften Alternativstandorten würde das Ziel, das Frankfurter Stadtgebiet besser zu bedienen, nicht erreicht.

Vgl. hierzu S. 25 der Antragsbegründung.

Zur raumordnerischen Vertretbarkeit der Abweichung verweist die Stadt Bad Vilbel schließlich auf eine Auswirkungsanalyse der Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) vom 30.01.2020.

V. Belange der Stadt Friedberg

Die Stadt Friedberg ist im Regionalplan als Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums eingestuft. Das Stadtgebiet der Stadt Friedberg liegt nach den Feststellungen der GMA in der Zone 2 des Einzugsgebiets des projektierten Möbelhauses. Im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt befinden sich unter anderem ein Bettenfachgeschäft, ein Einzelhandelsbetrieb für Haushaltswaren, weitere Fachgeschäfte für Raumausstattung, Kunstgewerbe, Teppiche und Dekoartikel.

Die GMA prognostiziert für die Stadt Friedberg in den jeweils zentrenrelevanten Sortimenten Lampen/Leuchten und Heimtextilien eine Umsatzumverteilung von 5 % bzw. 3-4 %, im nicht zentrenrelevanten Sortiment Teppiche eine Umsatzverteilung von 5-6 % (Tabelle 15 auf S. 84 der GMA Auswirkungsanalyse).

B. Rechtliche Würdigung

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Nach Satz 2 der Vorschrift sind antragsberechtigt die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, nach § 4 ROG zu beachten haben.

§ 8 Abs. 1 HLPG bestimmt für Zielabweichungen vom Regionalplan ergänzend, dass hierüber die Regionalversammlung oder deren zuständiger Ausschuss i. S. d. § 15 Abs. 5 S. 1 und 2 HLPG entscheidet. Nach Satz 2 der Vorschrift wird bei Planungen und Maßnahmen, für die ein Raumordnungsverfahren oder vereinfachtes Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, über Zielabweichungen vom Regionalplan nach Maßgabe der Absätze 2 bis 5 der Vorschrift in dem Verfahren nach den §§ 15, 16 ROG entschieden.

Die vorstehend beschriebenen Voraussetzungen für die Zulassung der begehrten Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen liegen weder in formeller noch in materiell-rechtlicher Hinsicht vor. Im Einzelnen:

I. Formelle Anforderungen

1. Antragsbefugnis / Sachbescheidungsinteresse

Der Antrag der Stadt Bad Vilbel auf Zielabweichung ist bereits unzulässig, weil der Stadt Bad Vilbel die notwendige Antragsbefugnis und das Sachbescheidungsinteresse fehlt.

Die Stadt Bad Vilbel begründet ihr Antragsbegehren mit ihrer Absicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans, in dem sie ein Sondergebiet für einen großflächigen Möbelmarkt festsetzen will. Das betreffende Plangebiet liegt allerdings in einem Bereich, der im Regionalen Flächennutzungsplan 2010 als gewerbliche Baufläche (G) dargestellt ist. Da Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, erfordert die Umsetzung der bauleitplanerischen Absicht der Stadt Bad Vilbel zunächst die Änderung des regionalen Flächennutzungsplans 2010. Das Plangebiet überschreitet auch deutlich die Darstellungsuntergrenze des RegFNP von 0,5 h. Den Erläuterungen zum regionalen Flächennutzungsplan 2010 ist insoweit unter Ziffer 3.4.3 zu entnehmen, dass Bebauungspläne, die Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO festsetzen, (nur) innerhalb der Versorgungskerne und zentralen Versorgungsbereiche auch in gemischten Bauflächen als aus dem RegFNP entwickelt angesehen werden. Die Entwicklung eines Sondergebiets für großflächigen Einzelhandel aus einer gewerblichen Baufläche ist dementsprechend nicht möglich.

Der Regionalplan Südhessen und der Regionale Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main bilden zwar ein einheitliches Planwerk. Dieses besteht jedoch aus den rechtlich jeweils selbstständigen Teilelementen Regionalplan und Flächennutzungsplan, für die jeweils ein unterschiedlicher Rechtsrahmen gilt und die in ihrem Schicksal voneinander unabhängig sein können.

Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 15.09.2015 – 4 C 2000/12.N, juris, Leitsatz 2.

Hieraus folgt, dass eine zugelassene Abweichung von den Vorgaben des Regionalplans Südhessen die Darstellungen des Regionalen Flächennutzungsplans unberührt lässt und selbstverständlich nichts an der Notwendigkeit zur Entwicklung des Bebauungsplans aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB ändert.

Die Stadt Bad Vilbel ist ebenso wie die Stadt Friedberg Mitglied des Regionalverbandes Frankfurt / Rhein-Main. Nach § 7 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt / Rhein-Main (MetropolG) ist der Regionalverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er ist nach Satz 2 der Vorschrift ein Planungsverband i. S. d. § 205 BauGB. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 MetropolG hat der Regionalverband unter anderem die Aufgabe zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt / Rhein-Main. Über Darstellungen des Flächennutzungsplans hat daher die nach § 1 Abs. 1 der Verbandssatzung zuständige Verbandskammer in alleiniger Zuständigkeit zu entscheiden.

Vgl. hierzu VGH Kassel, Urteil vom 15.09.2015 – 4 C 2000/12.N –, juris Rn. 31.

Vor der von der Stadt Bad Vilbel beabsichtigten 5. Änderung ihres Bebauungsplans „Im Schleid“ müsste daher mit Blick auf die Anforderungen des Entwicklungsgebotes des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB eine Änderung der für den betreffenden Bereich geltenden Flächennutzungsplandarstellung durch die insoweit allein zuständige Verbandskammer erfolgen. Da selbstverständlich auch die Flächennutzungsplanung gem. § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anzupassen ist, müsste zunächst zur Vorbereitung einer Flächennutzungsplanänderung durch die Verbandskammer eine Abweichung von den auch hier entgegenstehenden Zielen der Raumordnung beantragt werden. Antragsbefugt hierzu wäre nach § 6 Abs. 2 S. 2 ROG ausschließlich der für den Flächennutzungsplan zuständige Regionalverband bzw. dessen Verbandskammer.

Der Stadt Bad Vilbel fehlt daher hier bereits die notwendige Antragsbefugnis (Aktivlegitimation) nach § 6 Abs. 2 S. 2 ROG.

Zudem fehlt der Stadt Bad Vilbel das für jedes Verwaltungsverfahren notwendige Sachbescheidungsinteresse. Wie im gerichtlichen Verfahren ist auch in einem Antragsverfahren vor Behörden ein Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller ein schutzwürdiges Interesse an der von ihm beantragten Amtshandlung hat, insbesondere sie zur Verwirklichung oder Wahrung eines Rechts benötigt und er die Verwaltung nicht für unnütze Zwecke in Anspruch nimmt. Dieses Erfordernis ist zwar im VwVfG nicht ausdrücklich genannt, gilt aber als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze auch im Verwaltungsverfahren.

Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 22 Rn. 56 mit Hinweisen zur höchst-richterlichen Rechtsprechung.

Hier fehlt der Stadt Bad Vilbel das Sachbescheidungsinteresse, da das Zielabweichungsverfahren unnützerweise durchgeführt würde, wenn seitens des insoweit allein zuständigen Regionalverbandes keine Bereitschaft zur Änderung des regionalen Flächennutzungsplans 2010 besteht und demgemäß zur Vorbereitung einer etwaigen Flächennutzungsplanänderung vom Regionalverband auch keine Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung beantragt wird.

2. Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens

Nach § 8 Abs. 1 S. 2 HLPG wird bei Planungen und Maßnahmen, für die ein Raumordnungsverfahren oder vereinfachtes Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, über Zielabweichungen vom Regionalplan nach Maßgabe der Absätze 2 bis 5 in dem Verfahren nach den §§ 15, 16 ROG entschieden.

