


Gericht:	BVerwG 4. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	16.12.2010	Normen:	§ 3 Abs 1 Nr 2 ROG, § 6 Abs 2 ROG, Art 28 Abs 2 GG, Art 49 AEUV
Aktenzeichen:	4 C 8/10		
Dokumenttyp:	Urteil		

Raumplanerische Zulässigkeit von IKEA in Rastatt; landesplanerische Aussagen in Soll-Vorschrift als Ziel der Raumordnung

Leitsatz

Landesplanerische Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift erfüllen dann die Merkmale eines Ziels der Raumordnung, wenn die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Soll-Vorschrift auch ohne förmliches Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Plans hinreichend bestimmt oder doch wenigstens bestimmbar sind. (Rn.10)

- ☒ **Fundstellen ...**
- ☒ **Verfahrensgang ...**
- ☒ **Diese Entscheidung wird zitiert ...**
- ☒ **Diese Entscheidung zitiert ...**

Tatbestand

1

Die Beigeladene beabsichtigt, im Gemeindegebiet der Klägerin, der Stadt R., ein Möbel-Einrichtungshaus mit ergänzenden Fachmärkten mit einer Gesamtverkaufsfläche von ca. 40 000 qm zu errichten. Die Klägerin ist nach dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 (im Folgenden: LEP 2002) als Mittelzentrum eingestuft.

2

Den Antrag der Klägerin auf Zielabweichung für das Ansiedlungsvorhaben der Beigeladenen lehnte der Beklagte ab. Das geplante Vorhaben verletze als typisch oberzentrale Einrichtung das raumordnungsrechtliche Kongruenzgebot. Die beantragte Zielabweichung sei unzulässig, da das Vorhaben raumordnerisch nicht vertretbar sei und Grundzüge der Planung in gravierender Weise verletzt würden. Die von der Klägerin erhobene Klage auf Feststellung, dass dem Vorhaben der Beigeladenen keine verbindlichen Ziele der Raumordnung entgegenstehen, hilfsweise

auf Verpflichtung des Beklagten, die vorsorglich beantragte Zielabweichung zuzulassen, wies das Verwaltungsgericht ab.

3

Die Berufungen der Klägerin und der Beigeladenen hat der Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Das Ansiedlungsvorhaben widerspreche den in den Plansätzen 3.3.7 Satz 1, Halbs. 1 und 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 festgelegten Zielen. Es füge sich nicht in das zentralörtliche Versorgungssystem ein; der Einzugsbereich des Vorhabens überschreite den zentralörtlichen Verflechtungsbereich wesentlich. Den Festlegungen komme Zielqualität zu. Dem stehe nicht entgegen, dass die Planaussagen als Soll-Vorschrift ausgestaltet seien. Lügen keine Umstände vor, die den Fall als atypisch erscheinen ließen, bedeute das "Soll" ein "Muss". Eine Soll-Vorschrift im hier maßgeblichen raumordnerischen Regelungszusammenhang führe zu einer strikten Zielfestlegung, die eine Abweichung ausschließlich in atypischen, vom Normgeber nicht vorhersehbaren Einzelfällen zulasse. Die Festlegung im Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 enthalte die Aussage, dass typischerweise der zentralörtliche Verflechtungsbereich nicht überschritten werden dürfe. Mit diesem Inhalt sei die Planaussage zwingend. Die atypischen Umstände würden vom Plangeber insoweit negativ selbst eingegrenzt, als das im Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002 strikt festgelegte Kernziel, dass die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, jedenfalls nicht angetastet werden dürfe. Die zwischen den Beteiligten unstreitigen Rechengrößen belegten einen erheblichen Verstoß gegen das Kongruenzgebot. Das in den Plansätzen 3.3.7 Satz 1 und 3.3.7.1 Satz 1 (in seiner Ergänzung durch Satz 2) LEP 2002 enthaltene Konzentrationsgebot (bzw. Zentrale-Orte-Prinzip) und Kongruenzgebot verstießen nicht gegen die kommunale Planungshoheit und seien auch vereinbar mit Art. 12 Abs. 1 GG und Unionsrecht. Ob das Ansiedlungsvorhaben der Beigeladenen darüber hinaus gegen weitere verbindliche Ziele des LEP 2002 (Beeinträchtigungsverbot, Integrationsgebot) oder gegen verbindliche Ziele des Regionalplans Mittlerer Oberrhein verstoße, könne offenbleiben. Die Verpflichtungsklage sei ebenfalls unbegründet. Die Klägerin und die Beigeladene hätten keinen Anspruch auf Zulassung der beantragten Zielabweichung, weil das Vorhaben Grundzüge der Planung i.S.d. § 24 LplG berühre. Eine Zielabweichung, die zur - wenn auch einzelfallbezogenen - Abkehr von dem für Einzelhandelsgroßprojekte maßgeblichen Zentrale-Orte-Prinzip (Konzentrationsgrundsatz) und dem als Komplementärelement verstandenen Kongruenzgebot führe, berühre immer die "Grundzüge der Planung". Der höheren Raumordnungsbehörde sei daher bereits kein Ermessen eröffnet

gewesen; der Antrag der Klägerin auf Zulassung einer Zielabweichung sei zwingend abzulehnen gewesen.

4

Gegen dieses Urteil haben die Klägerin und die Beigeladene die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor: Soll-Vorschriften seien keine Ziele der Raumordnung. Es stehe im Widerspruch zum Verbindlichkeitsanspruch von Zielfestlegungen, das Vorliegen atypischer Fälle der Einschätzung nachgeordneter Planungsträger zu überlassen. Bei Verstößen gegen das Kongruenzgebot komme eine Zielabweichung grundsätzlich in Betracht. Nicht jede landesplanerische Aussage, die auf das Zentrale-Orte-Prinzip zurückgehe, zähle zu den Grundzügen der Planung.

[↑ zum Seitenanfang](#)

Entscheidungsgründe

5

Die Revisionen der Klägerin und der Beigeladenen sind unbegründet, soweit sie sich gegen die Abweisung der Klage auf Feststellung, dass dem Vorhaben der Beigeladenen keine Zielfestlegung des LEP 2002 entgegensteht, wenden. Dagegen sind die Revisionen hinsichtlich der hilfsweise erhobenen Verpflichtungsklage begründet. Insoweit ist das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

6

1. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass das in Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 enthaltene Kongruenzgebot, wonach die Verkaufsfläche von Einzelhandelsgroßprojekten so bemessen sein soll, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet, ein Ziel der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG (§ 3 Nr. 2 ROG a.F.) und damit eine verbindliche Vorgabe für raumbedeutsame Planungen darstellt, ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Auch als Soll-Vorschrift gefasste landesplanerische Aussagen können ein verbindliches Ziel der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sein.

7

1.1 Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der

Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie sind anders als Grundsätze der Raumordnung nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung (Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329 <333>). Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich.

8

Ziele i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind nicht nur nach dem Wortlaut strikt formulierte landesplanerische Vorgaben, die durch zwingende Formulierungen als Mussvorschriften ausgestaltet sind. Auch Plansätze, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, können die Merkmale einer "verbindlichen Vorgabe" oder einer "landesplanerischen Letztentscheidung" bzw. einer "abschließenden landesplanerischen Abwägung" erfüllen, wenn der Plangeber neben der Regel auch die Voraussetzungen der Ausnahme mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt (Urteile vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02 - BVerwGE 119, 54 <58> und vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <222 f.>).

