

Niedersächsisches OVG · Beschluss vom 20. März 2014 · Az. 1 MN 7/14

- Auszug aus der Begründung zur Konkretisierung des Integrationsgebotes -

Die Festsetzung des Sondergebietes SO1 „SB-Warenhaus“ verstößt überdies gegen das raumordnungsrechtliche Integrationsgebot. Hierzu bestimmt Nr. 2.3 Abs. 3 Satz 6 und 7 LROP 2012 (Entwicklung der Versorgungsstrukturen):

Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente innenstadtrelevant sind, sind nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig (Integrationsgebot). Diese Flächen müssen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein.

Das RROP 2005 verzichtet auf eine weitere Konkretisierung.

Zur rechtlichen Bedeutung des Zielcharakter aufweisenden Integrationsgebots hat der Senat in seinem Beschluss vom 17. Mai 2013 (- [1 ME 56/13](#) -, juris Rn. 29 ff. = DÖV 2013, 697, nur Leitsatz) zur gleichlautenden Fassung des LROP 2008 ausgeführt:

„Das Integrationsgebot ist - neben dem Kongruenzgebot - eines von vier Prinzipien, mit denen der Gesetzgeber das zentralörtliche Prinzip im Einzelfall verwirklichen will. Das Integrationsgebot stellt dabei nach den Erläuterungen zum LROP II 2008 (Seite 89) das Instrument dar, welches am kleinteiligsten wirkt. Es hat die Aufgabe, die nach Art eines Kondominiums einander ergänzenden Rechtskreise Raumordnungs- und Städtebaurecht im Einzelfall zu verklammern und insbesondere die Handelsfunktion zu sichern und entwickeln zu helfen, welche vor allem in Innenstädten und Ortsmitten erfüllt werden soll. Ein attraktiver und funktionsfähiger Handelsplatz „Innenstadt“ ist eine der maßgeblichen Leitvorstellungen der Raumordnung. Deren Funktionsfähigkeit soll bei/trotz Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten gewahrt und gestärkt werden. Das wird auf Seite 90 der Erläuterungen zum LROP II 2008 - zu Abschnitt 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen - wie folgt erläutert:

Städtebaulich integrierte Lagen stehen im engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des § 2 Abs. 2 und § 9 Abs. 2a BauGB. Sie verfügen über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen, haben einen wesentlichen fußläufigen Einzugsbereich und sind in das ÖPNV-Netz eingebunden. Von Bedeutung ist auch ein attraktives Parkmanagement für den individuellen Verkehr. Entsprechend ihrer unterschiedlichen Versorgungsfunktion können sowohl Innenstädte bzw. deren Ortsmitten/-kerne als Hauptzentren sowie Stadtteilzentren als Nebenzentren das Kriterium der „städtebaulich integrierten Lage“ erfüllen.

Nicht alle Einzelhandelsangebote und -formen sind für die Funktionsfähigkeit von städtebaulich integrierten Lagen gleichermaßen bedeutsam. Auch lassen sich nicht alle Sortimentsbereiche zum Beispiel aufgrund ihres hohen Flächenbedarfs in der Präsentation und Lagerung von Waren oder aufgrund des durch sie erzeugten Verkehrs in den zumeist kleinteilig strukturierten städtebaulich integrierten Lagen stadt- und ortsverträglich unterbringen. Das Integrationsgebot ist daher begrenzt auf Einzelhandelsgroßprojekte mit innenstadtrelevantem Kernsortiment.

Das Integrationsgebot hat mithin die Aufgabe, zur Erreichung der mit dem Zentrale-Orte-Prinzip verfolgten Absichten beizutragen, eine Zersiedlung des Raums, überflüssige Verkehrsbewegungen und damit unnötige Immissionen sowie den Bau neuer Straßen zu verhindern und sicherzustellen, dass der zentrale Versorgungsstandort Innenstadt sowie Nahversorgungsstandorte im Interesse der nichtmotorisierten Bevölkerung erhalten und gestärkt werden. Es ist mithin Teil eines Bestrebens,

Niedersächsisches OVG · Beschluss vom 20. März 2014 · Az. 1 MN 7/14

- Auszug aus der Begründung zur Konkretisierung des Integrationsgebotes -

das auf Schutz der Umwelt, Schonung der Ressourcen, Verkehrsvermeidung, Bewahrung der Stadtzentren und Sicherung der verbrauchernahen Versorgung gerichtet ist. Das muss nicht alles im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt, sondern kann auch in anderen zentralen Versorgungsbereichen einer Standortgemeinde gesichert/erreicht werden (BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 - [4 C 7.07](#) -, [BVerwGE 129, 307](#) = [NVwZ 2008, 308](#) = [BRS 71 Nr. 89](#); Urt. v. 17.12.2009 - [4 C 2.08](#) -, [BVerwGE 136, 10](#) = [NVwZ 2010, 590](#) = [BRS 74 Nr. 97](#)). Insoweit flankiert und ergänzt das Integrationsgebot das Beeinträchtigungsverbot.