Nach § 15 Abs. 1 S. 1 ROG prüft die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde in einem besonderen Verfahren (Raumordnungsverfahren) die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen i. S. v. § 1 der Raumordnungsverordnung. Nach Satz 2 der Vorschrift sind hierbei die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; insbesondere werden die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Nach Satz 3 der Vorschrift sind Gegenstand dieser Prüfung auch ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen.

Bei dem hier geplanten großflächigen Einzelhandelsbetrieb handelt es sich um ein Vorhaben nach § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 19 RoV, für das nach Satz 1 der Vorschrift ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn das Vorhaben raumbedeutsam ist und überörtliche Bedeutung hat.

Nach diesen Maßgaben muss hier für das großflächige Möbelhaus der Firma Segmüller ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Angesichts des weitreichenden Einzugsgebietes des Vorhabens und seiner Abweichung von den oben genannten Zielen der Raumordnung

kann kein Zweifel daran bestehen, dass es sich um ein raumbedeutsames Vorhaben von überörtlicher Bedeutung handelt.

Über den Antrag der Stadt Bad Vilbel auf Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung könnte hier daher nach § 8 Abs. 1 S. 2 HLPG nur im Rahmen eines formellen Raumordnungsverfahrens entschieden werden. Ein derartiges Verfahren ist jedoch weder beantragt noch eingeleitet worden.

3. Informelle Abstimmung

Nach dem Plansatz zu Ziffer G 3.4.3-8 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 soll bei strittigen Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben mit regionaler oder überregionaler Bedeutung vor Einleitung unter anderem eines Zielabweichungsverfahrens vom Regionalplan Südhessen ein informelles Verfahren vom Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und der oberen Landesplanungsbehörde unter Einbeziehung der betroffenen Städte und Gemeinden durchgeführt werden.

Entgegen dieser landesplanerischen Vorgabe hat ein derartiges informelles Abstimmungsverfahren hier nicht stattgefunden. Da es sich bei der Ansiedlung des Möbelhauses der Firma Segmüller eindeutig um ein Ansiedlungsvorhaben mit regionaler und überregionaler Bedeutung handelt und auch die Umstrittenheit des Ansiedlungsvorhabens schon in der Vergangenheit offen zu Tage getreten ist, kann hier auf die informelle Abstimmung nicht verzichtet werden.

II. Materiell-rechtliche Anforderungen

1. Entgegenstehende Ziele des Regionalplans Südhessen 2010

Die beabsichtigte Bauleitplanung der Stadt Bad Vilbel verstößt gegen folgende Zielbestimmungen des Regionalplans Südhessen 2010:

Z 3.4.1-3:

Die bauleitplanerische Ausweisung von Wohn-, gemischten Bauflächen und Sonderbauflächen sowie dazugehörenden kleineren gewerblichen

Bauflächen hat innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden.

- Z 3.4.2-5: In den ausgewiesenen „Vorranggebieten Industrie und Gewerbe“ hat die Industrie- und Gewerbeentwicklung Vorrang gegenüber anderen Raumnutzungsansprüchen.
- Z 3.4.3-2, 1. Absatz, S. 2: Dabei ist die Verkaufsfläche von Einzelhandelsprojekten so zu bemessen, dass der angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet.
- [sog. Kongruenzgebot (hinzugefügt durch Unterzeichner)]
- Z 3.4.3.-2, 4. Absatz: Großflächige Einzelhandelsvorhaben müssen eine enge räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten aufweisen. Sie sind unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie der Umweltverträglichkeit auch im Hinblick auf die Ziele der Verkehrsvermeidung und Verlagerung in bestehende Siedlungsgebiete unter Erreichbarkeit mit einem für Größe und Einzugsbereich des Einzelhandelsvorhabens angemessenen ÖPNV zu integrieren.
- [sog. siedlungsstrukturelles Integrationsgebot (hinzugefügt durch Unterzeichner)]
- Z 3.4.3-3, 1. Absatz: In den „Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe“ (Bestand und Planung) widerspricht auch die Ansiedlung von nicht großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben den Zielen der Raumordnung. Die Einrichtung von Verkaufsflächen in diesen Gebieten ist nur für die Selbstvermarktung der in diesen Gebieten produzierenden und weiterverarbeitenden Betriebe zulässig, wenn die Verkaufsfläche einen untergeordneten Teil der durch das Betriebsgebäude überbauten Fläche einnimmt und zu keinen negativen Auswirkungen führt.
- Z 3.4.3-5: Regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten (siehe Sortimentsliste in der Begründung)

sind nach Möglichkeit den zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Wenn hier nach Prüfung keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, ist die Ansiedlung und Erweiterung solcher Betriebe in die in Abbildung 5 dargestellten Ergänzungsstandorte zu lenken.

[sog. städtebauliches Integrationsgebot (hinzugefügt durch Unterzeichner)]

Von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an anderer Stelle dürfen nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und Versorgungskerne in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

[sog. Beeinträchtigungsverbot (hinzugefügt durch Unterzeichner)]

Zentrenrelevante Randsortimente sind insgesamt auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 m² Verkaufsfläche zu begrenzen.

Die vorstehenden Zielbestimmungen stehen der Bauleitplanung der Stadt Bad Vilbel entgegen, da diese innerhalb eines „Vorranggebietes Industrie und Gewerbe“ (Planung) und ohne ausreichende räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten Bau-recht für ein großflächiges Möbelhaus schaffen will, das zentrenrelevante Randsortimente im Sinne der Sortimentsliste zum Regionalplan auf mehr als 800 m² Verkaufsfläche anbieten soll und dessen Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Stadt Bad Vilbel auch nach deren eigener Einschätzung wesentlich überschreitet. Ob von dem Vorhaben nach Art, Lage und Größe schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und Versorgungskerne im Bereich der Stadt Friedberg oder in anderen Gemeinden im Sinne der Zielbestimmung Z.3.4.3-5, 2. Absatz (Beeinträchtigungsverbot) zu erwarten sind, so dass auch diese Zielbestimmung der Bauleitplanung der Stadt Bad Vilbel entgegensteht, lässt sich auf der Grundlage der vorgelegten Auswirkungsanalyse der GMA nicht abschließend beantworten, da die Flächenproduktivität des Anbieters Segmüller zu niedrig eingeschätzt wurde. In-folge dessen wurden die Auswirkungen des Vorhabens durch die GMA deutlich unterschätzt.

2. Tatbestandliche Voraussetzungen einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann von Zielen der Raumordnung nur dann abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Erst wenn diese Voraussetzungen auf der Tatbestandsseite der Norm erfüllt sind, kann auf der Rechtsfolgenseite Ermessen ausgeübt werden.

a) Berührtsein der Grundzüge der Planung

Ein Anspruch auf Zulassung einer Abweichung von den aufgeführten Zielen der Raumordnung setzt nach § 6 Abs. 2 ROG voraus, dass durch die Abweichung die **Grundzüge der Planung** nicht berührt werden.

aa) Rechtliche Maßstäbe

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, geklärt, dass der Gesetzgeber mit der Neufassung des § 6 Abs. 2 ROG dem Muster der Befreiungsvorschrift des § 31 Abs. 2 BauGB gefolgt ist und insofern die Rechtsprechung des Senats zu § 31 Abs. 2 BauGB Orientierung bieten kann. Zum Begriffsinhalt im Sinne des Bauplanungsrechts ist geklärt, dass die Grundzüge der Planung die den Festsetzungen des Bebauungsplans zugrunde liegende und in ihnen zum Ausdruck kommende planerische Konzeption bilden.

