

Staatskanzlei  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

22. November 2012  
Seite 1 von 39

Oberbürgermeister  
der Stadt Wuppertal  
Herrn Peter Jung  
Johannes-Rau-Platz 1  
42275 Wuppertal

Der Oberbürgermeister

23. NOV. 2012

1. gesehen
2. an
- 3.

Aktenzeichen  
III B 3 – 30.26.17

christoph.epping@stk.nrw.de  
Telefon 0211 837-1162  
Telefax 0211 837 167-1162  
Dr. Christoph Epping

**49. Änderung des Flächennutzungsplans – Dreigrenzen – und  
vorhabenbezogener Bebauungsplan Nr. 1136 V – Dreigrenzen –  
Hier: Untersagung gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 2 Landesplanungsgesetz  
(LPIG) i.V.m. § 14 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)**

Gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPIG i.V.m. § 14 Abs. 2 ROG ergeht folgender

**Bescheid:**

1. Die Planung der Stadt Wuppertal für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V – Dreigrenzen – "IKEA" in der Fassung des Beschlusses der Offenlegung vom 02.10.2012 wird untersagt.
2. Die Planung zur 49. Änderung des Flächennutzungsplans – Dreigrenzen - in der Fassung des Beschlusses der Offenlegung vom 05.09.2012 wird untersagt.
3. Die Verfügungen in Ziff. 1 und 2 sind befristet bis zum 30.06.2014.

**Begründung**

**I. Sachverhalt**

**1. Landesplanung**

Bislang wurde der Großflächige Einzelhandel durch das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) gesteuert. Diese Regelungen sind am 31.12.2011 ausgelaufen. In der Folge hat die Landesplanungsbehörde mit dem Entwurf eines neuen Lan-

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Stadttor 1  
40219 Düsseldorf  
Telefon 0211 837-01  
Telefax 0211 837-1150  
poststelle@stk.nrw.de  
www.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien 704, 709  
Bus 725 Haltestelle Stadttor

desentwicklungsplans begonnen, der an die Stelle der ausge-  
laufenen Regelungen des Landesentwicklungsprogramms  
treten sollte. Hierbei hat die Landesregierung entschieden,  
vorgezogene landesplanerische Regelungen zum Großflä-  
chigen Einzelhandel in einem sachlichen Teilplan zum  
LEP NRW zu erarbeiten.

Seite 2 von 39

Am 17.04.2012 beschloss das Kabinett den Entwurf des Lan-  
desentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) –  
Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. In der Folge  
fand das Beteiligungsverfahren statt, das am 04.06.2012 be-  
gonnen und am 04.10.2012 abgeschlossen wurde. Während  
dieses Beteiligungsverfahrens wurde den in ihren Belangen  
berührten öffentlichen Stellen und der allgemeinen Öffentlich-  
keit Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Nach Ablauf  
des Beteiligungsverfahrens wertet die Landesregierung der-  
zeit die eingegangenen Stellungnahmen aus und wägt sie un-  
tereinander ab. Gegebenenfalls im Anschluss an eine Über-  
arbeitung des Entwurfs sowie einer eventuell erforderlich wer-  
denden zweiten Beteiligung wird der Planentwurf dem Land-  
tag zur Zustimmung zugeleitet werden.

Ziel des im Entwurf vorliegenden sachlichen Teilplans ist ent-  
sprechend den im ROG festgelegten Grundsätzen der  
Raumordnung zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der In-  
nenstädte und örtlichen Zentren insbesondere zu einer Stär-  
kung der zentralen Versorgungsbereiche beizutragen. Die  
Grundlagen für diese Planung wurden u.a. in einem Gutach-  
ten des Stadtforschungs- und Planungsbüros Junker & Kruse  
im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen untersucht.

Die sich in Aufstellung befindlichen Ziele lauten wie folgt:

Seite 3 von 39

„1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen

*Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.*

2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen

*Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.*

*Ausnahmsweise dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:*

- *eine integrierte Lage in den zentralen Versorgungsbereichen nicht möglich ist und*
- *die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs diese Bauleitplanung erfordert und*
- *zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.*

3 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigungsverbot

*Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben*

*i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.*

**5 Ziel** *Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, Beeinträchtigungsverbot, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente*

*Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt. Dabei dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden durch den absoluten Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente nicht wesentlich beeinträchtigt werden.*

**7 Ziel** *Überplanung von vorhandenen Standorten*

*Vorhandene Standorte von Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dürfen als Sondergebiete gemäß § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dargestellt und festgesetzt werden. Dabei sind die Verkaufsflächen in der Regel auf den genehmigten Bestand zu begrenzen.*

*Ausnahmsweise kommen auch geringfügige Erweiterungen in Betracht, wenn diese für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und durch die Festlegung keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden erfolgt.*

## 8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen

*Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch zentrenschädliche Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird.“*

Darüber hinaus enthält der in Aufstellung befindliche LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel u.a. folgenden Grundsatz:

*„6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente:  
Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente*

*Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment soll 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nicht überschreiten.“*

## 2. Planung der Stadt Wuppertal

Die Stadt Wuppertal plant zurzeit die Ansiedlung eines fachmarktbezogenen Einkaufszentrums in Wuppertal-Oberbarmen, Quartier Nächstebreck-West, mittels eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Am 14.11.2011 stell-

ten die IKEA Verwaltungs-GmbH und die Inter IKEA Centre Grundbesitz GmbH einen Antrag auf Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens.

Seite 6 von 39

Für das Vorhaben wurden insgesamt acht verschiedene Standorte geprüft. Vor allem aufgrund der Flächengröße fiel die Wahl auf einen Standort in Wuppertal-Oberbarmen, Quartier Nächstebreck-West. Insgesamt umfasst der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nr. 1136V „Dreigrenzen“ ausweislich der Begründung zum Bebauungsplan, dort auf Seite 6, ein Gebiet in einer Größe von 104.720 qm (im Folgenden bezeichnet als das „Plangebiet“).

**a) Plangebiet**

Das Plangebiet liegt an der A 46 in unmittelbarer Nähe zur Autobahnauffahrt Wuppertal Oberbarmen. Das Gebiet wird im Norden vom Eichenhofer Weg sowie nordwestlich durch die Autobahnrampe Wuppertal – Oberbarmen begrenzt. Im Osten verläuft die Grenze entlang des Erlenroder Wegs bis zum Wald und knickt dann südlich vor der Bebauung nach Westen Richtung Schmiedestraße ab. In diesem Waldbereich folgt die Grenze teilweise einigen Flurstücksgrenzen. Die Plangebietsgrenze verläuft weiter am westlichen Rand der Schmiedestraße bis zur Brücke über die Bundesautobahn A 46 und umschließt dort die gesamte Straßenfläche.

Vor der Offenlegung wurde das Plangebiet um zwei weitere Teilbereiche erweitert. Teilbereich B im Norden umfasst die öffentliche Verkehrsfläche im Bereich Straße „Mollenkotten“/L432 ab der Hausnr. 277 Richtung Osten inklusive des Bereichs des Knotens der Autobahnauffahrt und -abfahrt bis zum Kreisverkehrsplatz/Schmiedestraße sowie die Schmiedestraße vom Kreisverkehrsplatz bis in Höhe der Hausnr. 51; diese Fläche wurde zum Zwecke des Straßenbaus in die Planung mit einbezogen. Teilfläche C liegt südlich der Bundesautobahn A46 und westlich der ehemaligen Bahntrasse. Auf dieser Fläche sollen notwendige Aus-

gleichsmaßnahmen (u. a. Waldersatz) durchgeführt werden.

Seite 7 von 39

**b) Bisherige Plansituation im Plangebiet**

Die bisherige Plansituation für diesen Bereich stellt sich wie folgt dar: Im Regionalplan des Regierungsbezirks Düsseldorf ist dieses Plangebiet als Allgemeiner Siedlungsbereich dargestellt.

Der Flächennutzungsplan weist in seiner bisherigen Fassung den überwiegenden Teil des Plangebiets als gewerbliche Fläche aus. Im westlichen Teil ist eine Fläche für die Abwasserbeseitigung mit dem Zusatz Regenwasser (R) festgelegt. Der südliche Teil ist als Wald mit Landschaftsschutzabgrenzung mit besonderen Festsetzungen ausgewiesen.

