

Planungsrechtliche Stellungnahme zur Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen

I. Das Erweiterungsvorhaben

Der Landkreis Emsland hat ein Verfahren zur raumordnerischen Beurteilung der beabsichtigten Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen eingeleitet. Die Erweiterungsplanung sieht eine Vergrößerung der Verkaufsfläche von derzeit 5.620 m² um 4.000 m² auf insgesamt 9.620 m² vor.

Den Verfahrensunterlagen ist ein Gutachten beigelegt, das die BBE Köln zusammen mit Herrn Peter U. Berger im März 2012 vorgelegt hat und in dem die raumordnerischen, städtebaulichen und versorgungsstrukturellen Auswirkungen der beabsichtigten Erweiterung untersucht werden (im Folgenden kurz „Gutachten“ genannt).

1. Eckdaten des Erweiterungsvorhabens

Nach den Angaben auf Seite 5 des Gutachtens und nach den gleichlautenden Angaben der Samtgemeinde Spelle in dem einschlägigen Mitteilungsbogen für geplante Einzelhandelsgroßprojekte sollen im Einzelnen das Modehaus Schulte von derzeit 3.220 m² um 1.650 m² auf 4.870 m² Verkaufsfläche und das Schuhhaus der Firma Feldmann mit derzeit 340 m² um 350 m² auf insgesamt 690 m² Verkaufsfläche erweitert werden. Für den Sportfachmarkt Big Point mit 940 m² ist eine Erweiterung um 600 m² auf insgesamt 1.540 m² Verkaufsfläche geplant. Hinzu kommen soll ein Elektrofachmarkt mit 850 m² Verkaufsfläche. Damit steht eine Vergrößerung der Verkaufsfläche für die genannten innenstadtrelevanten Sortimente um 3.450 m² an.

Der bestehende Lebensmittel-SB-Markt mit 1.080 m² Verkaufsfläche und das bestehende Geschenkartikelgeschäft mit 40 m² Verkaufsfläche sollen nicht erweitert werden. Hinzu kommen sollen aber ein Drogeriemarkt mit 300 m², ein Blumengeschäft mit 100 m² und eine Apotheke mit 150 m² Verkaufsfläche, sodass sich die Verkaufsfläche für nahversorgungsrelevante Sortimente um 550 m² erhöht.

Zusätzliche Betriebsflächen für Dienstleistungen sowie Wohnflächen für Beschäftigte sollen in einer Größe von ca. 1.000 m² realisiert werden.

Nach Einschätzung des Eigentümers und Investors seien die Erweiterung und die Angebotskomplettierung zur Standortsicherung des Unternehmens erforderlich. Die Erweiterungsplanung ziele darauf ab, „die Marktchancen des Einkaufszentrums, insbesondere des seit 65 Jahren ansässigen Textilhauses im Kontext der örtlichen und regionalen Wettbewerbssituation zu sichern und zu verbessern.“

2. Die planungsrechtliche Ausgangslage und der tatsächliche Bestand

Für das Einkaufszentrum besteht der Bebauungsplan Nr. 15 der Gemeinde Schapen. Dieser enthält eine differenzierte Sondergebietsfestsetzung. Das Einkaufszentrum darf danach insgesamt maximal 5.700 m² Verkaufsfläche, maximal 1.000 m² Geschäftsfläche für ergänzende Dienstleistungen und maximal 8.200 m² Geschossfläche umfassen.