Allgemeine Auffassung, vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.11.1989, - 4 B 163.89 -, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 31 Rn. 36.

Es scheiden daher im allgemeinen Abweichungen von Festsetzungen aus, die die Grundkonzeption des Plans berühren. Befreiungen können daher nur in Betracht kommen, wenn durch sie von Festsetzungen abgewichen werden soll, die das jeweilige Planungskonzept nicht tragen, oder wenn die Abweichung von Festsetzungen, die für die Grundzüge der Planung maßgeblich sind, nicht ins Gewicht fällt.

Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerwG.

Diese Maßstäbe sind ausgehend vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.2010, - 4 C 8/10 -, auch auf die Voraussetzungen einer raumordnerischen Zielabweichung zu übertragen. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht Folgendes ausgeführt:

„Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindere-rem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss – mit anderen Worten – angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.“

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Juris, Rn. 26.

Von alledem ausgehend dürfte also die dem Regionalplan Südhessen 2010 vom Plangeber zugrunde gelegte Planungskonzeption durch die Zulassung einer Abweichung von den festgelegten Zielen der Raumordnung für ein Möbelhaus mit 45.000 m² Verkaufsfläche und zentrenrelevanten Randsortimenten in nicht integrierter Lage innerhalb eines festgelegten Bereichs für Industrie/Gewerbe und mit einem Einzugsgebiet, das den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Bad Vilbel bei weitem überschreitet, nicht in beachtlicher Weise beeinträchtigt werden. Hiervon kann hier aus folgenden Gründen keine Rede sein:

bb) Planungskonzeption des Regionalplans Südhessen 2010

Bei der Erarbeitung ihrer Raumordnungspläne haben die Länder die bundesrechtlich im ROG vorgegebenen **Grundsätze der Raumordnung** im Sinne der **Leitvorstellung** einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren (§ 2 Abs. 1 ROG). Der Bundesgesetzgeber hat in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 ROG den Ländern als Grundsatz der Raumordnung vorgegeben, die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und sie vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf zentrale Orte auszurichten. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG haben die Länder die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen.

Der Regionalplan Südhessen 2010 dient (auch) der Umsetzung dieser Grundsätze der Raumordnung. Die bundesgesetzlich vorgegebenen Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung können daher nicht unberücksichtigt bleiben, wenn es darum geht, die dem Regionalplan zugrunde gelegte Planungskonzeption im Sinne des Grundgerüsts der Regionalplanung zu ermitteln.

Der Plangeber des Regionalplans Südhessen 2010 hat sich zu den seiner Regionalplanung zugrunde gelegten Grundzügen der Planung im Abschnitt 2 des Textteils des Regionalplans geäußert. Als ein Grundzug der Regionalplanung wird dort zum einen die

„Erhaltung und Stärkung der polyzentralen Siedlungsstruktur durch Ausbau und Weiterentwicklung (vorrangig) der (großen und mittleren) Zentren“

genannt.

Ein weiterer Grundzug der Planung ist danach die

„Vorrangige Nutzung und qualitative Weiterentwicklung der bestehenden (und planungsrechtlich gesicherten) Wohn- und Gewerbeflächen“.

Der Begründung hierzu ist zu entnehmen, dass hiermit gerade auch die Aufgaben und Leitvorstellungen sowie die Grundsätze der Raumordnung aus §§ 1, 2 ROG umgesetzt werden sollen.

Hiervon ausgehend, wird das **Zentrale-Orte-Prinzip** dann durch die Grundsätze des Abschnitts 3.2 des Regionalplans weiter regionalplanerisch verankert. Danach sollen die zentralen Orte als Standorte überörtlich bedeutender Infrastruktureinrichtungen gesichert werden (**G 3.2-1**). Geplante oder auszubauende Infrastruktureinrichtungen sollen nach Art und Kapazität auf die Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs abgestimmt werden (**G 3.2-3**).

Zur weiteren Umsetzung des Zentrale-Orte-Prinzips wird dann in Kapitel 3.2.1 und Kapitel 3.2.2 zwischen Ober- und Mittelzentren differenziert. Die Oberzentren sind nach **G 3.2.1-2** vorrangige Standorte für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungs-

tätigkeit sowie für großflächige Einzelhandelsvorhaben. Mittelzentren sind zwar nach **G 3.2.2-4** ebenfalls Standorte für großflächige Einzelhandelsvorhaben, aber eben keine vorrangigen Standorte. Versorgungsfunktionen übernehmen die Mittelzentren vielmehr nur für die im LEP (Abbildung 2) dargestellten sogenannten Mittelbereiche.

In der Begründung des Regionalplans zu dem auf zentrale Orte bezogenen Abschnitt 3.2 wird auf Seite 18 dargelegt, dass Zweck der Ausweisung der zentralen Orte die räumliche Schwerpunktbildung und die Bündelung überörtlich bedeutender Einrichtungen, von Siedlungs- und Gewerbeflächen sowie von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen an ausgewählten, verkehrsgünstig gelegenen Orten ist. Eine Konzentration zentralörtlicher Einrichtungen in den Kernbereichen der zentralen Orte wird im Interesse einer Minimierung von Versorgungswegen als sinnvoll angesehen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Verflechtungsbereich, das heißt der potentiellen Nutzerinnen und Nutzer, wird als ein maßgebliches Kriterium für die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Einrichtung angesehen (vgl. Ausführungen in Absätzen 1, 4 und 5 der Begründung zu Punkt 3.2 im Textteil des Regionalplans).

Im Abschnitt 3.4 des Textes des Regionalplans finden sich dann weitergehende Ausführungen zu der erstrebten Entwicklung der Siedlungsstruktur. Abschnitt 3.4.1 betrifft die Entwicklung der Siedlungsgebiete. Nach **Z 3.4.1-3** hat die bauleitplanerische Ausweisung von Wohn-/gemischten Bauflächen und eben auch Sonderbauflächen sowie dazugehörenden kleineren gewerblichen Bauflächen innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden. Demgegenüber hat die bauleitplanerische Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten nach **Z 3.4.2-4** innerhalb der in der Karte dargestellten „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe, Planung und Bestand“ stattzufinden.

Da großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in Industrie- und Gewerbegebieten gerade nicht zulässig sind, sondern ihren zulässigen Standorten nur in Kerngebieten und für sie festgesetzten Sondergebieten finden können, ergibt sich aus diesen Zielbestimmungen zwangsläufig eine Verortung entsprechender Sonderbauflächen bzw. Sondergebiete in den festgelegten „Vorranggebieten Siedlung, Bestand und Planung“.

Auf der Grundlage dieser planerischen Vorgaben für eine Raumstruktur, die auf Zentrale Orte ausgerichtet ist und einer Siedlungsstruktur, die zwischen Siedlungsgebieten einerseits und Industrie- und Gewerbegebieten andererseits unterscheidet, werden dann im Regionalplan zu

den offensichtlich für die Erreichung der regionalplanerischen Ziele als besonders bedeutsam angesehenen Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO eigenständige Grundsätze und Ziele der Raumordnung im Abschnitt 3.4.3 des Regionalplans festgelegt. Hiermit bezweckt der Plangeber nach seinen Ausführungen zur Begründung der Zielbestimmung 3.4.3-2, dass Grundzentren die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, Mittelzentren darüber hinaus die Versorgung mit Gütern des gehobenen Bedarfs und Oberzentren zusätzlich die Versorgung mit Gütern des höheren spezialisierten Bedarfs für ihre jeweiligen Verflechtungsbereiche wahrnehmen und die Erfüllung derart zentralörtlich abgestufter Funktionen nicht beeinträchtigt wird.

