

Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung

Hoheitliche Einflussnahme auf
die Standortwahl Privater, dargestellt am Beispiel
der Factory Outlet Center

Von

Kathleen Ernst



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Problemstellung	19
B. Gang der Arbeit	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
Der Strukturwandel im Einzelhandel – dargestellt am Beispiel der Factory Outlet Center	22
A. Der Strukturwandel im Einzelhandel	22
I. Verbraucherverhalten und Strukturwandel im Einzelhandel	22
II. Suburbanisierung des großflächigen Einzelhandels als Folge des Strukturwandels	23
B. Factory Outlet Center als Beispiel des Strukturwandels im Einzelhandel	25
I. Die wesentlichen Merkmale des Betriebstypus Factory Outlet Center	25
II. Die Ansiedlungsvoraussetzungen von Factory Outlet Centern	32
1. Die allgemeinen Standortfaktoren zur Ansiedlung privater Unternehmen ...	32
2. Die Standortfaktoren von Factory Outlet Centern	34
III. Die Auswirkungen von Factory Outlet Centern auf den Wettbewerb, die Raumordnung und den Städtebau	37
1. Einzelbetriebliche Auswirkungen	37
2. Raumordnerische Auswirkungen	38
3. Städtebauliche Auswirkungen	39

Zweites Kapitel

Die standortbezogene Steuerung von Factory Outlet Centern durch raumordnerische Rahmenbedingungen	42
A. Auftrag und Eignung der Raumordnung und Landesplanung zur Standortsteuerung ..	42
I. Die Regelungskompetenz der Raumordnung nach dem ROG	42
II. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Aufgabe der Raumordnung	44
III. Die Aufgabe der Raumordnung als Regelungsgrenze	45
1. Abgrenzung zur kommunalen Bauleitplanung und zu Fachplanungen	46
2. Die Wettbewerbsneutralität der Raumordnung als Regelungsgrenze	48
B. Die raumordnerische Regelung von Factory Outlet Centern	51
I. Planungs- und wirtschaftspolitische Aussagen als Grundlage landesplanerischer Festsetzungen	51
II. Einzelhandelserlasse als Handlungshinweise für die Planungspraxis	52
1. Keine rechtliche Bindung der Träger der kommunalen Bauleitplanung	53
2. Keine rechtliche Bindung privater Unternehmen	56
III. Landesplanerische Festsetzungen zu Factory Outlet Centern	56
1. Bestehende Regelungen in Plänen und Programmen	56
2. Die Zulässigkeit landesplanerischer Festsetzungen als Soll- und In-der-Regel-Ziele	59
a) Die Frage der Zulässigkeit von Sollzielen in Rechtsprechung und Literatur	60
b) Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu Regel-Ausnahmetatbeständen – Urteil vom 18. September 2003, Az: 4 CN 20/02	62
c) Stellungnahme	64
d) Aufrechterhaltung „fehlerhafter“ Sollziele	69
3. Zielfestlegungen und das Verbot der Negativplanung	70
4. Die Reichweite der Bindungswirkung der landesplanerischen Zielfestlegungen zur Ansiedlung Privater	72
IV. Factory Outlet Center als Gegenstand der Regionalplanung	75