Der überwiegende Teil des Plangebiets war bislang nach Maßgabe des Bebauungsplans Nr. 473 „Eichenhofer Weg“ als zonierte Gewerbegebiet beplant; Einzelhandelsbetriebe sind laut den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 473 ausgeschlossen. Weiter wird das Plangebiet durch den bestehenden Bebauungsplan Nr. 479 „Östlich Wittener Straße“ überlagert; dieser weist das nun vom neuen Plangebiet erfasste Teilstück als Gewerbegebiet aus.

**c) Planung zur Errichtung eines fachmarktbezogenen Einkaufszentrums**

Im östlichen Teil des Plangebiets soll nun ein IKEA-Einrichtungshaus mit einer Verkaufsfläche von 25.050 qm angesiedelt werden. An der südlichen Seite außerhalb der Anbauverbotszone der Bundesautobahn A 46 soll ein Gebäude für Fachmärkte mit einer Verkaufsfläche von 20.800 qm errichtet werden, das parallel zur Autobahn ausgerichtet ist. Südwestlich der Gebäude ist eine großflächige Kundenstellplatzanlage vorgesehen; unmittelbar an der Schmiedestraße soll ein kleineres separates Gebäude für Gastronomie von etwa 500 qm errichtet werden.

Zur Realisierung dieses Vorhabens hat der Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Bauen der Stadt Wuppertal in seiner Sitzung am 07.12.2011 die Einleitung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 1136V „Dreigrenzen“ beschlossen. Dieser Plan sieht nun die Festsetzung eines „sonstigen Sondergebiets“ gemäß § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „fachmarktbezogenes Einkaufszentrum“ vor. Dabei beschränkt der Entwurf des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 1136 V „Dreigrenzen“ die Verkaufsfläche auf insgesamt 45.850 qm. Zudem legt der Entwurf die im Einkaufszentrum zulässigen Sortimente fest.

Ebenfalls am 07.12.2011 wurde im Wege des Parallelverfahrens (§ 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB) ein entsprechender Beschluss zur Aufstellung der 49. Flächennutzungsplanänderung –Dreigrenzen – gefasst. Durch diese Änderung soll auch der Flächennutzungsplan den neuen Planungen zur Errichtung eines fachmarktbezogenen Einkaufszentrums angepasst werden. Mit Ausnahme des Kreuzungsbereichs Schmiedestraße erfasst der Entwurf der Flächennutzungsplanänderung dasselbe Gebiet wie der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nr. 1136 V „Dreigrenzen“. Als Planungsziel nennt die 49. Flächennutzungsplanänderung gleichfalls die Errichtung eines IKEA-Einrichtungshauses und Fachmarktzentrums.

Am 18.01.2012 wurden die Beschlüsse im örtlichen Bekanntmachungsorgan bekannt gemacht. In der Folge wurden die Bürgerbeteiligungen sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt.

Am 05.09.2012 erging der Offenlegungsbeschluss zur 49. Flächennutzungsplanänderung, am 12.09.2012 wurde dieser Beschluss bekannt gemacht. Die Offenlegung der 49. Flächennutzungsplanänderung wurde in der Zeit vom 24.09.2012 bis 26.10.2012 durchgeführt.



Das mit der Planung verfolgte Nutzungskonzept wurde durch die Offenlegung des Bebauungsplanentwurfs, die am 02.10.2012 beschlossen und am 10.10.2012 bekannt gemacht wurde, offenkundig. Die Auslegung hat am 22.10.2012 begonnen und soll bis zum 23.11.2012 erfolgen.

Seite 9 von 39

Zur Bewertung der Auswirkungen der Planung hat die Stadt Wuppertal der GMA, Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Köln, den Auftrag zur Erstellung einer Auswirkungsanalyse erteilt. Die Bewertung des Vorhabens basiert auf einer GMA-Erhebung der projektrelevanten Angebotssituation im Einzugsgebiet von Oktober bis Dezember 2011. Die Auswirkungsanalyse der GMA vom September 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere die benachbarten Kommunen Gevelsberg, Schwelm und Sprockhövel aufgrund der Nähe zum Planstandort und aufgrund der Angebotsüberschreitungen in verschiedenen Sortimenten von städtebaulichen Auswirkungen betroffen sein können. Die GMA empfahl der Stadt Wuppertal daher eine Reduzierung der Verkaufsflächen (s. dazu GMA Auswirkungsanalyse, S. 71 ff). Dieser Empfehlung ist die Stadt Wuppertal gefolgt (siehe Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V „Dreigrenzen“, Stand vor Offenlegung, S. 24).

**d) Planbegründung**

Die Stadt Wuppertal begründet ihre Planungen mit ihrem Angebotsdefizit insbesondere im Sortimentsbereich Möbel. Dies führe zu einem hohen Kaufkraftabfluss in das Umland. Nur 60% der Kaufkraft würden am Standort gedeckt, über 46 Mio. € flössen hingegen jedes Jahr in das Umland. Ziel der Stadtentwicklung sei daher, die bestehenden Angebotsdefizite und Unterdeckungen im Einzelhandel im Oberzentrum Wuppertal zu schließen. Neben der Bindung der abfließenden Kaufkraft sollten mit der Errichtung des Bauvorhabens neue Käufer-schichten aus den südlich und östlich angrenzenden Regionen gewonnen werden. Das vorliegende Sorti-

mentskonzept sei aus absatzwirtschaftlicher und städtebaulicher Sicht vertretbar sowie wirtschaftlich umsetzbar.

Seite 10 von 39

Dennoch wird auf Seite 9 des Entwurfs der Begründung zum Bebauungsplan festgestellt, das Vorhaben widerspreche insoweit Ziel 5 des in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsplans, als mehr als 10 % der Gesamtverkaufsfläche durch zentrenrelevante Sortimente belegt würden.

**d) Planänderungen**

Bereits mit Schreiben vom 09.11.2012 hatte die Stadt Wuppertal der Staatskanzlei mitgeteilt, dass der Vorhabenträger zwischenzeitlich eine deutliche Reduzierung der zentrenrelevanten Sortimente seines Vorhabens angekündigt habe.

Die Stadt Wuppertal zog daher ihre mit Schreiben vom 29.08.2012 übermittelte Anfrage nach § 34 Abs. 1 und Abs. 5 LPlG zur 49. Änderung der Flächennutzungsplanung zurück.

Mit weiterem Schreiben vom 13.11.2012 erneuerte die Stadt Wuppertal die Anfrage gemäß § 34 Abs. 1 und Abs. 5 LPlG.

Dem Schreiben war ein überarbeiteter Entwurf zur Flächennutzungsplanänderung beigelegt. Dieser neue Entwurf geht davon aus, dass der Anteil zentrenrelevanter Sortimente an der Verkaufsfläche nur mehr 10% betragen werde. Grundlage dieser in der Begründung zum Flächennutzungsplanentwurf enthaltenen Berechnung ist das im Teilplan enthaltene zentrenrelevante Leitsortiment des Landes Nordrhein-Westfalen.

Auf Seite 7 der Begründung des Entwurfs geht sie anders als in der früheren Fassung davon aus, dass dem Ziel 5 des in Aufstellung befindlichen LEP NRW – Sach-

licher Teilplan Großflächiger Einzelhandel entsprochen werde.

Seite 11 von 39

Mit dem bereits genannten Schreiben vom 13.11.2012 äußerte die Stadt Wuppertal zudem die Erwartung, diese Änderungen des Flächennutzungsplanentwurfs werde keiner erneuten Offenlegung bedürfen.

Die seit dem 22.10.2012 laufende Offenlegung des Bebauungsplans wurde bis heute nicht unterbrochen.

### **3. Anhörung und Stellungnahme**

Mit Schreiben vom 13.11.2012 haben wir Ihnen unter Beifügung des Entwurfs des Bescheides mitgeteilt, dass die Staatskanzlei beabsichtigt, die Planungen zur 49. Änderung des Flächennutzungsplans – Dreigrenzen – sowie zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V – Dreigrenzen – vor Abschluss der Offenlegung des Bebauungsplans am 23.11.2012 gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlG i.V.m. § 14 Abs. 2 ROG zu untersagen.