Um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit einem differenzierten und bedarfsgerechten Warenangebot in zumutbarer Erreichbarkeit sicherzustellen, sollen Vorhaben an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen werden. Weiter liegt nach den Ausführungen zur Begründung der Zielbestimmung 3.4.3-3 den regionalplanerischen Vorgaben die Erkenntnis zugrunde, dass trotz einer teilweise abnehmenden Nachfrage nach gewerblich-industriell nutzbaren Flächen in der Planungsregion und dem zunehmenden Flächenanspruch des Groß- und Einzelhandels die für die Ansiedlung arbeitsplatzintensiver, produzierender, weiterverarbeitender und dienstleistender Betriebe geeigneten Flächen zu sichern sind. Die Verlagerung von Verkaufseinrichtungen in peripher gelegene Industrie- und Gewerbegebiete wird als Fehlentwicklung bezeichnet, der in den „Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe, Bestand und Planung“ entgegengewirkt werden soll. Großflächige Einzelhandelsvorhaben sollen ausweislich der Ausführungen in der Begründung zu Z 3.4.3-5 in den im Regionalplan dargestellten **Ergänzungsstandorten** verwirklicht werden. Hierbei sind dann aber die zentrenrelevanten Randsortimente zu beschränken, um der vorrangigen Lenkung derartiger Sortimente in die zentralen Versorgungsbereiche Rechnung zu tragen.

Ausgehend von all diesen Überlegungen hat der Plangeber in Z 3.4.3-2, Satz 1, ein sog. **Konzentrationsgebot** bezogen auf großflächige Einzelhandelsvorhaben zu den Ober- und Mittelzentren normiert. In Satz 2 der Zielbestimmung wird dieses Konzentrationsgebot durch ein **Kongruenzgebot** flankiert, das auf eine Kongruenz zwischen dem Einzugsbereich des Vorhabens und dem zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde abstellt. Darüber hinaus normiert der Plangeber zur Erreichung der von ihm angestrebten Siedlungsstruktur ein **siedlungsstrukturelles Integrationsgebot** in Z 3.4.3-2, Abs. 4. Mit der Zuordnung zu bestehenden Siedlungsgebieten bezweckt der Plangeber ausweislich der Zielformulierung

eine geordnete städtebauliche Entwicklung sowie die Umweltverträglichkeit entsprechender Vorhaben ebenso wie die Zielsetzung der Vermeidung unnötiger Verkehrsbewegungen.

Ausgehend von seinen Zielsetzungen betreffend die Entwicklung der Vorranggebiete „Industrie und Gewerbe“ ist dann in Z 3.4.3-3 normiert worden, dass in diesen Gebieten sogar die Ansiedlung **nicht großflächiger zentrenrelevanter Einzelhandelsbetriebe** den Zielen der Raumordnung widerspricht. Mit dieser Regelung geht der Plangeber noch über die oben bereits angesprochenen Vorgaben für die Siedlungsgebiete einerseits in Z 3.4.1-3 und für die Industrie und Gewerbegebiete in Z 3.4.2-4 hinaus. Bereits aus diesen Vorgaben ergibt sich die Unzulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO innerhalb der Vorranggebiete Industrie und Gewerbe. Die Zielbestimmung in Z 3.4.3-3 erstreckt dies auch auf nicht großflächige zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe.

Das dann noch in Z 3.4.3-4 vorgesehene **städtebauliche Integrationsgebot** für regionalbedeutsame zentrenrelevante Vorhaben wird in Z 3.4.3-5 für regionalbedeutsame Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten flankiert. Auch diese sollen nach Möglichkeit den zentralen Versorgungsbereichen und nur ausnahmsweise auch den dargestellten Ergänzungsstandorten zugeordnet werden. Außerhalb zentraler Versorgungsbereiche sind dann jedoch die zentrenrelevanten Randsortimente in jedem Fall insgesamt auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens jedoch auf 800 m² Verkaufsfläche zu begrenzen.

cc) **Subsumtion**

Auf der Grundlage des wie vorstehend beschrieben im Plan zum Ausdruck gebrachten „planerischen Wollens“ ist zu prüfen, ob einer Abweichung vom Planinhalt für das von der Stadt Bad Vilbel beabsichtigte städtebauliche Vorhaben keine derartige Bedeutung zukommt, dass die dem Plan zu Grunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Dies kann nur dann bejaht werden, wenn die Abweichung noch durch das planerische Wollen gedeckt ist. Die Abweichung müsste also noch im Bereich dessen liegen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.

So das BVerwG im Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Juris, Rdn. 26.

Aus Sicht der Stadt Friedberg liegt auf der Hand, dass man diese Frage nicht positiv beantworten kann.

(1) Lage im „Bereich für Industrie und Gewerbe (Planung)“

Schon mit der Lage des Plangebietes in einem im Regionalplan festgelegten **„Bereich für Industrie und Gewerbe (Planung)“** ist ein Grundzug des Regionalplans in rechtserheblicher Weise berührt. Aspekte, die die Bauleitplanung der Stadt Bad Vilbel als einen durch raumordnerische Besonderheiten gekennzeichneten Härtefall auszeichnen, bei dem die Planaussage in Gestalt einer Regelvorgabe dem Vorhaben zwar entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint, sind nicht ersichtlich. Gerade mit der Festlegung von „Vorranggebieten Siedlung, Bestand und Planung“ einerseits und „Vorranggebieten Industrie und Gewerbe“ andererseits wollte der Plangeber des Regionalplans die siedlungsstrukturell erwünschte Nutzung der entsprechenden Flächen sicherstellen.

Die auf diese kartografisch ausgewiesenen Vorranggebiete abzielenden Zielbestimmungen zu Z.3.4.1-3 und Z.3.4.2-4 unterstreichen die Bedeutung, die der Festlegung der Vorranggebiete zukommt. Mit Blick auf die Ausweisung des Plangebietes als „Vorranggebiet Industrie und Gewerbe“ im Regionalplan Südhessen 2010 ist festzustellen, dass die Zulassung einer Abweichung von den sich hieraus ergebenden siedlungsstrukturellen Vorgaben an die Stelle einer an sich notwendigen Planänderung treten würde. Dass die begehrte Abweichung vom planerischen Willen des Plangebers gedeckt ist, dass er mithin einen anderen Planinhalt gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte, kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil der Regionalplan in der Sitzung der Regionalversammlung Südhessen am 17.12.2010 in Kenntnis der Vorhabenplanung der Stadt Bad Vilbel und deren Zielabweichungsantrag vom 16.09.2010 beschlossen wurde. Hätte der Plangeber das Vorhaben in sein „planerisches Wollen“ aufnehmen wollen, hätte es nahe gelegen, ein Siedlungsgebiet oder einen sog. Ergänzungsstandort auszuweisen.

Nach der Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht, die nach der oben dargestellten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Orientierung bei der Anwendung des § 6 Abs. 2 ROG bieten kann, scheidet eine Befreiung von einer Festsetzung, die „im Angesicht des Falles“ getroffen wurde, regelmäßig aus, da ansonsten die Grundzüge der Planung berührt würden.

Vgl. etwa OVG Münster, Beschluss vom 12.12.2017 - 10 A 1953/16 -, juris Rn. 11; VGH München, Urteil vom 27.07.2005 - 26 B 01.1270, juris Rn. 36; BVerwG, Urteil vom 14.07.1972 - VI C 69.70, juris Rn. 29.

Eine Zielabweichung kommt hier daher schon deshalb nicht in Betracht, weil der Planinhalt in Kenntnis des Ansiedlungsvorhabens der Firma Segmüller festgelegt wurde und daher von vornherein nicht angenommen werden kann, dass er vom „planerischen Wollen“ gedeckt ist.