9

Landesplanerische Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift können ebenfalls die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen. In ihrer Grundstruktur unterscheiden sich Soll-Vorschriften mit der in der Normstruktur angelegten Abweichungsmöglichkeit in atypischen Fällen nicht von landesplanerischen Aussagen, die dem Regel-Ausnahme-Muster folgen; sie stellen keine eigenständige Zielkategorie des Raumordnungsrechts dar (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 6. Juni 2005 - 10 D 145/04.NE - BauR 2005, 1577). Insoweit erscheint die Feststellung des Verwaltungsgerichtshofs, eine - auch raumordnerische - Norm, die eine Soll-Struktur aufweise, sei nicht mit einem Normgefüge in einer Regel-Ausnahme-Struktur vergleichbar (UA S. 23), verfehlt, zumindest aber missverständlich. Nach der Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs führt das als Soll-Vorschrift gefasste Kongruenzgebot zu einer strikten Zielfestlegung, das eine Abweichung ausschließlich in atypischen, vom Normgeber nicht vorhersehbaren Einzelfällen zulässt. Wenn eine Rechtsnorm - wie im vorliegenden Fall - als Soll-Vorschrift erlassen werde, sei der Normadressat - im Sinne von rechtlich zwingend - verpflichtet, grundsätzlich so zu verfahren, wie es in der Norm bestimmt sei. Lügen keine Umstände vor, die den Fall als atypisch erscheinen ließen, so bedeute das "Soll" ein "Muss".

Insofern folgen auch die hier einschlägigen Soll-Vorschriften des LEP 2002 dem Regel-Ausnahme-Muster; sie zeichnen sich nur dadurch aus, dass der Plangeber die Voraussetzungen der Ausnahme von der grundsätzlich geltenden Regel nicht ausdrücklich in Form einer textlichen Festlegung benennt.

10

Dass ein Plansatz keine normative Aufführung der atypischen Umstände enthält, die eine Ausnahme von der Regel zu rechtfertigen vermag, steht seiner Qualifizierung als verbindliches Ziel i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nicht entgegen. Landesplanerische Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift erfüllen dann die Merkmale eines Ziels der Raumordnung, wenn die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Vorschrift auch ohne förmliches Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Plans hinreichend bestimmt oder doch bestimmbar sind. Dagegen entfalten Soll-Vorschriften, die dem nachgeordneten Planungsträger bei der Einschätzung, ob ein atypischer Fall vorliegt, einen eigenen Abwägungsspielraum einräumen, keinen Verbindlichkeitsanspruch. Mit dem Merkmal der Atypizität allein sind die Fallgestaltungen, bei denen die Regelvorgaben der Vorschrift nicht gelten sollen, nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar beschrieben. Der Plangeber muss vielmehr selbst Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle liefern. Auch abstrakte Kriterien können zur Identifizierung einer landesplanerisch gebilligten Atypik und damit zur Bestimmbarkeit genügen. Lässt sich aus den Zielvorstellungen des Plangebers und dem Normzusammenhang der Regelung im Wege der Auslegung der atypische Fall bestimmen, kann die für die Ziele der Raumordnung vorausgesetzte Letztverbindlichkeit bejaht werden.

11

1.2 Gemessen an diesem Maßstab ist die Auslegung des in Plansatz 3.3.7.1 LEP 2002 enthaltenen Kongruenzgebots als Ziel i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

12

Nach der Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs ist das Kongruenzgebot als Soll-Vorschrift ohne ausdrücklich benannte Ausnahmen ausgestaltet. Der Plangeber habe auf eine weitere Konkretisierung des Kongruenzgebots durch eine Regel-Ausnahme-Vorschrift verzichtet. Er habe allerdings die Voraussetzungen für die Annahme einer Atypik nicht gänzlich offengelassen, sondern diesen Rahmen eingegrenzt. Das Kongruenzgebot stehe mit Plansatz 3.3.7 und Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002 in einem untrennbar

miteinander verzahnten, von raumordnerischen Grundsätzen getragenen Regelungszusammenhang. Das Beeinträchtigungsverbot in Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002, wonach die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, begründe keine Ausnahme vom Kongruenzgebot nach Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002. Vielmehr könne ein atypischer Fall nur dann vorliegen, wenn das Beeinträchtigungsverbot eingehalten werde und zusätzlich weitere Umstände hinzutreten. Die Prüfung, ob atypische Umstände eine Abweichung von dem in Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 normierten Planziel zulassen können, habe nach diesem Regelungszusammenhang zwei Voraussetzungen: Zum einen müsse die Verkaufsfläche eines Einzelhandelsgroßprojekts so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich (zwar) wesentlich überschreitet. Zum anderen dürfe (gleichzeitig) die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte (aber) nicht wesentlich beeinträchtigt werden (UA S. 25 f. - Klammerzusätze im Original).

13

Als Ergebnis landesrechtlicher Auslegung für die revisionsgerichtliche Beurteilung bindend ist sowohl das Verständnis des Beeinträchtigungsverbots in Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002 als strikt festgelegtes Kernziel als auch die Schlussfolgerung, der Plangeber habe die atypischen Umstände, die eine Abweichung vom Kongruenzgebot durch den nachgeordneten Planungsträger erlaubten, insofern - negativ - selbst eingegrenzt, als das Beeinträchtigungsverbot jedenfalls nicht angetastet werden dürfe. Die - negative - Eingrenzung, dass die Beachtung des Beeinträchtigungsverbots nicht genügt, um eine Ausnahme vom Kongruenzgebot zu begründen, engt die Variationsbreite atypischer Umstände zwar ein. Das reicht aber nicht zur Bestimmbarkeit möglicher atypischer Fälle durch den nachgeordneten Planungsträger. Das erkennt auch der Verwaltungsgerichtshof. Ob es zur Bestimmbarkeit genügt, dass - wie der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat - "des Weiteren" die Begründung des LEP 2002 Leitlinien enthalte, die für die Feststellung einer Atypik, die den nachgeordneten Planungsträger von der Bindungswirkung des Ziels freistellt, herangezogen werden könnten, mag zweifelhaft sein. Denn auf der in Bezug genommenen Seite der Begründung (Seite B36) heißt es lediglich: "Einzelhandelsgroßprojekte können bei falscher Standortwahl und Größenordnung das zentralörtliche Versorgungssystem, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne nachteilig beeinflussen". Auf den Einzelhandelserlass wird nur zur Bestimmung