Mit Schreiben vom 19.11.2012, eingegangen am 19.11.2012 nahmen Sie zu der beabsichtigten Untersagungsverfügung Stellung. Sie führten im Wesentlichen aus:

- Das durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V - Dreigrenzen - geplante Vorhaben sei verträglich. Auf entsprechende Empfehlung der GMA habe die Stadt die Verkaufsfläche reduziert.
- Ziel 5 sei auf Einkaufszentren nicht anwendbar. Eine Differenzierung zwischen Kern- und Randsortimenten sei in Bezug auf Einkaufszentren in der Regel nicht möglich.

- Die Untersagungsverfügung habe sich aufgrund der angekündigten Reduzierung der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente erübrigt.
- Ziel 5 entbehre durch die in Bezugnahme auf „zentrale Versorgungsbereiche“ der für eine Untersagungsverfügung erforderlichen Zielqualität. *De facto* liege es durch diese Inbezugnahme auf zentrale Versorgungsbereiche in der Hand der planenden Gemeinde, nicht nur die Sicherung bestehender, sondern auch die Entstehung neuer zentraler Versorgungsbereiche planungsrechtlich zu steuern. Damit würde aber die abschließende Entscheidung über Lage, Größe und Funktion von zentralen Versorgungsbereichen auf der kommunalen Ebene getroffen. Dies schließe die abschließende Abgewogenheit auf landesplanerischer Ebene und damit die Zielqualität von Ziel 5 aus.
- Die Planung im Entwurf des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel sei überdies evident unwirksam. Bei Ziel 5 handele es sich im Kern um eine bodenrechtliche Regelung. Hierfür fehle dem Land jedoch die Kompetenz.
- Ziel 5 verstoße überdies gegen die verfassungsrechtlich geschützte gemeindliche Planungshoheit. Ein Eingriff, wie der durch den Entwurf des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel bewirkte, sei daher nur zulässig, wenn die Erwägungen, die die Einschränkungen der gemeindlichen Planung rechtfertigen sollen, plausibel seien. Im Hinblick auf die 10 %-Schwelle fehle es jedoch an jeder Plausibilität.
- Nach alledem sei der Entwurf des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel so fehlerhaft, dass es auch an dem für eine Untersagungsverfügung erforderlichen Konkretisierungsgrad der Landesplanung fehle.

Tatsächlich sei damit zu rechnen, dass aufgrund der vorstehenden Bedenken der LEP NWR Entwurf noch geändert werde.

Seite 13 von 39

## **II. Untersagung der Fortführung der Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 1136 V – Dreigrenzen**

Die Untersagungsverfügung beruht auf § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlG, § 14 Abs. 2 ROG. Die Staatskanzlei als zuständige Landesplanungsbehörde untersagt der Stadt Wuppertal nach diesen Vorschriften die weiteren Planungen zur Verwirklichung des fachmarktbezogenen Einkaufszentrums, weil zu befürchten steht, dass diese Planungen die Verwirklichung der Ziele, die die Landesplanungsbehörde im sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen derzeit aufstellt, unmöglich machen oder jedenfalls wesentlich erschweren würden.

### **1. Zuständigkeit und Verfahren**

Die Staatskanzlei ist für den Erlass der Untersagungsverfügung als Landesplanungsbehörde zuständig. Landesplanungsbehörde ist gemäß § 3 LPlG die oberste Landesbehörde. Die für die Geschäftsbereiche Raumordnung und Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde ist gemäß §§ 3, 4 Abs. 2 LOG NRW i.V.m. der Bekanntmachung der Neufassung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 25.03.2011 (GV.NRW 2011, Ziff. 1.12) die Ministerpräsidentin und damit die Staatskanzlei als die Behörde, derer sich die Ministerpräsidentin zur Erledigung ihrer Aufgaben bedient (§ 3 Satz 1 GO der Landesregierung NRW).

Das für den Erlass einer Untersagungsverfügung erforderliche Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr sowie dem Ministerium für Inneres und Kommunales und dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk wurde gemäß § 36 Abs. 1 LPlG hergestellt. Die Stadt Wuppertal wurde vor Erlass der Untersagungsverfügung gemäß § 28 Abs. 1 LVwVfG angehört. Die Bezirksregie-

zung Düsseldorf als die Geschäftsstelle des regionalen Planungsträgers (§ 4 Abs. 5 LPlIG) wird gemäß § 36 Abs. 1 Satz 3 LPlIG über die Entscheidung unterrichtet.

Seite 14 von 39

## **2. Raumbedeutsame Planung oder Maßnahme**

Bei der Planung der Stadt Wuppertal handelt es sich um eine raumbedeutsame Planung i. S. v. § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlIG, da durch sie Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst werden soll.

## **3. In Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung**

Mit der befristeten Untersagung soll das in Aufstellung befindliche Ziel 5 des Entwurfs des LEP NRW-Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen gesichert werden. Gemäß Ziel 5 dürfen Sondergebiete für Vorhaben i. S. d § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dann dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10% der Verkaufsfläche beträgt.

### **a) In Aufstellung befindlich**

Mit dem Instrument der raumplanerischen Untersagungsverfügung können gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlIG solche Ziele der Raumordnungspläne gesichert werden, die sich in Aufstellung befinden. § 36 Abs. 1 Satz 2 LPlIG bestimmt, dass dieses Stadium jedenfalls dann erreicht ist, wenn das Raumordnungsplanverfahren mit dem Erarbeitungsbeschluss begonnen hat. Anders als für Regionalpläne in § 19 LPlIG ist ein Erarbeitungsbeschluss für die Aufstellung des Landesentwicklungsplans nicht ausdrücklich vorgesehen. An die Stelle des Erarbeitungsbeschlusses gemäß § 19 Abs. 1 LPlIG tritt daher nach der Gesetzesbegründung der entsprechende Kabinettsbeschluss (LT-DRS. 14/10088, S. 94).

Der Kabinettsbeschluss für den hier zu sichernden LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

wurde am 17.04.2012 gefasst. Danach wurde das Beteiligungsverfahren eingeleitet, das am 04.10.2012 abgeschlossen wurde. Damit ist das zu sichernde Ziel der Raumordnung in Aufstellung befindlich.

Seite 15 von 39

**b) Anwendbarkeit von Ziel 5**

Zu Unrecht zieht die Stadt Wuppertal die Anwendbarkeit von Ziel 5 des Entwurfs des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel auf das hier streitige Vorhaben in Zweifel. Einkaufszentren wie das hier geplante sog. fachmarktbezogene Einkaufszentrum hätten keine Kern- und Randsortimente, sondern allenfalls einen Schwerpunkt von Sortimenten.

Die Begriffe Kern- und Randsortimente sind für großflächige Einzelhandelsbetriebe ebenso wie für Einkaufszentren anwendbar. Ob man die hauptsächlich angebotenen Sortimente nun als „Kernsortimente“ oder als „Schwerpunkt“, wie von der Stadt Wuppertal vorgeschlagen, bezeichnet, spielt für die sachliche Aussage von Ziel 5 keine Rolle. Nicht zuletzt hat auch die Stadt Wuppertal in ihrer streitigen Planung die Vereinbarkeit ihrer Planung mit Ziel 5 geprüft und in diesem Zusammenhang ohne Schwierigkeiten zwischen „Kern“- und „Randsortimenten“ des geplanten fachmarktbezogenen Einkaufszentrums unterschieden (siehe Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136V „Dreigrenzen“, Stand Offenlegung 18.09.2012, S. 9).

In seinem Urteil vom 30.09.2009 (AZ. 10 D 8/08.NE) ließ das OVG Münster die Festsetzung von Rand- und Kernsortimenten für ein Einkaufszentrum (in der Ausprägung eines FOC) unbeanstandet und verwarf den fraglichen Bebauungsplan unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vielmehr lediglich wegen der dortigen vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze.

Auch im Übrigen ist Rechtsprechung, die Einkaufszentren und andere Einzelhandelsgroßbetriebe in der von

der Stadt vorgeschlagenen Weise differenzieren, nicht ersichtlich.

Seite 16 von 39

Aus den gesetzlichen Grundlagen ergibt sich ein solches Erfordernis ebenfalls nicht. Tatsächlich unterstellt die Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe demselben Regime.

Überdies sind Gegenstand der städtischen Planung ein Einrichtungshaus sowie Fachmärkte, die jeweils für sich genommen großflächige Einzelhandelsbetriebe darstellen und lediglich unter dem gemeinsamen Begriff eines „fachmarktbezogenen Einkaufszentrums“ zusammengefasst werden.