C. Das zentralörtliche Gliederungssystem als raumordnerisches Mittel zur Steuerung von Factory Outlet Centern	77
I. Funktion und Vorgaben des zentralörtlichen Gliederungssystems	77
II. Charakter des zentralörtlichen Gliederungssystems	80
1. Das Kongruenzgebot	80
2. Das Beeinträchtigungsverbot	82
3. Das Integrationsgebot	83
D. Die Steuerung von Factory Outlet Centern durch das landesplanerische Kongruenzgebot	84
I. Ansiedlungsansprüche zentraler Orte als Basis eines Kongruenzgebots?	84
1. Ziele der Raumordnung als subjektive Rechte von zentralen Orten	84
2. Keine Vermittlung subjektiver Rechte in landesplanerischen Zielfestlegungen durch § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB	87
II. Die kommunale (Bau-)Planungshoheit als verfassungsrechtliche Grenze des Kongruenzgebots	90
1. Die Ausweisung von Flächen zur Ansiedlung von Factory Outlet Centern als „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	90
2. Kein Eingriff in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	92
3. Maßstab der Rechtmäßigkeitsprüfung	94
4. Unzulässigkeit eines Kongruenzgebotes als Ansiedlungsbeschränkung privater Vorhaben	96
III. Die Unternehmerfreiheit als verfassungsrechtliche Schranke des Kongruenzgebots	101
1. Das Kongruenzgebot als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG	101
a) Abgrenzung zu anderen Wirtschaftsgrundrechten	101
aa) Die Gewährleistung des Eigentums nach Art. 14 GG	102
bb) Die Wettbewerbsfreiheit als Teil der Berufsfreiheit	103
b) Mittelbare Eingriffe als Verletzung der Berufsfreiheit	104
2. Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	106
a) Die Vorgaben der Drei-Stufen-Lehre	106
b) Das Kongruenzgebot als Berufsausübungs- oder Berufswahlregelung? ..	107

c) Die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung als eingriffsrechtfertigendes Gemeinwohlinteresse	109
d) Das Übermaßverbot als Schranke des Kongruenzgebots	111
aa) Verstoß gegen das Übermaßverbot durch strikte Standortbindungen	112
bb) Sollziele und Übermaßverbot	113
IV. Ergebnis	115
E. Die Steuerung von Factory Outlet Centern durch das landesplanerische Beeinträchtigungsverbot	117
I. Anforderungen an die landesplanerischen Festsetzungen einer „wesentlichen Beeinträchtigung“ unter Beachtung des Bestimmtheitsgebots	117
1. Anforderungen des Bestimmtheitsgebots	118
2. Hinreichende Bestimmtheit der „wesentlichen Beeinträchtigung“	118
II. Kaufkraftabzugsgrenzen als Maßstab des Beeinträchtigungsverbots	122
1. Die Geeignetheit des Kaufkraftabzugs als Indikator zur Bestimmung einer raumordnerisch relevanten Beeinträchtigung	122
2. Die Erforderlichkeit einer Einzelfallprüfung	125
3. Der Einbezug von Fremdfaktoren	129
III. Der Betriebstyp Factory Outlet Center und die Geltung des Beeinträchtigungsverbots	130
IV. Ergebnis	131
F. Die Steuerung von Factory Outlet Centern durch das landesplanerische Integrationsgebot	133
G. Kooperative Handlungsinstrumente zur Steuerung von Factory Outlet Centern	137
1. Regionale Einzelhandelskonzepte als Handlungsinstrument zur Steuerung von Factory Outlet Centern	137
1. Einzelhandelskonzepte als Teil regionalplanerischer Festlegungen	138
2. Regionale Einzelhandelskonzepte als raumordnerische Verträge	140
3. Schranken raumordnerischer Verträge	141
a) Planungsrechtliche Schranken	141
aa) Die Gesamtsystematik des Planungsrechts als Grenze vertraglichen Handelns	142

bb) Das planerische Vorwegbindungsverbot als Grenze vertraglichen Handelns	143
b) Verfassungsrechtliche Schranken	144
II. Kooperationen auf der europäischen Ebene zur planerischen Konfliktbewältigung bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern	146
1. Initiativen einer europäischen Planungspolitik	147
2. Zwischenstaatliche Kooperationen zur planerischen Konfliktbewältigung bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern	150
H. Schlussfolgerungen	153

Drittes Kapitel

Die Steuerung der Ansiedlung von Factory Outlet Centern durch städtebauliche Planung