des Begriffs "Einzelhandelsgroßprojekte" verwiesen. Das bedarf indes keiner Vertiefung. Denn nach der Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs hat sich der Plangeber nicht auf eine negative Abgrenzung möglicher atypischer Fallkonstellationen beschränkt, sondern gleichzeitig durch positive und negative Abgrenzungskriterien den Zielrahmen festgelegt, innerhalb dessen atypische Umstände eine Abweichung von den planerischen Kernzielen anzeigen können (UA S. 29): Der Plangeber habe in den Plansätzen 3.3.7 Satz 1 und 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 die Kernziele seiner raumordnerischen Vorstellung klar formuliert und ausreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass diese nicht im Rahmen einer Abwägung durch einen nachgeordneten Planungsträger zur planerischen Disposition stehen. Danach wird der atypische Fall zielintern durch Rückgriff auf das im Plan normierte zentralörtliche Gliederungssystem und das Gesamtziel der Zentrenverträglichkeit bestimmbar. Die vom Plangeber mit dem zentralörtlichen Gliederungssystem verfolgten Zwecke sind als Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG kodifiziert; dieser Regelungszusammenhang bewirkt, dass der atypische Fall durch Auslegung von Sinn und Zweck des Plans zielintern bestimmbar wird. Der Umstand, dass es sich um abstrakte Kriterien handelt, die der Konkretisierung mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall bedürfen, steht der Bestimmbarkeit durch Auslegung nicht entgegen. Entgegen dem Einwand der Beigeladenen folgt aus der Notwendigkeit der Auslegung der Regelvorgabe nach Sinn und Zweck im Einzelfall keine "Universalität" der Belange, die dem nachgeordneten Planungsträger in unzulässiger Weise Gestaltungsspielraum eröffnen würden. Unvorhersehbar ist nicht der atypische Fall, sondern nur, ob der (seltene) Fall einer Ausnahme eintreten wird. Wie auch der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat, wird dem nachgeordneten Planungsträger mit der Befugnis zur Feststellung der Atypik gerade nicht die abschließende Abwägung übertragen. Fallkonstellationen, auf die die Planaussage - hier: das Kongruenzgebot - seinem Wesen nach, d.h. nach Sinn und Zweck wegen Besonderheiten des Einzelfalls nicht "passt", werden - wie auch der Beklagte in der mündlichen Verhandlung anschaulich ausgeführt hat - zudem selten sein. Die Abwägung des Plangebers führt damit zu einem bestimmten Entscheidungsgehalt, der bei der weiteren Zielkonkretisierung nicht erneut zur Disposition steht. Sind - wie hier - die atypischen Ausnahmen vom Kongruenzgebot auch ohne abschließenden oder auch nur beispielhaften Katalog anhand der im Plan zum Ausdruck kommenden Regelungsabsichten des Plangebers bestimmbar, entfaltet die als Soll-Vorschrift gefasste Planaussage auch als Gesamtregelung den Verbindlichkeitsanspruch eines Ziels i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

1.3 Auch unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit des Regelatbestandes bestehen keine Bedenken gegen die Zielqualität des Plansatzes 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002. Das Kongruenzgebot verlangt, dass die einzelnen Einzelhandelsbetriebe der jeweiligen Zentralitätsstufe der Standortgemeinde entsprechen; ein Verstoß liegt bei einer wesentlichen Überschreitung des Verflechtungsbereichs vor. Anknüpfungspunkt ist der landes- oder regionalplanerisch definierte Status eines Ortes nach der gestuften zentralörtlichen Gliederungshierarchie im Sinne des Zentrale-Orte-Prinzips. Der Verflechtungsbereich ist für Ober- und Mittelzentren durch die Region und den Mittelbereich vorgegeben. Durch die in Plansatz 2.5 LEP 2002 vorgenommene Festlegung der Zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche lässt sich ohne Weiteres die räumliche Bezugsgröße im Verhältnis zur Lage des Vorhabens bestimmen. Der für Mittelzentren als Einzugsbereich bestimmte Mittelbereich wird gemäß Plansatz 2.5.9 Abs. 5 im Anhang des LEP 2002 durch Nennung der maßgeblichen Ortschaften sowie kartographisch konkretisiert. Für Oberzentren verweist Plansatz 2.5.8 LEP 2002 auf die Region als Anknüpfungspunkt. Das genügt entgegen der Auffassung der Revisionen zur räumlichen Bestimmung des Verflechtungsbereichs. Zu dieser Feststellung ist der Senat befugt, weil der Verwaltungsgerichtshof zum Landesrecht - jedenfalls insoweit - keine Aussagen getroffen hat, an die das Revisionsgericht gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO gebunden sein könnte.

1
5

Ebenfalls bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass der Verwaltungsgerichtshof die Bestimmtheit des unbestimmten Rechtsbegriffs "wesentlich" unter Rückgriff auf Schwellen- bzw. Grenzwerte, die sich als Erfahrungswerte zur Einschätzung der Zentrenverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben gebildet haben, bejaht und sich dabei an dem Anhaltswert in Ziff. 3.2.1.4 der Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten vom 21. Februar 2001 (- Einzelhandelserlass - GABl S. 290) orientiert hat. Sowohl der voraussichtliche Umsatz eines geplanten Vorhabens je qm Verkaufsfläche als auch die nach Sortimenten bestimmbare branchenbezogene Kaufkraft der Einwohner eines räumlich bestimmten Einzugsbereichs - hier: eines Mittelzentrums - lassen sich prognostisch berechnen. Solche Marktgutachten stellen eine zulässige Methode dar, um die ökonomischen Zusammenhänge der Kaufkraftbindung im Einzugsbereich eines Vorhabens abzubilden und damit Anhaltspunkte für die raumordnerischen Auswirkungen des Vorhabens mit Blick auf die raumordnungsrechtlich gewichtigen Belange der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs zu bieten (Urteile vom 17. Dezember 2009 -

BVerwG 4 C 2.08 - BVerwGE 136, 10 Rn. 14 und vom 11. Oktober 2007 - BVerwG 4 C 7.07 - BVerwGE 129, 307 Rn. 18, 21). Ob - wie in Ziff. 3.2.1.4 des Einzelhandelserlasses vorgegeben - eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben ist, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden, bedarf keiner Entscheidung. Denn nach den vom Verwaltungsgerichtshof zugrunde gelegten gutachterlichen Berechnungen würden jedenfalls hinsichtlich des Möbel-Einrichtungshauses rund 90 % und bei einer gemeinsamen Betrachtung des Gesamtvorhabens immerhin noch 82 % der zu erwartenden Umsätze durch Kunden von außerhalb des Einzugsbereichs der Klägerin erwirtschaftet.

1
6

1.4 Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof die Vereinbarkeit des Kongruenzgebotes mit höherrangigem Recht bejaht. Ob und mit welchem Inhalt ein Kongruenzgebot normiert wird, ist zwar allein eine landesrechtliche Frage (Beschluss vom 8. Juni 2006 - BVerwG 4 BN 8.06 - BRS 70 Nr. 13 S. 93 f.). Die Zielfestlegung muss sich aber am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Maßstab sind Schutzzweck und Reichweite des bundesrechtlichen Zentrale-Orte-Prinzips, aus dem das Kongruenzgebot abgeleitet wird.

1
7

1.4.1 Zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass, wenn die Landesplanung - wie im vorliegenden Fall - die Planungshoheit einzelner Gemeinden durch Normierung eines "strikten" Kongruenzgebots einschränkt, überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen müssen. Der Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG durch Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP 2002 ist formal vom Landesplanungsgesetz gedeckt und auch materiell gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig (vgl. auch Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329 <335>).

Die mit dem Kongruenzgebot bewirkte raumordnerische Standortplanung für raumbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe stellt ein überörtliches Interesse dar, das eine Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit rechtfertigen kann. Das Kongruenzgebot wird aus dem Zentrale-Orte-Prinzip abgeleitet (Beschluss vom 8. Juni 2006 a.a.O. S. 93). Dieser Grundsatz findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 ROG

a.F.), der anordnet, dass die Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten ist. Ziel der dieses Prinzip konkretisierenden raumordnerischen Regeln ist die raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt. Aus diesem Grund ist der Einzelhandel an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind. Das Kongruenzgebot dient - 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 Kongruenzgebots ist die raumordnerische Annahme, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, selbst dann raumunverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen. Das ist ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck. Mit dieser Zielrichtung bestehen gegen die Geeignetheit eines Kongruenzgebots in der Auslegung durch den Verwaltungsgerichtshof keine Bedenken. Entgegen der Auffassung der Revisionen steht der Geeignetheit des raumordnerischen Ziels auch nicht die fehlende städtebauliche Umsetzbarkeit entgegen. Das Kongruenzgebot räumt den Gemeinden Spielraum ein und lässt sich mit dem verfügbaren städtebaulichen Planungsinstrumentarium, insbesondere den vielfältigen horizontalen und vertikalen Kombinations- und Gliederungsmöglichkeiten umsetzen.