Eine Abweichung scheidet danach hier aus, weil von einer Festlegung abgewichen werden müsste, die das Planungskonzept des Regionalplans trägt. Gemessen an dieser Bedeutung des entgegenstehenden Planinhalts kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Abweichung nicht ins Gewicht fällt. Dies folgt bereits aus der Größe der allein für das Sondergebiet in Anspruch zu nehmende Fläche von fast 11 ha.

Die raumordnerische Bedeutung der Unzulässigkeit der Ausweisung von Sondergebieten für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO in „Vorranggebieten Industrie und Gewerbe“ wird vom Plangeber auch noch dadurch unterstrichen, dass er in Z 3.4.3-3 auch die Zulässigkeit der Ansiedlung von nicht großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben in diesen Gebieten unterbindet. Nichts anderes muss dann für Betriebe mit zentrenrelevanten Randsortimenten gelten und zwar unabhängig davon, ob deren Verkaufsfläche die Schwelle von 800 m² überschreitet oder nicht.

Der vorstehenden rechtlichen Bewertung kann auch nicht die von der Stadt Bad Vilbel ins Feld geführte Alternativenprüfung der Firma Segmüller entgegengehalten werden. Es liegt auf der Hand, dass die spezifischen Anforderungen eines Einzelhandelsunternehmens an einen Wunschstandort nicht geeignet sind, zur Klärung der Frage beizutragen, ob eine bestimmte Planungsentscheidung die Grundzüge der Regionalplanung berührt. Dies entscheidet sich ausschließlich nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen des Plangebers.

Diese rechtlichen Zusammenhänge werden gleichsam auf den Kopf gestellt, wenn man mit der Argumentation der Stadt Bad Vilbel in ihrer Antragsbegründung maßgeblich auf die wirtschaftlichen Interessen der Firma Segmüller abstellen würde. Dies gilt erst recht, wenn man in die Betrachtung einstellt, dass diese wirtschaftlichen Interessen durch Zielsetzungen bestimmt sind, die bei raumordnerischer Betrachtung kontraproduktiv sind. Die Stadt Bad Vilbel betont

in der Darstellung der maßgeblichen Aspekte der Alternativenprüfung ausdrücklich, dass es der Firma Segmüller primär darum geht, mit ihrem zweiten auf den Frankfurter Markt gerichteten Möbelhausstandort für Kunden aus dem Frankfurter Norden besser, also schneller und bequemer, erreichbar zu sein, als der Segmüller-Standort Weiterstadt. Bei der Planung geht es also gerade darum, das Frankfurter Stadtgebiet besser zu bedienen als bislang. Es liegt auf der Hand, dass dies nicht kompatibel ist mit den raumplanerischen Zielsetzungen des Regionalplans zur am Zentrale-Orte-Prinzip orientierten Steuerung großflächiger Einzelhandelsvorhaben.

(2) Integrationsgebot

Entgegen der Annahmen der Stadt Bad Vilbel ist hier auch das Integrationsgebot der Zielbestimmung zu Z 3.4.3-2, 4. Abs. verletzt. Hiernach müssen großflächige Einzelhandelsvorhaben eine enge räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten aufweisen. Regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten sind nach Z 3.4.3-5 (städtebauliches Integrationsgebot) nach Möglichkeit den zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Nur wenn dies nicht möglich ist, ist die Ansiedlung nach S. 2 der Regelung in die regionalplanerisch festgelegten Ergänzungsstandorte zu lenken.

Da es sich hier um ein regionalbedeutsames großflächiges Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten handelt, ist das siedlungsstrukturelle und das städtebauliche Integrationsgebot anwendbar.

Auch diese Zielbestimmungen des Regionalplans dienen der Umsetzung des Zentrale-Orte-Prinzips und der ausgehend von diesem Prinzip regionalplanerisch erstrebten Raum- und Siedlungsstruktur.

Zunächst ist hier klarzustellen, dass eine Auseinandersetzung mit den vorstehend genannten Zielen der Raumordnung hier nicht etwa deshalb entbehrlich ist, weil für das frühere Ansiedlungsvorhaben der Firma Segmüller eine Abweichung vom Integrationsgebot des LEP Hessen 2000 zugelassen wurde. Zum einen handelte es sich um ein anderes Vorhaben. Zum anderen würde auch das Vorliegen einer auf diesen Fall übertragbaren Zielabweichungsentscheidung

bezogen auf den LEP Hessen 2000 eine explizite Abweichungsentscheidung auch hinsichtlich der Zielbestimmung des Regionalplans Südhessen 2010 nicht entbehrlich machen.

Soweit in der Antragsbegründung der Stadt Bad Vilbel im Übrigen auf die zukünftig im Umfeld des Vorhabenstandortes geplanten Wohneinheiten verweist, liegt auf der Hand, dass hiermit schon eine enge räumliche und funktionale Verbindung zu dem großflächigen Einzelhandelsstandort mit einem weit über den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Bad Vilbel hinausgehenden Einzugsgebiet nicht begründet werden kann. Zudem fehlt es selbstverständlich an einer Zuordnung des Standortes zu einem zentralen Versorgungsbereich bzw. ggf. zu einem regionalplanerisch festgelegten Ergänzungsstandort.

Auch diesbezüglich kann die Zielabweichung aus den oben genannten Gründen nicht mit der angeblichen Alternativlosigkeit des Standortes begründet werden. Diese Alternativlosigkeit wird gerade nicht mit raumordnerischen Erwägungen begründet.

Letztlich liegen auch hinsichtlich des Integrationsgebotes die Voraussetzungen der Zielabweichung schon deshalb nicht vor, weil auch hier konstatiert werden muss, dass in Kenntnis des Ansiedlungsvorhabens der Firma Segmüller in der Regionalplanung davon abgesehen wurde, für den Vorhabenstandort einen Ergänzungsstandort auszuweisen. Auch insoweit kann also keine Rede davon sein, dass das Planvorhaben vom „planerischen Wollen“ des Plangebers gedeckt sein könnte.

(3) Kongruenzgebot

Darüber hinaus verletzt die Vorhabenplanung der Stadt Bad Vilbel auch das, das Zentrale-Orte-Prinzip umsetzende, **Kongruenzgebot** des Plansatzes Z.3.4.3-2, Abs. 1, Satz 2 des Regionalplans.

Das Zentrale-Orte-Prinzip gehört nach den oben wiedergegebenen Aussagen des Regionalplans zu den Grundzügen der Regionalplanung. Nichts anderes kann dann jedoch für das diesem planerischen Konzept dienende Kongruenzgebot gelten. Gerade durch die angeordnete Kongruenz zwischen Einzugsbereich des Einzelhandelsvorhabens und zentralörtlichem Verflechtungsbereich der Standortgemeinde wird das entscheidende Kriterium für die Zuordnung von Einzelhandelsprojekten zu Ober- und Mittelzentren normiert. Das Gebot der Konzentration

on entsprechender Vorhaben in Ober- und Mittelzentren in Z.3.4.3-2, Abs. 1 Satz 1 ist für sich genommen nach den Vorstellungen des Plangebers ersichtlich nicht ausreichend, die Zielsetzungen des Zentralen-Orte-Prinzips zu erreichen. Deshalb wird das Konzentrationsgebot durch das Kongruenzgebot ergänzt, um die Standortplanung großflächiger Einzelhandelsvorhaben bereits raumordnerisch zu steuern. Das Bundesverwaltungsgericht betont in diesem Zusammenhang in seinem bereits angesprochenen Urteil vom 16.12.2010, dass das Kongruenzgebot aus dem Zentrale-Orte-Prinzip abgeleitet wird und sich dieses Prinzip wiederum im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG wiederfindet, der anordnet, dass die Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten ist. Das Bundesverwaltungsgericht betont, dass das Ziel der dieses Prinzip konkretisierenden raumordnerischen Regeln die raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt ist. Aus diesem Grund sei der Einzelhandel an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden seien. Das Kongruenzgebot diene – ebenso wie das Konzentrationsgebot, das Integrationsgebot und das Beeinträchtigungsverbot – der Sicherstellung einer raumstrukturell und funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Schutzzweck eines von der konkreten Beeinträchtigung der Versorgungssituation abgekoppelten Kongruenzgebotes sei die raumordnerische Annahme, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, selbst dann raumunverträglich seien, wenn sie nicht zur Beeinträchtigung führten, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedlung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führten, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen würden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Juris, Rdn. 18.