Dieser Sinn und Zweck des Integrationsgebotes, sein Wortlaut sowie die oben zitierten Erläuterungen erlauben in so eindeutigem Maße eine Anwendung/Subsumtion des Integrationsgebotes, dass am Zielcharakter dieser Bestimmung keine durchgreifenden Bedenken bestehen. Die innenstadtrelevanten Sortimente, deren „Kernbetroffenheit“ allein die Anwendung von Nr. 2.3 03 Satz 6 LROP II 2008 auslöst, lassen sich in Anlehnung an die beispielhafte Aufzählung auf Seite 91 der Erläuterungen zum LROP II 2008 zumindest im Wesentlichen zweifelsfrei ermitteln. Es bedarf keiner Darlegung, dass jedenfalls die dort im allerersten Spiegelstrich genannten Lebensmittel dazugehören, welche Schwerpunkt und Kernsortiment des hier interessierenden Vorhabens ausmachen.

Diese - oben im Wesentlichen wiedergegeben - Erläuterungen geben auch einen zureichenden Fingerzeig, wie als integriert anzusehende Standorte positioniert sein müssen. Schon der oben erläuterte Zusammenhang dieser Ausprägung des Zentrale-Orte-Systems mit dem Bestreben, vor allem den zentralen Versorgungsstandort Innenstadt, aber auch (echte) Nebenzentren zu sichern, zeigt, dass sich großflächige Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevantem Kernsortiment räumlich nicht so weit von der Innenstadt bzw. den Nebenzentren entfernen dürfen, dass sie ein davon unabhängiges Eigenleben führen können. Der von der Antragstellerin behauptete Widerspruch zwischen der Pflicht zur Orientierung an den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne der §§ [2](#) Abs. 2, [9](#) Abs. 2a BauGB und dem Umstand, dass sie mit diesen nicht identisch seien, sondern mit ihnen nur einen engen räumlichen und funktionellen Zusammenhang haben sollen, besteht nicht. Er ist vielmehr nach den oben wörtlich zitierten Erläuterungen zum LROP II 2008 durch das Bestreben begründet, einerseits großflächige Einzelhandelsbetriebe zuzulassen, welche sich wegen der dort häufig (und so auch hier) anzutreffenden Kleinteiligkeit der Bebauung in Innenstädten verbreitet nicht problemfrei verwirklichen lassen, andererseits durch ihre Zulassung diese Innenstadt als zentralen Marktbereich nicht zu gefährden. Dass sich eine Innenstadt/ein zentraler Versorgungsbereich nach den tatsächlichen Verhältnissen (vgl. zu § [34](#) Abs. 3 BauGB BVerwG, B. v. 12.7.2012 - [4 B 13.12](#) -, [NVwZ 2012, 1565](#) = BauR 2012, 1760) eindeutig abgrenzen lässt, ist geklärt. (...)

Die genannte Gratwanderung zwischen Förderung der Innenstadt und Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrumsrelevantem Sortiment soll raumordnungsrechtlich nur gelingen können, wenn die - unter anderem aus einer Anwendung des § [14](#) BauNVO als Rechtsfigur bekannte - Unterordnung in funktioneller und räumlicher Hinsicht gelingt. Der großflächige Einzelhandelsbetrieb darf räumlich und funktionell keinen Umfang annehmen, welcher gleichberechtigt neben die Innenstadt tritt. Er soll den zentralen Versorgungsbereich (idR Innenstadt, aber auch Nahversorgungszentren) - sich an diesen räumlich „anschmiegend“ - funktionell ergänzen und nicht in Konkurrenz zu ihm treten. Es soll mithin eine räumlich-funktionelle Einheit mit den in der Innenstadt vermuteten/vorhandenen Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen bestehen/hergestellt werden. Sie soll unter anderem dazu beitragen,

Niedersächsisches OVG · Beschluss vom 20. März 2014 · Az. 1 MN 7/14

- Auszug aus der Begründung zur Konkretisierung des Integrationsgebotes -

dass die vorhandene Infrastruktur besser/optimal genutzt werden kann, damit der Flächenverbrauch minimiert, das Ortsbild geschützt und die verbrauchernahe Versorgung sichergestellt wird, indem keine „außerinnenstädtische“ Konkurrenz den Läden das „Leben so schwer macht“, dass mit deren Existenz der zentrale Marktplatz (Innenstadt) und damit zugleich die verbrauchernahe Versorgung gefährdet ist. Dass der Raumordnungsgesetzgeber die naheliegende Gefahr sieht, selbst ganz citynah errichtete großflächige Einzelhandelsbetriebe möchten dem einen oder anderen Innenstadtgeschäft wirtschaftlich doch ernstlich zusetzen, ist daraus zu ersehen, dass er mit dem in den Erläuterungen genannten „attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr“ eine Kompensation eingeführt hat. Gerade kleinteilig bebaute zentrale Versorgungsbereiche leiden verbreitet unter Parkplatzmangel. Nach Art beschränkter Symbiose soll sich daher ein großflächiger Konkurrenzbetrieb dem Innenstadtbereich räumlich „eng“ nähern dürfen, das dann allerdings um den Preis, mit dem genannten „attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr“ einen Beitrag dazu zu leisten, dass seine Besucher „die Gelegenheit“ nutzen, anlässlich des Besuchs dieses großflächigen Einzelhandelsbetriebes „auch mal“ in der angrenzenden Innenstadt „vorbeizuschauen“ und so dortigen Gewerbetreibenden Chancen zu eröffnen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können auf diese Weise zum Vorteil des benachbarten zentralen Marktgebietes Magnetfunktion erfüllen.