Die Einschätzung des Plangebers, dass andere, weniger tief in die gemeindliche Selbstverwaltungshoheit eingreifende Mittel diese Ziele insgesamt nicht gleich effektiv verwirklichen können, mithin das Kongruenzgebot auch erforderlich ist, ist nicht zu beanstanden. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit einer Regelung, die - wie hier - dem Schutz des öffentlichen Interesses dient, kommt dem Plangeber eine Einschätzungsprärogative zu. Es genügt nicht, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die Betroffenen weniger belasten, wenn sie nicht die gleiche Wirksamkeit versprechen. Ein bloßes Beeinträchtigungsverbot wie auch ein - nach der Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs - mit einem Beeinträchtigungsverbot verbundenes Integrationsgebot

(Plansatz 3.3.7.2 Satz 1 LEP 2002) mögen im Einzelfall "milder" sein, weil sie einem Vorhaben nicht strikt entgegenstehen, sondern eine wesentliche Beeinträchtigung der Versorgungssituation in der Standortgemeinde und in betroffenen Nachbargemeinden voraussetzen. Das legitime raumordnerische Ziel einer flächensparenden Raumnutzung und Verkehrsvermeidung können sie jedoch nicht in gleicher Weise erreichen wie ein "striktes" vom Beeinträchtigungsverbot abgekoppeltes Kongruenzgebot.

Zu Recht ist der Verwaltungsgerichtshof auch davon ausgegangen, dass das Kongruenzgebot nur dann verhältnismäßig ist, wenn es nicht für alle Fallgestaltungen unterschiedslos strikte Beachtung beansprucht. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich, dass die Möglichkeit bestehen muss, ein Vorhaben ausnahmsweise zuzulassen, das zwar formal gegen das Kongruenzgebot verstößt, aus atypischen Gründen im konkreten Einzelfall aber raumverträglich erscheint, mithin mit Blick auf das Schutzziel des Kongruenzgebots unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Dem hat der Plangeber im vorliegenden Fall durch Ausgestaltung des Kongruenzgebots als Soll-Vorschrift mit Abweichungsmöglichkeiten im atypischen Fall Rechnung getragen. Für Härtefälle, die keinen atypischen Fall begründen, steht zudem das förmliche Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Abs. 2 ROG (§ 11 ROG a.F.) zur Verfügung.

1.4.2 Der Senat stimmt dem Verwaltungsgerichtshof auch darin zu, dass das Kongruenzgebot mittelbar die von der Berufsausübungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie Standortwahl beschränkt und daher der Rechtfertigung durch überwiegende vernünftige Gründe des Gemeinwohls bedarf. Dieser Maßstab unterscheidet sich nicht von den "überörtlichen Interessen von höherem Gewicht", die zur Rechtfertigung nach Art. 28 Abs. 2 GG heranzuziehen sind. Auf die Ausführungen unter 1.4.1 kann daher Bezug genommen werden.

1.4.3 In Übereinstimmung mit dem revisiblen Unionsrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 AEUV jeder nationalen Maßnahme entgegensteht, die zwar ohne Diskriminierung aus

Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar, aber geeignet ist, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen. Das Beschränkungsverbot erfasst nicht nur Maßnahmen mit unmittelbarer Wirkung gegenüber dem Betroffenen, sondern auch mittelbare Einschränkungen (EuGH, Urteile vom 25. Juli 1991 - Rs. C-76/90, Säger - Slg. 1991, I-4221 Rn. 12, vom 3. Oktober 2000 - Rs. C-58/98, Corsten - Slg. 2000, I-7919 Rn. 33 und vom 15. Juni 2006 - Rs. C-255/04, Künstleragentur - Slg. 2006, I-5251 Rn. 37). Nicht diskriminierende, d.h. unterschiedslos wirkende beeinträchtigende Maßnahmen können jedoch gerechtfertigt sein, wenn die mit der Maßnahme verfolgten Ziele zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und der unionsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, d.h. die Maßnahmen geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Die Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten mit den Mitteln des Raumordnungsrechts stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar. Entgegen der Anregung der Beigeladenen sieht der Senat keinen Anlass für eine Vorlage gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV. Die raumordnungsrechtliche Ansiedlungssteuerung für Einzelhandelsgroßbetriebe im Wege des Kongruenzgebotes dient - wie dargelegt - nicht, auch nicht mittelbar wirtschaftlichen Zwecken, sondern zielt auf effektive Nutzung und Bündelung der öffentlichen Infrastruktur sowie die Vermeidung eines unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Zersiedelung und den damit einhergehenden Verkehr. Auch der Europäische Gerichtshof erkennt in Raumordnungszielen, die der Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten dienen, zwingende Gründe des Allgemeininteresses (EuGH, Urteil vom 1. Oktober 2009 - Rs. C-567/07, Woningstichting Sint Servatius - Slg. 2009, I-9021 Rn. 29 - zur Beschränkung des freien Kapitalverkehrs - unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 1. Juni 1999 - Rs. C-302/97, Konle - Slg. 1999, I-3099 Rn. 40). Unter den vom Gerichtshof bereits anerkannten Gründen finden sich auch der Umweltschutz (EuGH, Urteile vom 20. September 1988 - Rs. C-302/86, Kommission/Dänemark - Slg. 1988, I-4607 Rn. 9 und vom 14. Dezember 2004 - Rs. C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft - Slg. 2004, I-11763 Rn. 75) und der Verbraucherschutz (EuGH, Urteil vom 11. März 2010 - Rs. C-384/08, Attanasio Group Srl - ABl EU 2010 Nr. C 113 S. 11 Rn. 50 mit Verweis auf EuGH, Urteile vom 4. Dezember 1986 - Rs. C-220/83, Kommission/Frankreich - Slg. 1986, I-3663 Rn. 20 und vom 29. November 2007 - Rs. C-393/05, Kommission/Österreich - Slg. 2007,

I-10195 Rn. 52). Wie sich aus den Schlussanträgen der Generalanwältin Sharpston vom 7. Oktober 2010 ergibt, sind planungsrechtlich bewirkte Beschränkungen der Standorte großer Einzelhandelseinrichtungen auf städtische Bevölkerungszentren und Beschränkungen der Größe der Einrichtungen in weniger bevölkerungsreichen Gebieten als geeignete Mittel anzusehen, weil sie dem Ziel dienen, umweltbelastende Autofahrten zu vermeiden, dem innerstädtischen Verfall entgegenzuwirken, ein umweltgerechtes Stadtmodell zu erhalten, den Bau neuer Straßen zu vermeiden und den Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen (Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 7. Oktober 2010 - Rs. C-400/08, Kommission/ Spanien - Rn. 79, 90, 91). Notwendig sind präventive Maßnahmen; gerade auch der Umweltschutz bedarf der Umsetzung durch raumordnungsrechtliche Maßnahmen. Das gilt ebenso für den Schutz der verbrauchernahen Versorgung, der angesichts der demographischen Entwicklung besonderes Gewicht hat (vgl. auch Urteil vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 2.08 - BVerwGE 136, 10 Rn. 8).