Hieraus folgt, dass man schwerlich zwar das Zentrale-Orte-Prinzip als einen Grundzug des Regionalplans Südhessen 2010 anerkennen kann, nicht jedoch die Bedeutung des dieses Prinzip umsetzenden Kongruenzgebotes für die Plankonzeption.

Das Kongruenzgebot als Grundzug der Regionalplanung ist hier auch in ganz erheblichem Maße beeinträchtigt. Selbst der von der Stadt Bad Vilbel vorgelegten Untersuchung der GMA

zur Ansiedlung des Einrichtungshauses Segmüller in Bad Vilbel ist zu entnehmen, dass in dem prognostizierten Einzugsgebiet des Vorhabens ca. 2.390.400 Menschen leben. Das von der GMA abgegrenzte Einzugsgebiet umfasst in Zone I neben Bad Vilbel die Nachbarkommunen Karben, Niederdorfelden sowie Teile von Frankfurt am Main. Zone II umfasst Teile der Landkreise Hochtaunuskreis, Main-Kinzig-Kreis, Wetteraukreis sowie die Stadt Offenbach und Teile der Stadt Frankfurt am Main. Die Zonen I und II sollen nach den Annahmen der GMA das Kerneinzugsgebiet für den Standort Segmüller in Bad Vilbel darstellen. In diesen beiden Zonen leben nach den Angaben der GMA aktuell rund 1.380.700 Einwohner. Die ebenfalls noch zum Einzugsgebiet zu rechnende Zone III reicht im Norden in den Landkreis Gießen und den Lahn-Dill-Kreis hinein. Ferner sollen weitere Städte und Gemeinden der Landkreise Aschaffenburg, Hochtaunuskreis, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Offenbach sowie der Wetteraukreis im Einzugsgebiet der Zone III gelegen seien.

Vgl. Wirkungsanalyse Einrichtungshaus Segmüller in Bad Vilbel, GMA, Ludwigsburg, Seite 34.

Hiervon ausgehend ist unstrittig, dass das angestrebte Einzugsgebiet des Planvorhabens den Verflechtungsbereich der Standortgemeinde Bad Vilbel ganz erheblich überschreitet.

Aspekte, die die Bauleitplanung der Stadt Bad Vilbel in der konkreten Planungssituation als **Härtefall** kennzeichnen könnten, der aufgrund raumordnerischer Besonderheiten eine Zielabweichung trotz Verstoßes gegen das Kongruenzgebot als Ziel der Raumordnung rechtfertigt, sind nicht ersichtlich. Die mit dem Kongruenzgebot verfolgte Stärkung aller Zentren würde mit der Zulassung des Ansiedlungsvorhabens vielmehr in einer für die Zulassung derartiger Vorhaben präjudiziellen Weise konterkariert. Die mit der Regionalplanung für den Raum Südhessen erstrebte Raum- und Siedlungsstruktur soll gerade auch der Zielsetzung dienen, die Entwicklungsmöglichkeiten der weiteren Mittelzentren zu gewährleisten. Würde man im Mittelzentrum Bad Vilbel ein Ansiedlungsvorhaben zulassen, dessen Einzugsbereich wie oben beschrieben weit über den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums hinaus ginge, könnte auch jedes andere Mittelzentrum im Planungsraum unter Hinweis auf das Ansiedlungsvorhaben der Stadt Bad Vilbel mit gleichen Gründen eine Zielabweichung für ein vergleichbares Vorhaben verlangen, dem mit Blick auf Artikel 3 Grundgesetz nur schwer gegenzusteuern wäre.

Auf einen entsprechenden rechtlichen Zusammenhang weist der VGH Mannheim in seinem Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Juris, Rdn. 62 zutreffend hin.

Jedenfalls für die Mittelzentren im unmittelbaren Umfeld des Oberzentrums Frankfurt, ist die Planungssituation ohne weiteres mit der planerischen Ausgangssituation der Stadt Bad Vilbel identisch. Ein „Windhundrennen“ um Großvorhaben zwischen den Zentren des Planungsraums wäre die unausweichliche Folge einer Außerachtlassung des Kongruenzgebotes. Die Zulassung des Planvorhabens der Stadt Bad Vilbel würde eine Vorbildwirkung auslösen und damit eine Entwicklung einleiten, die den im Regionalplan zum Ausdruck kommenden Planungsgrundsätzen für eine den Leitvorstellungen der Raumordnung entsprechende Raum- und Siedlungsstruktur grundlegend zuwiderliefe.

Vgl. auch insoweit zur entsprechenden Situation „IKEA Rastatt“ VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rdn. 62.

Besonders deutlich werden diese Zusammenhänge durch die von der Stadt Bad Vilbel selbst ins Feld geführte Argumentation. In ihren Ausführungen zur Alternativenprüfung der Firma Segmüller wird überdeutlich, dass es bei der Planung ausschließlich darum geht, für die Kunden aus dem Oberzentrum Frankfurt einen weiteren Möbelhausstandort bereitzustellen. Es wird ausdrücklich als wesentliches Anforderungsmerkmal bei der Standortsuche darauf verwiesen, dass der Planstandort gut von den nördlichen Frankfurter Stadtteilen aus erreichbar sein muss. Der Firma Segmüller geht es ganz offensichtlich ausschließlich darum, das Oberzentrum Frankfurt mit einem zweiten Möbelhausstandort zu bedienen. Dies entspricht aber ganz offensichtlich nicht der raumordnerischen Funktion des Mittelzentrums Bad Vilbel und dem raumplanerisch aus dieser Funktion abgeleiteten Verflechtungsbereich des Mittelzentrums.

Nichts anderes folgt schließlich aus der Behauptung der Stadt Bad Vilbel, mit der Planung gingen keine erheblichen städtebaulichen Auswirkungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbots einher. Das Kongruenzgebot tritt als selbständiger Plansatz eigenständig neben das Beeinträchtigungsverbot. Aus dem bloßen Umstand, dass das Beeinträchtigungsverbot – im Einzelfall – nicht verletzt sein mag, kann also nichts dafür hergeleitet werden, ob mit Blick auf eine Abweichung vom Kongruenzgebot die Grundzüge der Planung berührt sind.

Nach alledem ist festzustellen, dass das Kongruenzgebot zu den die Grundkonzeption des Plans tragenden Plansätzen gehört und eine Abweichung hiervon die Grundzüge der Planung berühren würde. Auch insoweit scheidet daher der von der Stadt Bad Vilbel verfolgte Anspruch auf Zulassung einer Zielabweichung aus.

(4) Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 800 m² Verkaufsfläche

Die Regelung in Z 3.4.3-5 Abs. 3, wonach zentrenrelevante Randsortimente bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 m² Verkaufsfläche zu begrenzen sind, ergänzt die Ausnahmemöglichkeit vom städtebaulichen Integrationsgebot für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten (Kern-)Sortimenten. Sofern ausnahmsweise regionalbedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten in regionalplanerisch festgelegten Ergänzungsstandorten und demgemäß außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zugelassen werden, soll das zentrenrelevante Randsortiment zum Schutz der Innenstädte auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 m² Verkaufsfläche begrenzt werden.