**c) Zulässigkeit von Ziel 5**

Bei Ziel 5 des Entwurfs des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel handelt es sich um ein nach § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlG sicherungsfähiges Ziel der Raumordnung.

Diese Festlegung ist zulässig. Insbesondere entspricht diese Regelung der Kompetenzordnung (1) sowie der verfassungsrechtlich gewährleisteten gemeindlichen Planungshoheit (2).

**(1) Zuständigkeit: Ziel 5 als raumordnungsrechtliche Regelung**

Die Untersagung der städtischen Planung aufgrund eines Verstoßes gegen Ziel 5 des Entwurfs des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel scheidet entgegen der Auffassung der Stadt Wuppertal nicht deshalb aus, weil es sich bei Ziel 5 „um eine im Kern bodenrechtliche Regelung“ handele, für die das Land unzuständig sei.

Insbesondere der Umstand, dass nach dem Entwurf des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel durch Ziel 5 die Lenkung großflächiger zentren-



relevanter Einzelhandelsnutzungen auf integrierte Standorte flankiert werden soll, macht die Regelung noch nicht zu einer bodenrechtlichen Regelung. Der Bundesgesetzgeber geht offensichtlich davon aus, dass ein Raumordnungsplan auch gemeindeinterne Flächennutzungs- und Flächenfunktionszuweisungen treffen darf (siehe dazu VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.07.2012, Az: 3S351/11 Rn. 75).

Seite 17 von 39

So sind gemäß § 2 Nr. 3 ROG durch einen Raumordnungsplan unter anderen „die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als *zentrale Versorgungsbereiche* zu schaffen“. Ebenso setzt § 8 Abs. 5 ROG das „Hineinplanen“ der Raumplanung in die Gemeinde voraus, wenn er den Planungsträger ermächtigt, Festlegungen zu besonderen Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkten und Entlastungsorten, zu treffen.

Die Bedenken, die das OVG Nordrhein-Westfalen an der Kompetenzmäßigkeit der Regelung des § 24a LEPro hatte, können entgegen der Auffassung der Stadt Wuppertal nicht auf die Neuregelung des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel übertragen werden. Während § 24a LEPro unter anderem auch Regelungen zu den zulässigen *Nutzungen* in den zentralen Versorgungsbereichen enthielt, finden sich solche möglicherweise in den Bereich des Bodenrechts übergreifenden Regelungen in Ziel 5 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel nicht. Ziel 5 beschränkt sich vielmehr darauf, die Lenkung zentrenrelevanter großflächiger Einzelhandelsbetriebe sowie Einkaufszentren in Übereinstimmung mit dem raumordnungsrechtlichen Grundsatz in § 2 Abs. 3 ROG auf zentrale Versorgungsbereiche zu flankieren. Eine solche landesplanerische Steuerung hat das BVerwG (Urt. v. 18.09.2003, 4 C 14/01 Rn. 39 ff.) ohne jede Diskussion der Kompetenzfrage die Qualität eines Ziels der Raumordnung zugesprochen; der VGH Baden-Württemberg bejahte ausdrücklich die Kompetenzgemäßheit eines

landesplanerischen Integrationsgebots (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11 Rn. 75).

Seite 18 von 39

Die begriffliche Verwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO allein erlaubt ebenfalls nicht den Schluss, bei Ziel 5 des LEP-Entwurfs handele es sich um eine bodenrechtliche Regelung. Durch den Verweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO nimmt der Plangeber lediglich auf bestimmte Vorhaben Bezug, die für die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche besonders schädlich sein können. Anstatt selbst solche Vorhaben zu definieren, macht sich der Plangeber hierfür die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO zunutze. Damit greift er nicht den Regelungsgehalt der bodenrechtlichen Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO auf und integriert ihn nicht in seinen Planungswillen.

Vielmehr verweist der Plangeber nur auf bestimmte tatsächliche Gegebenheiten – nämlich auf bestimmte großflächige Einzelhandelsvorhaben, die auf Grundlage von § 11 Abs. 3 BauNVO in der Rechtsprechung konkretisiert wurden – um sein raumordnerisches (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) Ziel, zentrale Versorgungsbereiche vor solchen Vorhaben zu schützen, hinreichend fassbar zu machen. Der Verweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO ist dabei ein geeignetes und anerkanntes Mittel, um landesplanerischen Festlegungen die notwendige Bestimmtheit zu verschaffen (siehe OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10 Rn. 100).

## **(2) Vereinbarkeit mit der gemeindlichen Planungshoheit**

Entgegen der Auffassung der Stadt Wuppertal ist Ziel 5 des Entwurfs des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel mit der verfassungsrechtlich garantierten gemeindlichen Planungshoheit vereinbar. Zwar greift der LEP-Entwurf in die Planungshoheit ein. Dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zu vereinbaren, einer Gemeinde durch

landesplanerische Zielfestlegungen die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu untersagen bzw. deren Zulassung an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zu knüpfen (BVerwG, Urt. v. 17.09.2003, 4 CN/91). Solche Eingriffe müssen durch überörtliche Interesse von höherem Gewicht zu rechtfertigen sein. In diesem Zusammenhang muss nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Stützt der Gesetzgeber sich dabei auf Einschätzungen und Prognosen, darf er sich nicht mit einer schematischen und abstrakten Beurteilung begnügen. Die Einschätzungen und Prognosen müssen vielmehr unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials plausibel sein (VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.09.2009, 18/08 Rn. 63).

Seite 19 von 39

Diesen Anforderungen genügt Ziel 5. Insbesondere ist auch die hier gewählte 10 %-Grenze gerechtfertigt und plausibel. Der Entwurf zum LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel erläutert auf S. 14, auf welchen Erwägungen die festgelegte 10 %-Schwelle beruht.

Ziel 5 ist eine Ausnahme zu Ziel 2, wonach Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden dürfen. Ziel 5 erlaubt die Festsetzung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen, wenn diese Vorhaben ein nicht-zentrenrelevantes Kernsortiment haben. Wann ein nicht-zentrenrelevantes Kernsortiment vorliegt, definiert Ziel 5 ebenfalls, indem der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente auf maximal 10 % der Verkaufsfläche begrenzt wird. Die 10 %-Grenze umschreibt damit die Grenze zwischen Kern- und Randsortimenten. Überschreitet ein Randsortiment die 10%-Schwelle, kann davon ausgegangen werden, dass ein Randsortiment nicht mehr vorliegt.

Die 10 %-Grenze wurde dabei unter Heranziehung des gebotenen empirischen Materials sowie einschlägiger Rechtsprechung gebildet und ist plausibel.

Seite 20 von 39

Ausgangspunkt ist die Definition von Rand- und Kernsortimenten. Danach haben Randsortimente lediglich ergänzenden Charakter und stehen in Beziehung zum Kernsortiment. Die empirischen Grundlagen zur Festlegung der konkreten Grenze hat das Büro Junker und Kruse ermittelt. Das Gutachten von Junker und Kruse führt aus, dass „in der Praxis zumeist davon ausgegangen [wird], dass bei einem Anteil von mehr als 10 % an der Gesamtverkaufsfläche kein ‚Randsortiment‘ mehr vorliegt“. Schließlich setzt sich der LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel auch mit der Rechtsprechung auseinander. Maßgebliches Kriterium für die Einordnung als Randsortiment ist in der Rechtsprechung insbesondere der Anteil eines Sortiments an der Verkaufsfläche; überdies spielt eine Rolle, ob ein Randsortiment in einer untergeordneten Beziehung zum Hauptsortiment steht oder selbständige Bedeutung hat (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012, 3 S 351/11 Rn. 82).

Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung einer 10 % Grenze plausibel und greift nicht in unverhältnismäßiger Weise in die gemeindliche Planungshoheit ein.

**d) Zielqualität und Konkretisierungsgrad**

Schließlich weist Ziel 5 auch die für eine Untersagungsverfügung notwendige Zielqualität (1) sowie den erforderlichen Grad der Konkretisierung (2) auf.