Die Erforderlichkeit der Maßnahmen beurteilt sich allein danach, ob das (nationale) Raumordnungsrecht mildere Alternativen zur Verfügung stellt. Dass die mit der Standortsteuerung von Einzelhandelsgroßprojekten verbundenen Ziele des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes gegebenenfalls auch durch andere Maßnahmen außerhalb des Raumordnungsrechts gefördert werden könnten, führt nicht zur mangelnden Erforderlichkeit. Wie zu Art. 28 Abs. 2 GG ausgeführt, stellt das Raumordnungsrecht weniger einschneidende Alternativen zum Kongruenzgebot nicht zur Verfügung. Die Verhältnismäßigkeit der Regelung ist - wie ebenfalls bereits dargelegt - zudem dadurch gewahrt, dass die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens eröffnet ist.

2. Mit Bundesrecht nicht vereinbar ist dagegen die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, eine Zielabweichung, die zur - wenn auch einzelfallbezogenen - Abkehr von dem für Einzelhandelsgroßprojekte maßgeblichen Zentrale-Orte-Prinzip (Konzentrationsgrundsatz) und dem als Komplementärelement verstandenen Kongruenzgebot führe, berühre immer die "Grundzüge der Planung", so dass der Antrag auf Zulassung einer Zielabweichung zwingend abzulehnen gewesen sei (UA S. 48). Der Verwaltungsgerichtshof verkennt den Bedeutungsgehalt des bundesrechtlichen Begriffs "Grundzüge der Planung" i.S.d. § 6 Abs. 2 ROG (§ 11 Satz 1 ROG a.F.).

Der landesrechtlich in § 24 LplG verwendete Begriff "Grundzüge der Planung" nimmt Bezug auf den bundesrechtlich ursprünglich als Rahmenrecht in § 11 Satz 1 ROG a.F., nun in § 6 Abs. 2 ROG vorgegebenen Begriff. Der Begriff ist gesetzlich nicht definiert (Beschluss vom 15. Juli 2005 - BVerwG 9 VR 43.04 - Buchholz 406.14 § 4 ROG 1998 Nr. 1 S. 2). § 6 ROG unterscheidet nunmehr ausdrücklich zwischen Ausnahmen, die im Raumordnungsplan festgelegt werden können, und "Abweichungen", über die in einem eigens dafür geschaffenen raumordnerischen Zielabweichungsverfahren zu entscheiden ist. Der Gesetzgeber folgt mit der Neufassung des § 6 Abs. 2 ROG dem Muster der Befreiungsvorschrift des § 31 Abs. 2 BauGB (Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2003, Band 2, K § 11 Rn. 30); insofern kann die Rechtsprechung des Senats zu § 31 Abs. 2 BauGB Orientierung bieten. Wann eine Planänderung die Grundzüge der Planung berührt, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern hängt von der jeweiligen Planungssituation ab (Urteil vom 18. November 2010 - BVerwG 4 C 10.09 - Rn. 37). Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von minderem 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 (Urteile vom 4. August 2009 - BVerwG 4 CN 4.08 - BVerwGE 134, 264 Rn. 12, vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 23 und vom 9. März 1990 - BVerwG 8 C 76.88 - BVerwGE 85, 66 <72>).

Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass das Zentrale-Orte-Prinzip (Konzentrationsgrundsatz) und das Kongruenzgebot zu den Zielen gehören, die "als Grundzüge der Planung" die Planungskonzeption des LEP 2002 tragen und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmen (UA S. 47), ist als Ergebnis der Auslegung des LEP, der dem irrevisiblen Landesrecht angehört, zwar bindend. Die Schlussfolgerung, dass ein Abweichen von den

Zielfestlegungen, mit denen das Zentrale-Orte-Prinzip konkretisiert wird, in jedem Fall die planerische Grundentscheidung berühre, verkennt aber, dass es auf die konkreten Umstände des Einzelfalls ankommt, ob die Grundzüge der Planung berührt werden. Aus dem Umstand, dass im vorliegenden Fall nach der für die revisionsgerichtliche Beurteilung bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs keine atypischen Umstände vorliegen, die nach dem Willen des Plangebers dem nachgeordneten Planungsträger ausnahmsweise außerhalb des Zielabweichungsverfahrens eine Abweichung erlauben würden, darf nicht gefolgert werden, dass mit einer Abweichung im Wege des Zielabweichungsverfahrens die vom Plangeber getroffene planerische Regelung beiseite geschoben würde (vgl. dazu auch Beschluss vom 5. März 1999 - BVerwG 4 B 5.99 - Buchholz 406.11 § 31 BauGB Nr. 39 S. 2). Das Zielabweichungsverfahren ist nicht auf den atypischen Fall, sondern gerade auf den Härtefall ausgerichtet, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint. Wie bereits dargelegt ist, erweist sich das Kongruenzgebot nur dann als verhältnismäßig, wenn es nicht für alle Fallgestaltungen unterschiedslos strikte Beachtung beansprucht. Dem steht eine Gleichsetzung der Grundzüge der Planung mit dem Zentrale-Orte-Prinzip entgegen. Ob hier raumordnerische Besonderheiten bereits deswegen vorliegen, weil das Vorhaben - wie die Klägerin und die Beigeladene vortragen - zu keiner wesentlichen Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung im Einzugsbereich und der Funktion anderer Zentraler Orte führt oder weil andere Besonderheiten vorliegen, die den vorliegenden Fall als Härtefall i.S.d. § 6 Abs. 2 ROG erscheinen lassen, nicht aber die Grundzüge der Planung berühren, mithin eine Abweichung im Wege des Zielabweichungsverfahrens erlauben, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht geprüft. Da er auch darauf verzichtet hat zu prüfen, ob das Ansiedlungsvorhaben der Beigeladenen nicht nur gegen das Kongruenzgebot, sondern auch gegen das Beeinträchtigungsverbot und das Integrationsgebot verstößt, lässt sich auch nicht feststellen, ob die Ablehnung der Zielabweichung aus diesem Grund rechtmäßig ist und die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs sich im Ergebnis als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Sache ist daher gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an den Verwaltungsgerichtshof zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

104 2.4 Es liegt kein Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB vor.

105 Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Ziele i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Festlegungen mit landesplanerischer Letztverbindlichkeit. Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich (BVerwG vom 16.12.2010 - 4 C 8/10 - ZfBR 2011, 255 ff.; BayVGh vom 19.4.2004 – 15 B 99.2605 – VGh n.F. 57, 185/188). Nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG, in der Fassung vom 27.12.2004 GVBl S. 521) werden die Ziele in den Raumordnungsplänen festgelegt. Raumordnungspläne sind nach Art. 11 Abs. 1 BayLplG das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne. Landesplanerische Planaussagen, die als sog. „Soll-Ziele“ formuliert sind, beanspruchen die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angesprochene Verbindlichkeit nicht schlechthin. Denn eine Rechtsnorm, die als „Soll-Vorschrift“ erlassen ist, bindet den Normadressaten - nur dann - im Sinne eines „Muss“, wenn keine Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Insoweit gilt für die Beurteilung der Zielqualität landesplanerischer Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift nichts anderes als für diejenigen Aussagen, die dem Regel-Ausnahme-Muster folgen und damit den Verbindlichkeitsanspruch relativieren (BVerwG vom 16.12.2010 a.a.O. RdNr. 9, BVerwG vom 18.9.2003 - 4 CN 20/02 - BVerwGE 119, 54-63). Plansätze mit einer „Soll“-Struktur erfüllen die Merkmale eines Ziels der Raumordnung daher nur, wenn der Plangeber die Abweichungsvoraussetzungen für atypische Sachverhalte mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit selbst festgelegt hat (BayVGh vom 19.4.2004 a.a.O. S. 189). Ist dies der Fall, sind die Merkmale eines den nachgeordneten Planungsträger bindenden Zieles auch bei landesplanerischen Aussagen in Form einer Soll-Vorschrift erfüllt. Dagegen entfalten Soll-Vorschriften, die keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle bieten, mithin in dieser Frage einen Abwägungsspielraum eröffnen, keinen Verbindlichkeitsanspruch. So liegt der Fall hier.