Die Regelung dient ebenso wie das städtebauliche Integrationsgebot für zentrenrelevante Betriebe in Z 3.4.3-4 der Umsetzung des in § 2 Abs. 3 S. 3 ROG bundesrechtlich normierten Grundsatzes der Raumordnung, wonach die Länder die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen haben. Die festgelegte Größenordnung dient der Gleichbehandlung von Einzelhändlern mit zentrenrelevanten Kernsortimenten einerseits und solchen Einzelhändlern, die die zentrenrelevanten Sortimente nur als Randsortimente führen. Es soll verhindert werden, dass zum Beispiel ein Haushaltwarengeschäft mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche und nach aller Erfahrung dann auch mehr als 1.200 m² Geschossfläche außerhalb eines integrierten Standortes regelmäßig unzulässig ist, während ein Möbelhaus ein entsprechendes Randsortiment auf einer großflächigen Verkaufsfläche vorhalten dürfte. Als Ergänzung des Integrationsgebotes ist auch die Regelung in Z 3.4.3-5, 3. Abs. ein Grundzug der Regionalplanung.

In dem Möbelhaus der Firma Segmüller sollen auf 800 m² Verkaufsfläche die zentrenrelevanten Sortimente Haushaltswaren, GPK, Kunst, Heimtextilien, Babyartikel und sonstige zen-

trenrelevante Sortimente angeboten werden. Zudem sollen auf 800 m² Lampen und Leuchten verkauft werden. Alle vorstehend genannten Sortimente zählen nach der Sortimentsliste in Tabelle 7 des Regionalplans (Seite 52) zu den zentrenrelevanten Sortimenten.

Allerdings wird im Regionalplan klargestellt, dass diese Sortimentsliste nicht als abschließende Aufzählung anzusehen ist, sondern im Einzelfall bei entsprechender Begründung an unterschiedliche örtliche Gegebenheiten angepasst werden kann. Grundlage hierfür sollen sachkundige Erhebungen und eine planerische Entscheidung durch den Träger der verbindlichen Bauleitplanung im Einvernehmen mit dem Planungsverband als Träger der vorbereitenden Bauleitplanung bzw. der Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen als Träger der Regionalplanung sein (vgl. Seite 52 Regionalplan).

Die Stadt Bad Vilbel vertritt in ihrem Antrag die Auffassung, eine Abweichung von der Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente auf 800 m² sei hier nicht geboten. Sie verweist hierzu auf ihr kommunales Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2009, in dessen Rahmen festgestellt worden sei, dass das Sortiment Lampen und Leuchten für das Gemeindegebiet Bad Vilbel als nicht zentrenrelevant einzuordnen ist.

Ergänzend verweist die Stadt Bad Vilbel darauf, dass die tatsächliche Verteilung der Verkaufsfläche in diesem Sortiment auch in den weiteren zentralen Orten in der Region aufzeige, dass dieses Sortiment keine wesentliche Innenstadtprägung aufweise.

Hiermit kann aber noch keine Abweichung von der Sortimentsliste des Regionalplans begründet werden.

Schon in formeller Hinsicht würde dies eine planerische Entscheidung durch die Stadt Bad Vilbel als Träger der verbindlichen Bauleitplanung im Einvernehmen mit dem Planungsverband als Träger der vorbereitenden Bauleitplanung bzw. der Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen als Träger der Regionalplanung erfordern. Eine solche einvernehmliche Entscheidung liegt hier nicht vor.

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist den Antragsunterlagen nicht zu entnehmen, dass tatsächlich sämtliche Städte im Einzugsgebiet des Planvorhabens das Sortiment Lampen/Leuchten für ihr Gemeindegebiet als nicht zentrenrelevant einstufen. Eine derartige Betrachtung wäre

aber erforderlich, da es in der durch überörtliche Gesichtspunkte gekennzeichneten Raumplanung nicht maßgeblich darauf ankommen kann, ob allein die Stadt Bad Vilbel die Zentrenrelevanz eines bestimmten Sortiments für ihr Gemeindegebiet verneint.

Berücksichtigt man die Zentrenrelevanz des Sortimentes Lampen/Leuchten, soll der geplante Einrichtungsmarkt über 1.600 m² Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente verfügen und verletzt damit das oben genannte Ziel der Raumordnung.

Da die regionalplanerische Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 800 m² Verkaufsfläche ebenfalls wieder in Ansehung des schon zum damaligen Zeitpunkt bekannten Ansiedlungsbegehrens der Firma Segmüller normiert wurde, kommt auch insoweit eine Zielabweichung nicht in Betracht.

(5) Beeinträchtungsverbot

Die Stadt Bad Vilbel beantragt keine Abweichung vom Beeinträchtungsverbot der Zielbestimmung Z 3.4-3-2. Hiernach dürfen von großflächigen Einzelhandelsvorhaben nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von integrierten Geschäftszentren (zentrale Versorgungsbereiche) in der Gemeinde und in anderen Gemeinden sowie auf die verbrauchernahe Versorgung in der Gemeinde zu erwarten sein. Zur Begründung verweist sie auf die vorgelegte Auswirkungsanalyse der GMA. Diese Auswirkungsanalyse ist jedoch ungeeignet, um eine abschließende Bewertung zum Beeinträchtungsverbot zu ermöglichen.

In der Auswirkungsanalyse wird die Flächenproduktivität des Planvorhabens deutlich unterschätzt.

Tatsächlich dürfte der umzuverteilende Umsatz des Vorhabens Segmüller um mindestens 38.000.000,00 € zu erhöhen sein. Die Auswirkungsanalyse genügt damit nicht der rechtlich notwendigen sogenannten realitätsnahen Worst-Case-Betrachtung. Hieraus folgt, dass die Auswirkungen des Vorhabens durch die GMA deutlich unterschätzt werden. Dies folgt auch daraus, dass der umverteilungsrelevante Anteil nochmals um 20 % auf Grund von Streukunden reduziert wurde.

Von weiteren Ausführungen zum Beeinträchtigungsverbot wird hier abgesehen, da insoweit keine Zielabweichung beantragt wurde.

(6) Härtefall?

Aspekte, die die vorliegende Fallgestaltung als raumordnerischen Härtefall kennzeichnen, bei dem die Zielaussagen zwar entgegenstehen, die Grundzüge der Planung wegen der Besonderheiten des Einzelfalls jedoch nicht berührt werden, sind den Argumenten der Stadt Bad Vilbel für die Zulassung der Zielabweichung nicht zu entnehmen. Die Stadt Bad Vilbel beruft sich – wie in derartigen Fallgestaltungen üblich – darauf, dass das Ansiedlungsvorhaben angeblich nicht zu einer Funktionsbeeinträchtigung zentraler Orte und ihrer zentralen Versorgungsbereiche führen werde und legt hierzu ein Sachverständigengutachten vor. Hiermit soll die raumordnerische Vertretbarkeit des Vorhabens belegt werden. Zur hier in Rede stehenden Beeinträchtigung der Grundzüge des Regionalplans ist hiermit noch nichts gesagt. Darüber hinaus verweist die Stadt Bad Vilbel auf die Stärkung der städtischen Wirtschaftskraft in Bad Vilbel, auf das Entstehen neuer Arbeitsplätze und damit einhergehende, positive Effekte für den städtischen Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Schließlich verspricht sich die Stadt Bad Vilbel von der Ansiedlung des Möbelhauses und dessen Einzugsgebiet von bis zu 45 Min. Fahrzeit und dem damit erreichten Einwohnerpotential von ca. 2,5 Mio Menschen auch „Abstrahleffekte“ auf die Bad Vilbeler Innenstadt. Hiervon ausgehend und mit Blick auf die attraktive Verkehrslage des Vorhabenstandortes sowie die Alternativlosigkeit des Standortes aus Sicht der unternehmerischen Interessen der Firma Segmüller meint man die Voraussetzungen für eine Zielabweichung darlegen zu können.