155

A. Die Ansiedlungssteuerung als Teil der städtebaulichen Planung	155
I. Die Kompetenz der kommunalen Bauleitplanung zur Steuerung der Ansiedlung privater Vorhaben	156
1. Aufgabe und Ziel der städtebaulichen Planung	156
2. Die „Belange der Wirtschaft“ als Planungsauftrag	158
II. Grenzen bauleitplanerischer Ansiedlungssteuerung	160
1. Die Wettbewerbsneutralität der Bauleitplanung	161
a) Die Wettbewerbsfreiheit und bauleitplanerische Ansiedlungssteuerung ...	161
b) Die Unzulässigkeit einer Bedürfnisprüfung im Bauplanungsrecht	164
c) Zulässige Beeinflussung der Wirtschaft und des privaten Wettbewerbs aus städtebaulichen Gründen	164
2. Die städtebauliche Erforderlichkeit der Planung und die Ansiedlungssteuerung von Factory Outlet Centern	166
a) Das Prinzip der städtebaulichen Erforderlichkeit der Planung und Positivplanung	167
b) Das Prinzip der städtebaulichen Erforderlichkeit der Planung und das Verbot der Negativplanung	168
III. Die bauplanungsrechtliche Pflicht zur planerischen Steuerung privater Großvorhaben	170
1. Planungspflichten als Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	170

2. Die Planungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB und Ziele der Raumordnung ..	172
3. Das interkommunale Abstimmungsgebot gem. § 2 Abs. 2 BauGB als Planungspflicht bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern	175
a) Das interkommunale Abstimmungsgebot als Planungspflicht im unbeplanten Außenbereich	176
aa) Planungspflichten als öffentlicher Belang	176
bb) Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Errichtung des Designer Outlet Zweibrücken (DOZ)	177
cc) Stellungnahme	178
b) Das interkommunale Abstimmungsgebot als Planungspflicht im unbeplanten Innenbereich	182
aa) Planungserfordernisse sind keine entgegenstehenden Belange im Sinne des § 34 BauGB	182
bb) Das interkommunale Abstimmungsgebot als Planungspflicht – die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Gewerbepark Mühlheim-Kärlich	184
cc) Stellungnahme	185
IV. Die Ansiedlung von Factory Outlet Centern als besonderes Problem des interkommunalen Abstimmungsgebots	188
1. Umfang der Erweiterung der nachbargemeindlichen Rechtsposition durch § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB	189
2. Der Schutz der Nachbargemeinde durch das interkommunale Abstimmungsgebot	191
B. Sondergebietsausweisungen nach § 11 Abs. 2 und 3 BauNVO als Instrument zur Steuerung der Ansiedlung von Factory Outlet Centern	195
I. § 11 Abs. 3 BauNVO als zentrale Norm zur bauplanungsrechtlichen Steuerung von Factory Outlet Centern	195
II. Factory Outlet Center als Einkaufszentren gem. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO	196
1. Magnetwirkung des Vorhabens	197
2. Erforderlichkeit einer Mindestgröße	198
III. Sondergebietsfestsetzungen zur Ansiedlung von Factory Outlet Centern	201
1. Die Gestaltungsfreiheit der planenden Gemeinde bei der Darstellung von Sondergebieten	201
2. Sondergebietsfestsetzung „Factory Outlet Center“	202

3. Die Festsetzung betriebstypischer Sortimente zur Konkretisierung der Zweckbestimmung	204
4. Die Zulässigkeit bauleitplanerischer Festsetzungen zur Sicherung einer hochwertigen Markenqualität	205
IV. Die Vereinbarung von Markenqualität in städtebaulichen Verträgen	207
C. Die Anpassung bestehender Bauleitpläne und Ansiedlungsbeschränkungen nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO	209
I. Die Anpassung bestehender Sondergebietsfestsetzungen für den großflächigen Einzelhandel	209
II. Änderungen bei anderen durch Bebauungspläne festgesetzten Baugebieten	211
1. Betroffene Baugebiete	211
2. Ansiedlungsbeschränkungen nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO	212
a) Der Ausschluss von Factory Outlet Centern nach § 1 Abs. 5 BauNVO ..	213
b) Der Ausschluss von Factory Outlet Centern nach § 1 Abs. 9 BauNVO ..	215
3. Der Ausschluss von Factory Outlet Centern in Kerngebieten nach § 7 BauNVO	217
D. Bebauungsplanänderung und Entschädigungspflichten	218
I. Entschädigungspflichten nach dem BauGB	218
II. Schadensersatzansprüche bei Scheitern städtebaulicher Verträge	219

Viertes Kapitel

Zusammenfassung und Thesen	221
-----------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	227
-----------------------------------	-----

Sachwortregister	247
-------------------------------	-----