**(1) Zielqualität**

Das durch die Planung der Stadt Wuppertal gefährdete Ziel 5 des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel weist die für eine befristete Untersagungsverfügung erforderliche Zielqualität auf. Ziele der Raumordnung sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimm-

ten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zu Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Seite 21 von 39

Für die Zulässigkeit einer Untersagungsverfügung muss dabei keine hinreichend sichere Erwartung bestehen, dass die im Entwurf des Landesentwicklungsplans konkretisierten Ziele der Raumordnung zu verbindlichen Vorgaben im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG tatsächlich erstarken werden; es kommt nur darauf an, dass die angefochtene Untersagung auf ein Ziel ausgerichtet ist, das mit den Mitteln der nachgeordneten Planung erreicht werden kann (OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 23.12.2008, Az.: 2M 216/08 Rn. 16 (juris)).

Diese Voraussetzung erfüllt der Entwurf des Landesentwicklungsplans mit den dort genannten Zielvorgaben. Tatsächlich wurde das sich in Aufstellung befindende Ziel bereits ausformuliert.

Ziel 5 enthält verbindliche Vorgaben, die sich auf einen räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar Raum beziehen.

Der LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel gibt vor, dass Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden dürfen, sofern der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt. Dieses Ziel enthält verbindliche Vorgaben an die nachgeordnete Planungsebene und damit auch an die Gemeinde Wuppertal. Insbesondere bedarf diese Regelung keiner inhaltlichen Ergänzungen, sondern ist aus sich selbst heraus verbindlich.

Ziel 5 knüpft daran an, ob ein bestimmtes Gebiet innerhalb oder außerhalb zentraler Versorgungsbereiche

liegt. Die Stadt Wuppertal ist der Auffassung, diese Inbezugnahme auf „zentrale Versorgungsbereiche“ nehme Ziel 5 seine Zielqualität. Es verweist dazu auf das Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen zu § 24a LEPro (Urt. v. 30.09.2009, 10 A 1676/08). Indes unterscheidet sich die Regelung in Ziel 5 des LEP NRW - Sachlicher Teilplans Großflächiger Einzelhandel in für die Beurteilung seiner Zielqualität maßgeblicher Weise von der Regelung des § 24a LEPro.

Seite 22 von 39

Dieser Regelung hatte das OVG Nordrhein-Westfalen die Zielqualität mangels abschließender Abgewogenheit abgesprochen. Als Grund hierfür führte das OVG Nordrhein-Westfalen an, dass gemäß § 24a Abs. 2 LEPro die Gemeinden selbst ein gestuftes System zentraler Versorgungsbereiche festlegen mussten. Das Ziel in § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro, großflächige Einzelhandelsvorhaben zentralen Versorgungsbereichen zuzuweisen war somit darauf angewiesen, dass die Gemeinden ein solches Konzept „zentraler Versorgungsbereiche“ überhaupt entwickelt hatten. Ohne ein solches Konzept auf gemeindlicher Ebene ging § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro ins Leere.

Anders als in der vom OVG Nordrhein-Westfalen beanstandeten Regelungen des § 24 a LEPro setzt Ziel 5 des LEP NRW - Sachlicher Teilplans Großflächiger Einzelhandel aber nicht voraus, dass die Gemeinden zentrale Versorgungsbereiche festsetzen; insbesondere nimmt der LEP NRW - Sachlicher Teilplans Großflächiger Einzelhandel die Gemeinden insoweit nicht in die Pflicht. Zwar bezieht sich die Regelung des Ziels 5 auch auf solche von der Gemeinde festgesetzten zentralen Versorgungsbereiche; sie läuft aber nicht leer, sofern eine Gemeinde keine zentrale Versorgungsbereiche festgelegt hat. Denn außer aus planerischen Festlegungen kann sich die Existenz und Funktion eines zentralen Versorgungsbereichs auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben (vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 54).

Dem steht nicht entgegen, dass die Regelung durch die Gemeinde mittels Festsetzung zentraler Versorgungsbereiche weiter konkretisiert werden kann. Weder das OVG NRW (Urt. v. 30.09.2009, Az.: 10 A 1676/08) noch ihm nachfolgend das BVerwG (Beschl. v. 14.04.2010, 4 B 78/09 Rn. 65 ff.) haben in Abrede gestellt, dass es für ein Ziel im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG genügt, wenn der Plangeber den nachgeordneten Planungen lediglich einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen setzt, solange der Rahmen selbst sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen ist.

Seite 23 von 39

Gerade in jüngerer Rechtsprechung tritt die Bedeutung der tatsächlichen Verhältnisse für die Bestimmung zentraler Versorgungsbereiche dabei sogar verstärkt zutage (siehe insbesondere BVerwG, Beschl. v. 12.07.2012, 4 B 13/12; VGH BW, Urt. v. 20.12.2011, 8 S 1438/09 Rn. 48 BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 1/08 Rn. 18 ff.: landesplanerische Vorgaben zur Bestimmung zentraler Versorgungsbereiche können nicht im Rahmen einer Genehmigungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BauGB herangezogen werden).

## **(2) Konkretisierungsgrad**

Eine Untersagungsverfügung nach § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlIG setzt zudem eine hinreichende Konkretisierung der Ziele der Raumordnung voraus; es muss sich beurteilen lassen, ob und inwieweit die beanstandete Planung mit den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung vereinbar ist oder nicht (OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 23.12.2008, Az.: 2 M 216/08; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 24.05.2006, Az.: 2 M 165/05; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 15.04.1996, Az.: 1 M 1464/96).

In Gestalt des Entwurfs des LEP NRW-Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen liegen solcherart hinreichend konkretisierte Ziele der Raumordnung vor.

Bei dem Entwurf des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel handelt es sich nicht lediglich um Planungsideen und Vorarbeiten. Tatsächlich liegen spätestens seit dem Kabinettsbeschluss vom 17.04.2012 konkret formulierte Ziele sowie eine detaillierte Begründung vor. Die Planung der Landesplanungsbehörde hat damit einen Stand erreicht, der sich sprachlich nicht mehr wesentlich von einem fertigen Plan unterscheidet. Der Entwurf erlaubt die Prüfung, ob und inwieweit die beanstandete Planung der Stadt Wuppertal mit den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung vereinbar ist. Das belegt nicht zuletzt der Umstand, dass die Stadt Wuppertal selbst in der aktuellen Begründung zum Entwurf des Bebauungsplans Nr. 1136V eine entsprechende Prüfung vornimmt (s. Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136V „Dreigrenzen“, Stand: 18.09.2012, S. 8).

#### **4. Gefahr der wesentlichen Erschwerung der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung**

Die von der Stadt Wuppertal eingeleitete Bauleitplanung in Gestalt des Bebauungsplanentwurfs Nr. 1136 V lässt auch befürchten, dass die Durchführung der Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Entscheidend ist, dass sich ein erkennbarer Widerspruch der raumbedeutsamen Maßnahme zu dem in Aufstellung befindlichen Ziel abzeichnet. Ein solcher Widerspruch ist vorliegend zwischen der Planung der Stadt Wuppertal und Ziel 5 des sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen zu gewärtigen.



**a) Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO**

Der Entwurf des Bebauungsplans zielt ausweislich der Begründung (s. Begründung, Stand September 2012, S. 4) auf die Errichtung eines fachmarktbezogenen Einkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von insgesamt 45.850 qm sowie Gastronomiefläche auf einem Grundstück von ca. 104.720 qm Gesamtfläche. Auf ca. einem Drittel dieser Fläche sind Stellplätze vorgesehen. Außer Möbeln umfasst die Verkaufsfläche allerdings auch andere Sortimente. Dazu zählen unter anderem Heimtextilien und Bettwaren, Haushaltswaren, Glas, Porzellan, Keramik, Kunst, Elektrowaren, Babybedarf, Sportartikel, Spielwaren, Büroorganisation, Bücher und Wanduhren. Das Vorhaben ist damit ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO.

**b) Standort außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs**

Der gewählte Standort des fachmarktbezogenen Einkaufszentrums befindet sich außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs.

Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2006 gemeinsam mit den Räten der bergischen Städte Remscheid und Solingen ein regionales Einzelhandelskonzept beschlossen. Das Plangebiet des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 1136 V „Dreigrenzen“ zählt nach diesem Konzept nicht zu den zentralen Versorgungsbereichen.