All diese Aspekte kennzeichnen die Fallgestaltung jedoch gerade nicht als raumordnerischen Härtefall, sondern als den raumordnerisch zu vermeidenden Normalfall. Jedes Mittelzentrum, das einen verkehrsgünstig gelegenen Standort in entsprechender Größenordnung innerhalb eines Ballungsraums zu bieten hat und sich dem Ansiedlungswunsch eines entsprechenden großflächigen Einzelhandelsbetriebes gegenüberstellt, könnte entsprechende Argumente für sich ins Feld führen. Dies allein vermag aber nichts daran zu ändern, dass die alle Gemeinden gleichermaßen bindenden Ziele der Raumordnung zur Einzelhandelssteuerung in derartigen Fallgestaltungen der kommunalen Bauleitplanung entgegenstehen und diese auch der Umsetzung der Grundkonzeption der auf eine bestimmte Raum- und Siedlungsstruktur zielenden Regionalplanung dienen.

b) Raumordnerische Vertretbarkeit

Tatbestandliche Voraussetzung einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG ist schließlich, dass die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist.

Diese Tatbestandsvoraussetzung einer Abweichung von Zielen der Raumordnung ist anzunehmen, wenn die Abweichung mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestlegung planbar gewesen wäre, wenn also der Weg der Planung statt der Abweichung gewählt worden wäre. Ein durch die förmliche Raumplanung nicht zu erzielendes Ergebnis kann auch nicht im Wege der Abweichung erreicht werden. Nur solche Gründe können eine Zielabweichung als vertretbar rechtfertigen, die nicht bereits bei der Planung erörtert und nicht bewusst zurückgestellt worden sind. Denn in einem solchen Fall hat der Plangeber eine Aussage gegen die raumordnerische Zulassung der fraglichen Maßnahme getroffen, an die die Raumordnungsbehörde gebunden bleibt.

So: VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Juris, Rdn. 54; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrechts des Bundes und der Länder, ROG, L § 6 Rdn. 115.

Für das Verständnis der Tatbestandsvoraussetzung der raumordnerischen Vertretbarkeit kann wiederum auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB zurückgegriffen werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Juris, Rdn. 26.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur „städtebaulichen Vertretbarkeit“ im Sinne des Stadtplanungsrechts ist geklärt, dass eine konkrete Betrachtung des betreffenden Plans geboten und die städtebauliche Vertretbarkeit im Kontext mit den Grundzügen gerade der betroffenen Planung zu würdigen ist. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 17.12.1998 Folgendes ausgeführt:

„Was im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB städtebaulich vertretbar ist, beurteilt sich danach, ob die Abweichung ein nach § 1 BauGB zulässiger Inhalt des Bebauungsplans sein könnte. (...) Diese Frage ist nicht abstrakt zu beurteilen, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten und danach, ob

das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt, das dem konkreten Plan zugrunde liegt, von dessen Festsetzungen abgewichen werden soll. Letzteres folgt vor allem daraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen.“

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 – 4 C 16.97 – mit Hinweis auf BT-Drs10/4630 Seite 85.

Überträgt man diese Maßstäbe auf die „raumordnerische Vertretbarkeit“ im Sinne des § 6 Abs. 2 ROG, ergibt sich, dass diese nicht daran zu messen ist, ob eine Regelung, wie sie mit der Abweichung bewirkt werden soll, überhaupt – das heißt als solche – vertretbar ist. Entscheidend ist vielmehr, ob der Plangeber ohne Preisgabe seiner konkreten planerischen Zielsetzungen anstelle der Zielbestimmung, von der abgewichen werden soll, auch eine solche mit dem Inhalt der Abweichung hätte treffen können. Die raumordnerische Vertretbarkeit ist danach zu verneinen, wenn der Plangeber eine der Abweichung entsprechende (modifizierte) Zielfestlegung nicht hätte treffen können, ohne seine planerische Konzeption als solche zugleich mit zu ändern, oder wenn er ohne entsprechende Änderung des Plankonzeptes jedenfalls den Anforderungen an eine sachgerechte – insbesondere abwägungsgerechte – Planungsentscheidung nicht gerecht würde.

Vgl. entsprechend zu den Anforderungen der „Städtebaulichen Vertretbarkeit“: Kuschnerus/Bischopink/Arnold, Das zulässige Bauvorhaben, Rn. 122

Nach diesen Maßstäben ist die raumordnerische Vertretbarkeit der begehrten Zielabweichung zu verneinen. Die planerische Zulassung des streitgegenständlichen Bauvorhabens außerhalb bestehender Siedlungsgebiete oder Ergänzungsstandorte in einem „Vorranggebiet Industrie und Gewerbe“ mit einem um ein vielfaches über den Verflechtungsbereich der Stadt Bad Vilbel hinausgehenden Einzugsgebiet ist ohne Änderung des dem Regionalplan Südhessen 2010 zugrunde liegenden planerischen Konzeptes nicht möglich. Das Vorhaben tangiert in einem solchen Maße das der Regionalplanung zugrunde liegende Leitbild der angestrebten Raum- und Siedlungsstruktur, dass das Vorhaben ohne Veränderung der Plankonzeption des Regionalplans planerisch nicht hätte zugelassen werden können. Die darin liegende singuläre Begünstigung der Stadt Bad Vilbel gegenüber allen anderen zentralen Orten wäre mit den Anforderungen des bei der Vorgabe raumordnerischer Zielsetzungen zu berücksichtigenden Abwägungsgebotes unvereinbar. Es ist nicht ersichtlich, mit welcher Rechtfertigung die Stadt Bad Vilbel zulasten der sonstigen Zentren im Planungsraum hätte begünstigt werden sollen.

Zudem ist auch nicht ersichtlich, mit welcher Rechtfertigung die einer derartigen Zielfestlegung widersprechenden Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und Nr. 3 Satz 3 ROG hätten in der planerischen Abwägungsentscheidung zurückgestellt werden sollen.

Ausgehend von der mit dem Regionalplan Südhessen 2010 angestrebten Raum- und Siedlungsstruktur ist daher die begehrte Abweichung von den in ihm festgelegten Zielen der Raumordnung nicht vertretbar.

Letztlich offen bleiben kann insofern, ob die raumordnerische Vertretbarkeit auch deshalb zu verneinen ist, weil das Vorhaben das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot (Z 3.4.3-2 5. Absatz und Z 3.4.3-5 2. Absatz) verletzt.

C. Ergebnis

Der Antrag der Stadt Bad Vilbel auf Abweichung von Zielen der Raumordnung des Regionalplans Südhessen ist abzulehnen.

In formeller Hinsicht fehlt es der Stadt Bad Vilbel bereits an einer Aktivlegitimation im Sinne der Antragsbefugnis sowie an einem Sachbescheidungsinteresses. Vor der Aufstellung des von der Stadt Bad Vilbel beabsichtigten Bebauungsplans wäre eine Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans 2010 erforderlich. Hierfür müsste eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung beantragt werden. Weder für die Planänderung noch für den Antrag auf Zielabweichung liegt die Zuständigkeit bei der Stadt Bad Vilbel.

Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht liegen die Voraussetzungen für eine Zielabweichungsentscheidung hier nicht vor. Die Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung berührt die Grundzüge der Planung des Regionalplans Südhessen 2010. Zudem ist die Zielabweichung auch raumordnerisch nicht vertretbar.

Da schon die Tatbestandsvoraussetzungen einer Zielabweichungsentscheidung nicht gegeben sind, ist hier kein Raum für die Ausübung eines Ermessens auf der Rechtsfolgenseite des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG.

Stadt Friedberg, den

Unterschrift