15 1. Es liegt kein Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB vor.

16 a) Die Festlegung in Punkt B.V.1.6 des Regionalplans der Region Allgäu (16) i.d. F. der Bekanntmachung vom 6. Mai 2008 (RABl Schwaben Nr. 6/2008) weist die ein Ziel im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB kennzeichnende Verbindlichkeit nicht auf.

17 (1) Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Ziele im Sinn des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Festlegungen mit landesplanerischer Letztverbindlichkeit. Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich (BVerwG vom 16.12.2010 Az. 4 C 8/10 <juris> RdNr. 9; BayVGh vom 19.4.2004 VGh n.F. 57, 185/188). Nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) werden die Ziele in den Raumordnungsplänen festgelegt. Raumordnungspläne sind nach Art. 11 Abs. 1 BayLplG das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne.

106 Das Landesentwicklungsprogramm (Anlage zur Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern - LEP - vom 8.8.2006 GVBl S. 471, im Folgenden LEP 2006) enthält gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 3 BayLPlG jeweils mit „(Z)“ bezeichnete, mithin vom Verordnungsgeber als Ziel eingestufte Festlegungen, deren Verstoß die Antragstellerin rügt. Dazu gehören die Festlegungen des LEP 2006 unter B VI 1.1 (Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden; Verhinderung einer Zersiedelung der Landschaft; möglichst geringe Versiegelung von Freiflächen; Anbindung von Neubauflächen an geeignete Siedlungseinheiten) sowie B VI 1.5 (schonende Einbindung von Siedlungsgebieten in die Landschaft; Freihaltung besonders schützenswerter Landschaftsteile, wie [u. a.] landschaftsprägender Höhenrücken, Kuppen und Hanglagen, von Bebauung; Vermeidung einer ungegliederten, insbesondere bandartigen Siedlungsentwicklung). Gleiches gilt für die Festlegungen in B V 1.3 des Regionalplans der Region A**** - Ziele und Grundsätze (Verordnung zur Neufassung des Regionalplanes der Region A**** - (Bekanntmachung vom 10. Januar 2007, RABl S***** Nr.1/2007, geändert durch Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region A**** vom 7.11.2007, Bekanntmachung der Regierung von S***** vom 6.5.2008 - RABl S***** Nr. 6/2008). Danach soll insbesondere einer unorganischen Ausweitung der Siedlungsgebiete in besonders exponierten Lagen wie Kuppen und Oberhangteilen von Höhenrücken vor allem im Süden und Westen der Region entgegengewirkt werden. Auch ist festgelegt, dass einer Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt werden soll. Neubauflächen sollen möglichst in Anbindung an bestehende Siedlungseinheiten ausgewiesen werden.

18 (2) Der Regionalplan der Region Allgäu enthält unter Punkt B V.1.6 die als Ziel „(Z)“ bezeichnete Festlegung, dass „Freiflächen zwischen benachbarten Siedlungseinheiten insbesondere in den zentralen Orten Kempten, Kaufbeuren und Lindau als Trenngrün gesichert werden sollen“. Das Plangebiet liegt, wie sich aus Karte 2 zum Regionalplan „Siedlung und Versorgung“ ergibt, im Bereich eines in Punkt V.1.6 bezeichneten Trenngrüns.

19 Allein aus der Bezeichnung des angeführten Plansatzes als „Ziel“ lässt sich jedoch nicht ableiten, dass es sich in der Sache um ein Ziel im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB handelt. Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels (oder nur eines Grundsatzes) hat, hängt von der Planaussage selbst ab. Erfüllt eine planerische Regelung nicht die inhaltlichen Voraussetzungen, die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG (ebenso in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG) umschrieben sind, so ist sie kein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB. Anderslautende Bekundungen des Plangebers machen aus einer Planaussage, die lediglich die Merkmale eines Grundsatzes aufweist, kein Ziel (BVerwG vom 18.9.2003 BVerwGE 119, 54/59).

20 Landesplanerische Planaussagen, die als sog. „Soll-Ziele“ formuliert sind, beanspruchen die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angesprochene Verbindlichkeit nicht schlechthin. Denn eine Rechtsnorm, die als „Soll-Vorschrift“ erlassen ist, bindet den Normadressaten - nur dann - im Sinne eines „Muss“, wenn keine Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Insoweit gilt für die Beurteilung der Zielqualität landesplanerischer Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift nichts anderes als für diejenigen Aussagen, die dem Regel-Ausnahme-Muster folgen und damit den Verbindlichkeitsanspruch relativieren (BVerwG vom 16.12.2010 a.a.O. RdNr. 9; BayVGH vom 19.4.2004 a.a.O. S. 189). Plansätze mit einer „Soll“-Struktur erfüllen die Merkmale eines Ziels der Raumordnung daher nur, wenn der Plangeber die Abweichungsvoraussetzungen für atypische Sachverhalte mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit selbst festgelegt hat. Ist dies der Fall, sind die Merkmale eines den nachgeordneten Planungsträger bindenden Zieles auch bei landesplanerischen Aussagen in Form einer Soll-Vorschrift erfüllt. Dagegen entfalten Soll-Vorschriften, die keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle bieten, mithin in dieser Frage einen Abwägungsspielraum eröffnen, keinen Verbindlichkeits-

107 Die Festlegungen des LEP 2006 unter A 2.4 (Reduzierung des Flächen- und Ressourcenverbrauchs), B VI 1.1 (Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden; Verhinderung einer Zersiedelung der Landschaft; möglichst geringe Versiegelung von Freiflächen; Anbindung von Neubauflächen an geeignete Siedlungseinheiten) sowie B VI 1.5 (schonende Einbindung von Siedlungsgebieten in die Landschaft; Freihaltung besonders schützenswerter Landschaftsteile, wie [u. a.] landschaftsprägender Höhenrücken, Kuppen und Hanglagen, von Bebauung; Vermeidung einer ungegliederten, insbesondere bandartigen Siedlungsentwicklung) weisen die ein Ziel im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB kennzeichnende Verbindlichkeit nicht

auf. Gleiches gilt für die Festlegungen in B V 1.3 des Regionalplans der Region A***** - Ziele und Grundsätze (Verordnung zur Neufassung des Regionalplanes der Region A***** - (Bekanntmachung vom 10. Januar 2007, RABl S***** Nr.1/2007, geändert durch Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region A***** vom 7.11.2007, Bekanntmachung der Regierung von S***** vom 6.5.2008 - RABl S***** Nr. 6/2008). Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle lassen sich mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit weder aus den genannten als Soll-Vorschrift formulierten Festlegungen des LEP 2006 noch aus weiteren Planaussagen oder einer Zusammenschau des Festlegungen herleiten. Gleiches gilt für die genannten Festlegungen des Regionalplans der Region A*****

108 Die genannten Festlegungen des LEP und des Regionalplans der Region A***** weisen eine nur geringe Aussageschärfe auf. Hinweise darauf, unter welchen konkreten Umständen von den planerischen Forderung abgewichen und etwa anderen Vorgaben der Landesplanung Vorrang eingeräumt werden kann, lassen sich daraus nicht entnehmen. Die Festlegungen stehen unabhängig nebeneinander und weisen keinen inneren Kontext auf. Die im LEP insgesamt zum Ausdruck kommenden Vorstellungen und Regelungszusammenhänge erlauben ebenfalls keinen Rückschluss darauf, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme von der verbindlichen Vorgabe angenommen werden kann. Die angeführten planerischen Festlegungen haben gegenüber der gemeindlichen Planungshoheit einen gleichsam offenen Inhalt. Sie nehmen eine abschließende Abwägung im Bauleitplanverfahren (noch) nicht vorweg. Der Antragsgegner als Adressat der Regelung hatte daher die Möglichkeit, sich ohne Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB durch eine eigene Abwägungsentscheidung ohne landesplanungsbehördliche Beteiligung über die landesplanerische Abwägung hinwegzusetzen.

anspruch. So liegt der Fall hier.