Auch tatsächlich entspricht das Gebiet nicht einem zentralen Versorgungsbereich. Ein zentraler Versorgungsbereich ist ein räumlich abgrenzbarer Bereich einer Gemeinde, dem aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen und Dienstleistungsbetriebe eine Versorgungsfunktion zumindest als Grund- bzw. Nahversorgungszentrum zukommt (siehe BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/97; vgl. auch OVG NRW,

Urt. v. 11.12.2006, Az.: 7 A 964/05; OVG NRW, Urt. v. 01.07.2009, Az.: 10 A 2350/70).

Seite 28 von 39

Eine solche Versorgungsfunktion kommt dem Plangebiet nicht zu. Das Plangebiet liegt am äußersten Stadtrand von Wuppertal. Zurzeit befindet sich auf der beplanten Fläche im Wesentlichen eine Fertighausausstellung. Nördlich des Plangebiets befindet sich die Autobahn; im Übrigen ist das Plangebiet von Wohneinheiten, Kleingartenanlagen sowie gewissen naturnäheren Strukturen umgeben. Mangels jedweder Versorgungsfunktion handelt es sich mithin nicht um einen zentralen Versorgungsbereich.

**c) Zentrenrelevante Randsortimente über 10 % der Verkaufsfläche**

Ein Sondergebiet für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO ist damit nach dem in Aufstellung befindlichen Ziel 5 des sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans nur zulässig, sofern der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche betragen.

**(1) Für die Beurteilung maßgeblicher Planungsstand**

Bei der Beurteilung, ob eine Überschreitung der 10 % Schwelle vorliegt, muss die Ankündigung der Stadt Wuppertal, die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente zu reduzieren, außer Betracht bleiben. Schließlich hat die Stadt Wuppertal die Offenlegung des bisherigen Bebauungsplanentwurfs nicht unterbrochen.

**(2) Widerspruch zu Ziel 5**

Mit seinem Planungskonzept widerspricht der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nr. 1136 V – Dreigrenzen – den künftigen Vorgaben des sich in Aufstellung befindlichen LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. Davon geht nicht zuletzt die Stadt Wuppertal

selbst aus (siehe Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V „Dreigrenzen“, S. 9 f.).

Seite 27 von 39

Zwar handelt es sich bei dem *Sortiment* „Möbel“ um ein *nicht* zentrenrelevantes Sortiment. Davon geht nicht nur der Beschluss des Rats der Stadt vom 17.09.2012 aus; auch der Landesentwicklungsplan Teilplan Großflächiger Einzelhandel, Entwurf vom 17.04.2012, S. 10 f., ordnet Möbel entsprechend dem Gutachten zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels in NRW des Büros Junker & Kruse S. 30, 32, 33 nicht den zentrenrelevanten Sortimenten zu.

Indes übersteigt der Anteil der *zentrenrelevanten Sortimente* das nach den Vorgaben des Entwurfs des sachlichen Teilplans zulässige Maß. Denn das fachmarktbezogene Einkaufszentrum bietet neben seinem nicht zentrenrelevanten Kernsortiment „Möbel“ auch verschiedene *Sortimente* mit Zentrenrelevanz (siehe Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 1136 V „Dreigrenzen“ Stand: September 2012, S. 23, Tab. 1). Dabei machen diese zentrenrelevanten Sortimente insgesamt 18,0 % der Gesamtverkaufsfläche aus. Dies widerspricht Ziel 5, das die maximale Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche begrenzt.

Zutreffenderweise erfolgt diese Bewertung unter Einschluss der Sortimente Heimtextilien / Bettwaren, die ausweislich der Wuppertaler Liste zu den zentrenrelevanten Sortimenten zählen. Dies nimmt den landesplanerischen Festlegungen entgegen der Auffassung der Stadt Wuppertal nicht deren Zielcharakter.

Für ein Ziel im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG genügt es, wenn der Plangeber den nachgeordneten Planungen lediglich einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen setzt. Der Rahmen selbst muss räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sein.

Diesen Rahmen setzt der LEP-Entwurf durch den Begriff der „zentrenrelevanten Sortimente“. Zu dessen Konkretisierung enthält der LEP-Entwurf eine Liste von zentrenrelevanten Sortimenten. Sie stellt den Kern der zentrenrelevanten Sortimente dar, ihnen kommt im gesamten Landesgebiet Zentrenrelevanz zu. Mittels dieser landesplanerischen Festlegung zentrenrelevanter Leitsortimente soll sichergestellt werden, dass sich die Kommunen nicht über die mit dem in Aufstellung befindlichen LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel vorgesehene landesplanerische Abwägung hinwegzusetzen vermögen. Damit wird namentlich den Vorgaben der Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen an die Zielqualität einer Festlegung Rechnung getragen (Urt. vom 30.09.2009, Az.: 10 A 1676/08).

Die zusätzliche Bezugnahme auf die jeweiligen städtischen Sortimentslisten ändert an der Zielqualität der beabsichtigten Festlegung nichts. Vielmehr übt die Landesplanung mit der vorgesehenen Formulierung des Ziels zulässige und gebotene planerische Zurückhaltung und lässt den Kommunen einen planerischen Spielraum.

Dies nimmt der Zielfestlegung entgegen der Auffassung der Stadt Wuppertal nicht die für eine Untersagungsverfügung erforderliche Zielqualität. Insbesondere ist der Begriff der „zentrenrelevanten Sortimente“ durch diese Bezugnahme nach wie vor hinreichend bestimmbar.

Dabei scheitert eine Bestimmbarkeit nicht schon daran, dass die Sortimentsliste im LEP-Entwurf infolge der Offenheit für städtische Sortimentslisten nicht abschließend ist (vgl. zu einer nicht abschließenden Sortimentsliste in einem Bebauungsplan OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.06.2011, 8 A 10399/11 Rn. 28).

Auch im Übrigen führt die Öffnung zugunsten städtischer Sortimentslisten nicht zu Zweifeln an der abschließenden Abgewogenheit der Sortimentsliste im LEP-Entwurf.

Der LEP-Entwurf enthält insoweit insbesondere keinen „Gestaltungsauftrag“ an die Gemeinden und ist nicht auf eine weitere „Ergänzung“ auf gemeindlicher Ebene angewiesen, um seinen Verbindlichkeitsanspruch entfalten zu können. Vielmehr nimmt der LEP-Entwurf nur auf die jeweiligen tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten Bezug und gründet seinen Verbindlichkeitsanspruch auf diese tatsächlichen Gegebenheiten. Zur Bestimmbarkeit genügt es aber, dass der Inhalt der Festlegung auf Grund der tatsächlichen Gegebenheiten oder auf Grund von in der Planung anerkannten Fundamentalprinzipien konkretisiert werden kann (Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, S. 77). Eine solche Einbeziehung der tatsächlichen örtlichen Umstände dürfte dabei sogar geboten sein, weil eine abschließende Festlegung der zentrenrelevanten Sortimente auf Landesebene nicht möglich ist. Insofern ist der Plangeber auf Landesebene gehalten, zur Verwirklichung seines Ziels lediglich einen Rahmen in Form einer nicht abschließenden Sortimentsliste zu setzen und die Berücksichtigung tatsächlicher lokaler Besonderheiten zuzulassen. Das ändert indes nichts daran, dass auf Landesebene eine abschließende Abwägung bereits erfolgt ist.

Seite 29 von 39

Selbst wenn man jedoch allein an die für ganz Nordrhein-Westfalen geltenden zentrenrelevanten Leitsortimente anknüpfen wollte, wäre gleichwohl eine erhebliche Überschreitung der mit der Planung vorgesehenen zentrenrelevanten Sortimente von 15,3 % zu besorgen.

### **(3) Sportgroßgeräte-/artikel kein Randsortiment**

Ein Verstoß gegen Ziel 5 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel ist schließlich auch deshalb unabhängig vom zugrundezulegenden Planungsstand zu bejahen, weil es sich bei dem zentrenrelevanten Sortiment der Sportgroßgeräte-/artikel nicht um ein *Randsortiment* handelt.

Als Randsortiment kommen nur solche Waren in Betracht, die zu einem spezifischen Kernsortiment lediglich hinzutreten und dieses gleichsam ergänzend durch solche Waren anreichern, die jedenfalls eine gewisse Beziehung und Verwandtschaft mit den Waren des Kernsortiments haben (Weers-Hermanns, Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 279; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 04.07.2012, 3 S 351/11 Rn. 73). Eine solche Verwandtschaft besteht zwischen Sportgeräten und Möbeln jedoch nicht.