Die gleichwohl mit dieser räumlich-funktionellen Nähe für Innenstadt-Geschäfte verbundenen Gefahren werden nicht durch das Integrationsgebot, sondern das Beeinträchtigungsverbot von Nr. 2.3 03 Satz 19 LROP II 2008 erfasst, der folgenden Wortlaut hat:

Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).

Anzufügen ist, dass der Senat in der oben zitierten Entscheidung vom 15. März 2012 (- [1 KN 152/10](#) -, Langtext JURIS) es hatte ausreichen lassen, dass der Zustand der Integration zwar nicht im Ist-, wohl aber im Soll-Zustand erreicht wird. Stellt sich das großflächige Einzelhandelsvorhaben mithin als Teil des gemeindlichen Bestrebens dar, ein weiteres oder gar - wie im seinerzeit entschiedenen Fall - ein neues Stadtzentrum (oder Nebenzentrum) zu etablieren, welches die genannten Elemente, d. h. unter anderem auch Dienstleistungselemente aufweist, ist das Integrationsgebot selbst dann erfüllt, wenn an dem „neuen Zentrum“ noch das eine oder andere fehlt.

Dass das in Rede stehende Gelände zugleich eine ausreichende Verbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV - hier: Buslinie) aufweist, reicht für sich allein nicht aus, das Integrationsgebot zu erfüllen; das muss nach Nr. 2.3 03 Satz 7 LROP II 2008 vielmehr hinzutreten.

An der skizzierten, die „Integration“ im Sinne von Nr. 2.3 03 Satz 6 LROP II 2008 ausmachenden Verbindung fehlt es mithin nicht nur bei einer Positionierung auf der sprichwörtlichen, weit vom Zentrum abgesetzten „grünen Wiese“. Er ist vielmehr schon dann gekappt, wenn die Lage des Vorhabens keinen Anreiz bildet, den zentralen Marktplatz, d. h. die Innenstadt (oder ein ihr gleichgestelltes weiteres Versorgungszentrum) aufzusuchen.“

Niedersächsisches OVG · Beschluss vom 20. März 2014 · Az. 1 MN 7/14

- Auszug aus der Begründung zur Konkretisierung des Integrationsgebotes -

Die vorstehenden Ausführungen sind wie folgt zusammenzufassen: Das Integrationsgebot verlangt, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten entweder innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs oder aber in unmittelbarer Nähe dazu errichtet werden, sodass sie bei Realisierung der Planung mit dem bestehenden zentralen Versorgungsbereich eine räumlich-funktionelle Einheit bilden und zu dessen Stärkung führen. Diese Anforderungen erfüllt die Planung nicht.

Während das östliche, für den Elektrofachmarkt vorgesehene Sondergebiet SO2 noch innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt, wie ihn die Antragsgegnerin definiert (vgl. Einzelhandelskonzept mit Stand November 2006, S. 49), liegt und - für sich betrachtet - keine rechtlichen Probleme aufwirft, schließt der westliche Teil des Plangebietes, der das SB-Warenhaus aufnehmen soll, unmittelbar westlich an den zentralen Versorgungsbereich an. Soweit das geplante Vorhaben daher nicht ohnehin im zentralen Versorgungsbereich liegt, ist eine hinreichende räumliche Nähe gewährleistet. Das allein genügt jedoch nicht, um eine städtebaulich integrierte Lage zu bejahen. Hinzu treten muss, dass sich das Vorhaben dem zentralen Versorgungsbereich räumlich und funktionell unterordnet. Er darf mit anderen Worten kein Eigenleben neben der Innenstadt führen, sondern muss im Gegenteil darauf ausgerichtet sein, die Innenstadt zu stärken und ihr Besucher zuzuführen.

Legt man dies zugrunde, fehlt es dem westlich der Soestenstraße gelegenen Teil des Vorhabens an der erforderlichen räumlich-funktionellen Unterordnung. Wie die von der Antragsgegnerin beauftragten Gutachten und Stellungnahmen selbst darlegen, entfaltet die schon heute stark befahrene und bei einer Realisierung des Vorhabens gegebenenfalls noch deutlich intensiver belastete Soestenstraße eine trennende Wirkung gegenüber der Innenstadt. Nimmt man die Entfernung von rund 150 m hinzu, die zwischen dem westlichen Plangebiet und dem Zugang zur Fußgängerzone Lange Straße liegt, ist nicht damit zu rechnen, dass das geplante Vorhaben der Innenstadt eine nennenswerte Besucherzahl zuführt. Im Gegenteil ist damit zu rechnen, dass das Vorhaben ein Eigenleben entwickelt und so die Innenstadt schwächt.