21 (3) Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle lassen sich mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit weder aus der Soll-Vorschrift selbst noch aus den weiteren Planaussagen herleiten. Das in Punkt B V.1.6 des Regionalplan Allgäu formulierte Ziel erschöpft sich in der Soll-Forderung, die in der zeichnerischen Darstellung in Karte 2 des Regionalplans skizzierten Freiflächen zwischen benachbarten Siedlungseinheiten als Trenngrün zu sichern. Hinweise darauf, unter welchen konkreten Umständen von dieser Forderung abgewichen werden kann und etwa anderen Vorgaben des Regionalplanes Vorrang eingeräumt werden kann, lassen sich daraus nicht entnehmen. Auch in der Zusammenschau des unter Punkt B V.1.6 formulierten Soll-Zieles mit den übrigen Planaussagen in Abschnitt B V. ist nicht zu erkennen, unter welchen tatbestandlichen Voraussetzungen von einem atypischen Fall ausgegangen werden könnte. Die Planaussagen stehen unabhängig nebeneinander und weisen keinen inneren Kontext auf, der eine bestimmte Auslegung vorgäbe. Die im Regionalplan Allgäu insgesamt zum Ausdruck kommenden Vorstellungen und Regelungszusammenhänge erlauben ebenfalls keinen Rückschluss darauf, unter welchen Voraussetzungen eine atypische Lage angenommen werden kann. Das im Regionalplan Allgäu unter Punkt B V.1.6 formulierte Soll-Ziel entfaltet damit keinen Verbindlichkeitsanspruch, der die Antragsgegnerin zur Anpassung i.S. des § 1 Abs. 4 BauGB verpflichten würde.



Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
80525 München

Regierungen
- Höhere Landesplanungsbehörden
- Höhere Bauaufsichtsbehörden
Regionale Planungsverbände

Nachrichtlich
Landesrechtsanwaltschaft Bayern
Kommunale Spitzenverbände

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom
IX/2

Name
Herr Heinisch

Telefon
089 2162-7023

Telefax
089 2162-3923

E-Mail
franzjosef.heinisch@
stmwivt.bayern.de

München,
19.09.2011

**Information über neuere Rechtsprechung;
Anbindungsziel des LEP**

Anlagen: (1) Schreiben vom 26.07.2011 mit 2 Anlagen
(2) Urteil des BayVGh vom 20.04.2011 (15 N 10.1320)
(3) Urteil des BayVGh vom 31.05.2011 (8 N 10.1663)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 26.07.2011 hatten wir über die Urteile des BVerwG vom 16.12.2010 (4 C 8/10) und des BayVGh vom 25.05.2011 (15 N 10.1568) informiert, die sich mit der Zielqualität von Soll-Festlegungen befassen (vgl. Anlage 1). In diesem Schreiben wurde festgestellt, dass es sich beim Anbindungsziel des LEP (B VI 1.1 Abs. 3 Satz 2), das als Soll-Vorschrift formuliert ist, um ein Ziel der Raumordnung handelt, da sich aus der Zielbegründung Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle ermitteln lassen (vgl. 2. Tiert unter Ziff. 2).

Das Urteil des BayVGh vom 20.04.2011 (Anlage 2) gibt keine Veranlassung, von dieser Auffassung abzurücken.

Dienstgebäude
Prinzregentenstr. 28, 80538 München
Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstr. 24, 80538 München
Öffentliche Verkehrsmittel: U4, U5 (Lehel); 17, 100 (Nationalmuseum/Haus der Kunst)

Telefon Vermittlung
089 2162-0
Telefax
089 2162-2760

E-Mail
poststelle@stmwivt.bayern.de
Internet
www.stmwivt.bayern.de



Der 15. Senat des BayVGH hat in diesem Urteil die Auffassung vertreten, dass u.a. das Anbindungsziel kein Ziel der Raumordnung sei. Er begründet dies damit, dass das Soll-Ziel keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle böte (Rn. 105 a.E.), insbesondere sich solche Anhaltspunkte mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit weder aus den LEP-Zielen A I 2.4, B VI 1.1 und B VI 1.5 noch aus weiteren Planaussagen oder einer Zusammenschau der Festlegungen herleiten ließen (Rn. 107). Die genannten Festlegungen wiesen nur eine geringe Aussage-schärfe auf. Hinweise darauf, unter welchen konkreten Umständen von den planerischen Forderung[en] abgewichen und etwa anderen Vorgaben der Landesplanung Vorrang eingeräumt werden könne, ließen sich daraus nicht entnehmen (Rn. 108).

Der 15. Senat des BayVGH geht in seiner Entscheidung nicht auf die Ausführungen des BVerwG zur Heranziehung der Zielbegründung für die Bestimmung der Ausnahmeveraussetzungen ein und setzt sich auch nicht mit der Begründung zum Anbindungsziel auseinander. Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16.12.2010 eine solche Heranziehung zugelassen (vgl. Schreiben vom 26.07.2011). Anders als der 15. Senat hat der 8. Senat des BayVGH die Zielbegründung (wie auch die Aufstellungsunterlagen und die Änderungs-begründung) für die Bestimmung der Ausnahmetatbestände herangezogen (BayVGH, Urteil vom 31.05.2011, 8 N 10.1663, Rn. 51 und 52).

In der Begründung zum Anbindungsziel sind drei Ausnahmetatbestände konkret umschrieben (keine Erweiterungsmöglichkeiten aufgrund landschaftlicher Gegebenheiten oder Hauptverkehrsstrassen; Angewiesenheit im Bereich der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf spezifische Standortvorteile; keine Anbindungsmöglichkeit von mindestens 3 ha großen produzierenden Betrieben im Hinblick auf die Ortsbildgestaltung). Damit genügt das als Soll-Ziel formulierte Anbindungsziel den Anforderungen des BVerwG.

Das Anbindungsziel ist deshalb weiterhin als Ziel der Raumordnung zu behandeln, das die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 Sätze 1 und 2 ROG und die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auslöst.

Aus fachlicher Sicht ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die Anbindung neuer Baugebiete an bestehende Siedlungseinheiten ist ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung der Zersiedelung und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Die Zersiedelung der Landschaft schränkt die Funktionsfähigkeit der Freiräume ein und bildet Ansatzpunkte für eine weitere Besiedelung im Außenbereich. Durch die Anbindung wird ein flächen- und energiesparender wirtschaftlicher Ausbau und Unterhalt bestehender technischer Infrastruktureinrichtungen erreicht.

Angesichts der Herausforderungen durch die demographischen Veränderungen, die Energiewende und den Klimawandel gewinnen diese Aspekte zunehmend an Bedeutung.

Die höheren Bauaufsichtsbehörden werden gebeten, die unteren Bauaufsichtsbehörden sowie die Gemeinden zu unterrichten.