Seite 30 von 39

## **5. Rechtsfolge: Ermessen**

Die Untersagung erfolgt auch in pflichtgemäßem Ermessen. Die Bedeutung des aufzustellenden Ziels und das Interesse, es zu sichern, überwiegen das Interesse der Stadt Wuppertal an der ungehinderten Ausübung ihrer Planungshoheit.

### **a) Verhältnismäßigkeit**

#### **(1) Planungshoheit der Stadt Wuppertal**

Die Stadt Wuppertal ist als Trägerin der kommunalen Planungshoheit landesplanerischen Zielvorgaben nicht einschränkungslos ausgesetzt. Die Entscheidung zum Erlass der Untersagungsverfügung muss daher insbesondere durch die Bedeutung des (aufzustellenden) Ziels und den Grad dessen Beeinträchtigung durch die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme gerechtfertigt sein.

Die in Rede stehende Planung ist für die Stadt Wuppertal von großer Bedeutung. Wuppertal hat in verschiedenen Sortimentsbereichen des Einzelhandels ein Angebotsdefizit und einen hohen Kaufkraftabfluss in das Umland. Dies betrifft insbesondere den Sortimentsbereich Möbel. Ausweislich der Begründung des Bebauungsplanentwurfes ist es daher das Ziel der Stadtentwicklung, die bestehenden Angebotsdefizite und Unterdeckungen im Einzelhandel zu schließen. Neben der Bin-

derung der abfließenden Kaufkraft sollen mit der Errichtung des Bauvorhabens neue Käuferschichten aus den südlich und östlich angrenzenden Regionen gewonnen werden.

Seite 31 von 39

## **(2) Bedeutung des Ziels**

Das mit dem LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel verfolgte Ziel, die Zentren vor Kaufkraftabfluss und damit einhergehenden Leerständen zu schützen, ist in § 2 Nr. 3 ROG vorgezeichnet. Gleichmaßen fordert § 2 Nr. 3 ROG von den Planungsbehörden, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Diese Grundsätze sind aufgrund der Entwicklungen im Einzelhandel sowie des demographischen Wandels zunehmend gefährdet. Planungen zur Verhinderung daraus resultierender nachteiliger Folgen und die Sicherung dieser Planungen sind daher von besonderer Bedeutung. Einschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit können vor diesem Hintergrund gerechtfertigt sein.

## **(3) Fortgeschrittenes Planungsstadium des sachlichen Teilplans**

Maßgeblich ist weiter, dass das in Aufstellung befindliche Ziel 5 bereits gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG als „sonstiges Erfordernis“ der Raumordnung von den Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne zu berücksichtigen ist. Die gemeindliche Planungshoheit ist somit schon kraft Gesetzes eingeschränkt. § 4 Abs. 1 Satz 1 a. E. ROG statuiert insoweit eine Berücksichtigungspflicht. Die Gemeinde kann diesen Belang durch Abwägung überwinden. Insoweit belässt das Gesetz der Gemeinde ihre Planungshoheit.

Jedoch verliert die gemeindliche Planungshoheit einer Gemeinde im Verhältnis zu dem landesplanerischen Sicherungsbedürfnis umso mehr an Gewicht, je weiter die Landesplanung bereits gediehen ist (vgl. zu diesem Gesichtspunkt OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 23.12.2008, Az.: 2 M 216/08). Denn mit Eintritt der Rechtsverbindlichkeit begründet ein Ziel der Raumordnung eine strikte Beachtungspflicht. Eine Gemeinde ist dann - unter dem Vorbehalt der materiell-rechtlichen und zeitlichen Erforderlichkeit im Einzelfall - zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung nicht nur verpflichtet, wenn sie Bauleitpläne aus eigenem Entschluss und allein aus städtebaulichen Gründen aufstellt oder ändert, sondern auch, wenn allein geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung der Bauleitpläne erfordern (BVerwG, NVwZ 2004, NVwZ Jahr 2004 Seite 220). Je näher diese Verbindlichkeit rückt, desto mehr tritt nach der gesetzlichen Wertung das Interesse der Gemeinde an der Fortführung ihrer Planung hinter das Sicherheitsinteresse des Landesplaners zurück. Dies gilt auch, weil überdies mit zunehmender Konkretisierung des in Aufstellung befindlichen Ziels die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass sich *ex post* die Untersagungsverfügung als grundlos erweist, weil die Landesplanungsbehörde das Ziel noch geändert hat.

Seite 32 von 39

Vorliegend ist bereits ein weit fortgeschrittenes Planungsstadium erreicht. Die Landesplanungsbehörde hatte den Entwurf zum sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen schon am 17.04.2012 vollständig erarbeitet. Dieser Entwurf beruht auf umfassende Untersuchungen, unter anderem zu den Strukturen und Bedingungen des Großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen des Stadtforschungsbüros Junker und Kruse, Dortmund (s. Gutachten zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels in NRW). Auch das der Erarbeitungsphase nachfolgende Beteiligungsverfahren (§ 17 Abs. 1 Satz 4 Hs. 4 LPIG), wurde durchgeführt und am 04.10.2012 abgeschlossen. Angesichts dieser weit fort-



geschrittenen Planung erweist sich das Sicherungsbedürfnis als besonders erheblich.

Seite 33 von 39

#### **(4) Klarer Verstoß**

Das Bedürfnis, die begonnene und fast abgeschlossene Landesplanung zu sichern, wiegt gegenüber der gemeindlichen Planungshoheit auch deshalb schwer, weil der Verstoß gegen das Ziel 5 des sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel unabhängig davon, welche der verschiedenen Sortimentslisten man zugrunde legt, klar begründet ist.

Unter Zugrundelegung der von der Stadt Wuppertal im Zuge der Planungen neu erarbeiteten und am 17.09.2012 beschlossenen „Wuppertaler Liste“, die u. a. Elektrogroßgeräte und Sportgroßgeräte nicht mehr als zentrenrelevante Sortimente einstuft und damit für die Stadt Wuppertal am günstigsten ist, ist ein Überschreiten der in Ziel 5 festgelegten 10% für zentrenrelevante Randsortimente zu konstatieren: Der Anteil der zentrenrelevanten Sortimente betrage dann etwa 18,0 %, unter Berücksichtigung der landesweit geltenden zentrenrelevanten Leitsortimente 15,3 % .

Auch die Stadt Wuppertal geht von einem Widerspruch zu Ziel 5 aus. Somit besteht kein Zweifel an der Unvereinbarkeit der städtischen Planung mit diesem in Aufstellung befindlichen Ziel der Raumordnung.

#### **(5) Vorgehen auch gegen Bebauungsplan erforderlich**

Schließlich ist ein Einschreiten auch gegen den vorhabenbezogenen Bebauungsplan erforderlich. Ein Vorgehen allein gegen die Flächennutzungsplanänderung wäre nicht ausreichend. Zwar sind grundsätzlich Bebauungspläne gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. In der Regel wird also der Flächennutzungsplan vor dem Bebauungsplan

in Kraft sein und ohne entsprechenden Flächennutzungsplan darf regelmäßig ein Bebauungsplan nicht erlassen werden.

Seite 34 von 39

Jedoch können gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB ein Bebauungs- und ein Flächennutzungsplan auch in einem parallelen Verfahren aufgestellt werden. Ein solches Parallelverfahren führt auch die Stadt Wuppertal durch. Dabei kann nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB der Bebauungsplan sogar vor dem Flächennutzungsplan bekannt gemacht werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird. Vor dem Hintergrund dieser Möglichkeit wäre ein Vorgehen allein gegen die städtischen Planungen hinsichtlich der Änderung des Flächennutzungsplans nicht ausreichend.

**b) Untersagungsverfügung trotz angekündigter Flächenreduzierung**

Die von der Stadt angekündigte Reduzierung der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente beseitigt nicht die Untersagungsgründe der von der Stadt verfolgten Planung (dazu siehe oben A.II.4.c)(1).

Die bloße Ankündigung, die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente zu reduzieren, macht die Untersagungsverfügung auch nicht unter dem Gesichtspunkt der nun fehlenden Erforderlichkeit auf Rechtsfolgenseite entbehrlich.