Dieses Schreiben ergeht im Einvernehmen mit der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Schreiber
Ministerialdirigent

Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie



Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
80525 München

Per E-Mail

Höhere Landesplanungsbehörden

Regionale Planungsverbände

Name
Herr Heinisch

Telefon
089 2162-7023

Telefax
089 2162-3923

E-Mail
franzjosef.heinisch@
stmwivt.bayern.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom
IX/2

München,
26.07.2011

**Information über neuere Rechtsprechung;
Soll-Ziele**

Anlagen: (1) Urteil des BVerwG vom 16.12.2010 (4 C 8/10)
(2) Urteil des BayVGH vom 25.05.2011 (15 N 10.1568)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die beiliegenden Urteile befassen sich mit der Zielqualität von Soll-Festlegungen.

1. Inhalt der Entscheidungen

Der Leitsatz der Entscheidung des BVerwG vom 16.12.2010 lautet:

„Landesplanerische Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift erfüllen dann die Merkmale eines Ziels der Raumordnung, wenn die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Soll-Vorschrift auch ohne förmliches Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Plans hinreichend bestimmt oder doch wenigstens bestimmbar sind.“

Dienstgebäude
Prinzregentenstr. 28, 80538 München
Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstr. 24, 80538 München
Öffentliche Verkehrsmittel: U4, U5 (Lehel); 17, 100 (Nationalmuseum/Haus der Kunst)

Telefon Vermittlung
089 2162-0
Telefax
089 2162-2760

E-Mail
poststelle@stmwivt.bayern.de
Internet
www.stmwivt.bayern.de



Mit seinem Urteil trifft das BVerwG insbesondere folgende Aussagen:

- Soll-Vorschriften können Ziele der Raumordnung sein (BVerwG vom 16.12.2010 (4 C 8/10), Rn. 6).
- Eine Soll-Festlegung hat (nur dann) Zielqualität, wenn die Ausnahmeveraussetzungen im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Raumordnungsplans hinreichend bestimmt oder doch bestimmbar sind; nicht erforderlich ist eine Benennung der Ausnahmeveraussetzungen im Text der Vorschrift (BVerwG vom 16.12.2010 (4 C 8/10), Rn. 8, 9, 10).

Der BayVGH hat sich im Urteil vom 25.05.2011 dieser Rechtsprechung angeschlossen.

2. Folgerungen aus den Entscheidungen

- Das frühere bayerische Verständnis der Soll-Ziele (Ausnahmen von der Zielbindung in nicht vorhersehbaren und damit nicht umschreibbaren Fällen) wird vom BVerwG nicht geteilt.
- Unbeschadet dessen enthalten eine Vielzahl der geltenden Soll-Vorschriften bzw. deren Begründung Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle oder es lassen sich solche Anhaltspunkte im Wege der Auslegung ermitteln. Dementsprechend handelt es sich etwa beim Einzelhandels- oder beim Anbindungsziel des LEP um Ziele der Raumordnung.
- Es ist allein Aufgabe der Rechtsprechung, ggf. den Zielcharakter einer im LEP oder in einem Regionalplan als Ziel ausgewiesenen Festlegung zu verneinen. Eine Verwerfungskompetenz der Verwaltung besteht nicht.

- Zur Vermeidung von Missverständnissen und im Sinne der Rechtsklarheit erscheint es ratsam, bei Fortschreibungen der Regionalpläne bei der Festlegung von Zielen die Formulierungen „ist zu“, „muss“ oder „hat zu“ zu verwenden und verstärkt auf die inhaltlichen Anforderungen an Ziele zu achten. Bei der Festlegung von Zielen mit Regel-Ausnahmetatbeständen sollten „ist in der Regel“-Formulierungen verwendet und die Ausnahmevoraussetzungen zumindest in der Zielbegründung konkret umschrieben werden. Bei der Festlegung von Grundsätzen bietet sich zur Unterscheidung von Zielen künftig die Formulierung „soll“ (ggf. auch: „soll besondere Bedeutung beigemessen werden“, „soll angestrebt werden“) an. Auf das Protokoll zur Dienstbesprechung vom 21.01.2010 wird verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen



Karl Schumacher

**B VI Nachhaltige Siedlungs-
entwicklung****1 Siedlungsstruktur**

Wohnsiedlungswesen ist eine überorganische Entwicklung auch in anderen geeigneten Gemeinden der Stadt- und Umlandbereiche in Verdichtungsräumen möglich.

(G) Der Erhaltung der gewachsenen Siedlungsstruktur und der nachhaltigen Weiterentwicklung unter Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen entsprechend den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft kommt besondere Bedeutung zu. Dabei sind die Bewahrung der bayerischen Kulturlandschaft und die Förderung der Baukultur anzustreben. Auf das charakteristische Orts- und Landschaftsbild ist möglichst zu achten.

1.4 (Z) In den Regionalplänen sollen regionale Grünzüge besonders in den Verdichtungsräumen zur Verbesserung des Bioklimas, zur Gliederung der Siedlungsräume und zur Erholungsvorsorge ausgewiesen werden. In diesen Grünzügen sollen Planungen und Maßnahmen, die die genannten Funktionen beeinträchtigen, unterbleiben.

1.5 (G) Siedlungsgebiete sowie sonstige Vorhaben sind möglichst schonend in die Landschaft einzubinden.

1.1 (Z) Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden sollen vorrangig

- die vorhandenen Potentiale (Baulandreserven, Nachverdichtung, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten genutzt und
- flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden.

(Z) Besonders schützenswerte Landschaftsteile sollen grundsätzlich von einer Bebauung freigehalten werden. Dies gilt neben unter besonderem gesetzlichen Schutz stehenden Gebieten für

(G) Es ist anzustreben, die Versiegelung von Freiflächen möglichst gering zu halten.

- besonders bedeutende oder weithin einsehbare Landschaftsteile wie landschaftsprägende Höhenrücken, Kuppen und Hanglagen und
- Fluss- und Seeuferbereiche, die ökologisch oder für das Landschaftsbild wertvoll oder der Allgemeinheit für Erholungszwecke vorzubehalten sind.

(Z) Die Zersiedelung der Landschaft soll verhindert werden. Neubauflächen sollen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden.

(Z) Eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsentwicklung soll vermieden werden.

1.2 (G) Die Siedlungsentwicklung ist möglichst mit den Erfordernissen einer günstigen Verkehrserschließung und -bedienung durch öffentliche Verkehrsmittel abzustimmen.

**2 Wohnungswesen und gewerbliches
Siedlungswesen**

(Z) In den Verdichtungsräumen soll sich die Entwicklung des Siedlungswesens, ausgehend von den Kernstädten, entlang der leistungsfähigen Verkehrswege, vor allem des schienengebundenen Personennahverkehrs und – sofern vorhanden – Entwicklungsachsen vollziehen.

2.1 (G) Durch eine nachhaltige gemeindliche Planung, die eine vorausschauende kommunale Bodenpolitik einschließt, ist der Nachfrage nach verfügbarem Wohnbauland und gewerblichem Bauland möglichst Rechnung zu tragen.

2.2 (G) Die Schaffung von kostengünstigen, an zukünftige Bedürfnisse anpassbaren Wohnungen, die Erhöhung des Eigentumsanteils sowie verdichtete, individuelle Bauformen sind anzustreben.

1.3 (Z) In allen Gemeinden soll in der Regel eine organische Siedlungsentwicklung stattfinden. Abweichend hiervon ist eine überorganische Siedlungsentwicklung in zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten sowie in geeigneten Gemeinden im Bereich von Entwicklungsachsen zulässig. Im

(G) Der stetigen Verbesserung der Versorgung mit angemessenem, erschwinglichem Wohnraum für sozial schwache Be-