Tatsächlich besteht das für den Erlass einer Untersagungsverfügung erforderliche Sicherungsinteresse unverändert fort. Die Auslegung des Bebauungsplans in der Fassung der Offenlegung endet am 23.11.2012. Dieser ausgelegte Entwurf sieht einen Anteil zentrenrelevanter Sortimente von deutlich mehr als 10% vor. Mit dem Ende der Offenlegung am 23.11.2012 ist dem Bebauungsplan in seiner derzeitigen Fassung bereits ein

solcher Grad an Verbindlichkeit zugewachsen, dass das Bauvorhaben möglicherweise gemäß § 33 Abs. 1 BauGB genehmigungsfähig wird. Somit besteht die Gefahr, dass die Vorhabenträgerin mit dem Ende der Offenlegung einen entsprechenden Anspruch auf Genehmigung ihres Vorhabens hat. Die bloße Ankündigung einer Verkaufsflächenreduzierung für zentrenrelevante Sortimente in Bezug auf die parallele Flächennutzungsplanänderung, zumal ohne gleichzeitige Unterbrechung der zurzeit laufenden Offenlegung des Bebauungsplans, vermag dieser Gefahr nicht wirksam zu begegnen.

Seite 35 von 39

#### c) **Mittelauswahl**

Auch die Auswahl des Mittels ist ermessensfehlerfrei. Insbesondere ist die Untersagungsverfügung in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht zu beanstanden.

In räumlicher Hinsicht kommt eine Teiluntersagung nicht in Betracht. Es handelt sich um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Die gesamte Planung ist auf die Errichtung des fachmarktbezogenen Einkaufszentrums ausgerichtet, welches im Widerspruch zu den Vorgaben der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung steht. Eine Teiluntersagung, die etwa das Gebiet für die Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen ausklammert, kommt deshalb nicht in Betracht. Auch die Ausgleichsmaßnahme steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Festsetzung nach § 11 BauNVO. Ohne den durch die Ansiedlung des fachmarktbezogenen Einkaufszentrums bewirkten naturschutzrechtlichen Eingriff bedarf es auch der Ausgleichsmaßnahme nicht. Dasselbe gilt für den erforderlichen Straßenausbau. Die Untersagungsverfügung bezieht sich daher auch auf diese Festsetzungen. Eine Teiluntersagung beließe lediglich einen unbrauchbaren „Planungsrumph“.

Auch in sachlicher Hinsicht ist die Untersagung nicht unverhältnismäßig. Die Landesplanungsbehörde hat mit

Vertretern der Stadt Wuppertal die Problematik mehrfach erörtert, so am 04.07.2012, am 11.10.2012, am 05.11.2012 und schließlich am 07.11.2012. Hierbei wurden verschiedene Varianten einer Veränderung der Sortimente gegenüber dem derzeitigen Planungsstand erörtert. Die Stadt Wuppertal hat indes von der Möglichkeit, die Offenlegung des Bebauungsplanentwurfes abzubrechen und eine Änderung des derzeitigen Entwurfs einzuleiten, keinen Gebrauch gemacht. Somit reicht insbesondere die Androhung einer Untersagungsverfügung nicht aus.

Seite 36 von 39

In zeitlicher Hinsicht ist mit der Beendigung der Offenlage zu befürchten, dass auf Grundlage des gegenwärtigen Entwurfs des Bebauungsplanes eine das Vorhaben zulassende Baugenehmigung oder ein entsprechender Bauvorbescheid erteilt wird. Auch nach erteilter Baugenehmigung oder erteiltem Bauvorbescheid ist eine nachfolgende landesplanerische Untersagung zwar grundsätzlich möglich. Bei Rücknahme einer erteilten Baugenehmigung oder eines entsprechenden Bauvorbescheids sind Schadensersatzansprüche jedoch nicht auszuschließen.

#### **d) Befristung**

Die Untersagungsverfügung gilt bis zum 30.06.2014 und ist damit auch in zeitlicher Hinsicht verhältnismäßig. Das weitere Verfahren zur Aufstellung des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel wird unter anderem davon abhängen, ob sich aus den eingegangenen Stellungnahmen das Erfordernis einer zweiten Beteiligung ergeben sollte. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass das Aufstellungsverfahren jedenfalls am 30.06.2014 abgeschlossen sein wird. Ab diesem Zeitpunkt entfaltet Ziel 5 als Ziel der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG Verbindlichkeit und ist dann nicht mehr auf eine Sicherung durch eine Untersagungsverfügung angewiesen. Auch in zeitlicher Hinsicht ist die Untersagungsverfügung somit erforderlich,

aber auch ausreichend. Namentlich erscheint es nicht geboten, die sich aus § 14 Abs. 2 Satz 2 ergebende maximale Frist auszuschöpfen.

Seite 37 von 39

Soweit die Stadt Wuppertal zuvor die dem in Aufstellung befindlichen Ziel widersprechende Planung ändern sollte, wäre ein Widerruf der ausgesprochenen, befristeten Untersagung gemäß § 49 VwVfG NRW zu prüfen.

### **III. Untersagung der Planung der 49. Flächennutzungsplanänderung – Dreigrenzen**

#### **1. Tatbestandliche Untersagungs Voraussetzungen**

Die im Parallelverfahren erfolgende Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wuppertal zielt gleichermaßen auf die Schaffung eines Baurechts für die Ansiedlung eines fachmarktbezogenen Einkaufszentrums. Damit widerspricht auch der Flächennutzungsplan dem in Aufstellung befindlichen Ziel 5 des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel und kann damit gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPlG, § 14 ROG untersagt werden.

Abzustellen ist auch hier trotz der insoweit angekündigten Flächenreduzierung auf den Stand Planung vor der Offenlegung.

#### **2. Ermessen**

Auch die Untersagung der Flächennutzungsplanänderung erfolgt ermessensfehlerfrei.

Insbesondere wird die Untersagungsverfügung nicht infolge der angekündigten Flächenreduzierung ermessensfehlerhaft. Die Ankündigung der Stadt Wuppertal, die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente zu reduzieren, beseitigt die Erforderlichkeit der Untersagung nicht.

Zwar beweist die Gemeinde insoweit Kooperationsbereitschaft, was gegen den Erlass einer Untersagungsverfügung

angeführt werden könnte. Das Sicherungsinteresse besteht dennoch auch im Hinblick auf den Flächennutzungsplan fort. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Der Planungsstand ist dabei bereits so weit fortgeschritten, dass das Sicherungsbedürfnis nicht allein durch eine Ankündigung entfällt. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das Offenlegungsverfahren für die Flächennutzungsplanänderung bereits seit dem 26.10.2012 abgeschlossen ist.

Seite 38 von 39

Auch im Übrigen ist die Untersagung auch der Flächennutzungsplanänderung erforderlich. Insoweit ist nicht etwa die Versagung der Genehmigung nach § 6 BauGB als milderer Mittel vorrangig. Das Warten auf eine Versagung der Genehmigung ist weder ein milderer Mittel, noch gleich geeignet wie eine Untersagungsverfügung.

Sofern, wie hier, bereits klar erkennbar ist, dass die gemeindliche Planung Zielen der Raumordnung zuwiderläuft, ist auch aus Sicht der Gemeinde eine Untersagungsverfügung das mildere Mittel. Würde die Planung erst durch Versagung der Genehmigung gestoppt, dürfte die Gemeinde zwar bis dahin weiterplanen; im Ergebnis wären dann diese Planungen aber unnütz und mit Verwaltungsaufwand sowie Kosten verbunden.


Zudem ist die Versagung der Genehmigung auch nicht gleich geeignet. Das gilt schon deshalb, weil die Genehmigungsbehörde die Genehmigung nur versagen darf, wenn der Flächennutzungsplan *rechtswidrig* ist. Das Bedürfnis, in Aufstellung befindliche Ziele der Landesplanung zu sichern, kann aber auch dann bestehen, wenn der gemeindliche Flächennutzungsplan rechtmäßig ist und die Gemeinde das in Aufstellung befindliche Ziel wirksam weggewogen hat. Hier kommt zum Tragen, dass die Gemeinde bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung lediglich „berücksichtigen“ muss, also eine Überwindung des Ziels im Wege der Abwägung möglich ist.

#### IV. Rechtsbehelfsbelehrung

Seite 39 von 39

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf erhoben werden. Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Sie muss den Kläger, den Beklagten sowie den Gegenstand des Klageverfahrens bezeichnen.

Im Auftrag



(Dr. Christoph Epping)