Für das Textilhaus (inklusive Gastronomie mit 190 m² und Kinderhort mit 90 m²) ist eine maximale Verkaufsfläche von 3.000 m² angesetzt. Diese Grenze wird bereits durch den im Mitteilungsbogen der Samtgemeinde Spelle und im Gutachten angegebenen Bestand um 220 m² Verkaufsfläche überschritten. Das Schuhhaus darf laut Bebauungsplan maximal 250 m² Verkaufsfläche ausweisen. Der Bestand wird mit 340 m² angegeben, sodass die festgesetzte Verkaufsflächenobergrenze um 90 m² überschritten wird. Für den Sportfachmarkt sind im Bebauungsplan maximal 700 m² Verkaufsfläche festgesetzt; der tatsächliche Bestand wird im Gutachten mit 940 m² angegeben, sodass hier eine weitere Überschreitung um 240 m² Verkaufsfläche festzustellen ist. Damit ergibt sich bei den zentrenrelevanten Sortimenten insgesamt eine Überschreitung der zulässigen Verkaufsflächenobergrenzen um 550 m².

3. Die Anforderungen an die notwendige Bebauungsplanänderung

Um die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums planungsrechtlich zu ermöglichen, müsste die o. g. differenzierte Sondergebietsfestsetzung des Bebauungsplanes Nr. 15 entsprechend geändert werden.

Eine solche Bebauungsplanänderung ist aber planungsrechtlich nur zulässig, wenn das Erweiterungsvorhaben städtebaulich und raumordnerisch verträglich ist. Nur dann können nämlich die wichtigsten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Planänderung erfüllt werden. Das Erweiterungsvorhaben muss gemäß § 1 Abs. 3 BauGB hinreichend städtebaulich begründet sein. Es darf den einschlägigen Zielen der Raumordnung nicht widersprechen, weil Bauleitpläne den raumordnerischen Zielen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen sind. Es muss außerdem dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB genügen, wonach bei der Bauleitplanung die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Eine besonders wichtige Ausprägung dieses Abwägungsgebotes ist das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB, wonach die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind.

4. Anspruch des Gutachtens

Das Gutachten nimmt in Anspruch, die raumordnerischen, städtebaulichen und versorgungsstrukturellen Auswirkungen des Erweiterungsvorhabens zu untersuchen und zu bewerten.

Diese Auswirkungsanalyse soll dabei nach Darlegung des Gutachtens auf Seite 6 „in ein Entwicklungskonzept für den Einzelhandel der Samtgemeinde eingebunden“ werden, um „die Frage der Einordnung des Vorhabens in ein kommunales Einzelhandelskonzept im Hinblick auf die Versorgungsfunktionen der Mitglieds-

gemeinden“ beantworten zu können, weil bisher ein gesamtgemeindliches Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Samtgemeinde Spelle fehlt.

II. Bewertung des Gutachtens aus städtebaurechtlicher und raumordnungsrechtlicher Sicht

Das vorliegende Gutachten kann aber weder im Hinblick auf das vorgeschlagene Einzelhandelskonzept für die Samtgemeinde Spelle noch im Hinblick auf die Auswirkungenanalyse für die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen überzeugen. Es kann nicht darüber hinweg täuschen, dass diese Erweiterung weder städtebaulich noch raumordnerisch verträglich ist.

a) Vorhabenbezogener Grundansatz des Gutachtens

Das vorgelegte Gutachten ist und bleibt eine rein vorhabenbezogene Auswirkungenanalyse, die die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums als städtebaulich und raumordnerisch verträglich erscheinen lassen soll. Es enthält kein ausgewogenes auf die Samtgemeinde Spelle insgesamt bezogenes Einzelhandelskonzept. Das vorgeschlagene Konzept enthält primär eine Beschreibung der derzeitigen Versorgungsstruktur in der Samtgemeinde. Die konzeptionellen Empfehlungen etwa für den Ortskern Spelle, einer weiteren Zersplitterung des Geschäfts- und Dienstleistungsbesatzes entgegenzuwirken und die Grenze dieses Versorgungsbereiches nicht in angrenzende Quartiere auszudehnen sowie bei künftigen Geschäftsansiedlungen eine Verdichtung der Bau- und Versorgungsstruktur durchzusetzen sowie diesen zentralen Versorgungsbereich nicht durch dezentrale Einzelhandelsauswirkungen zu gefährden, sind pure Selbstverständlichkeiten und deshalb kein Beleg für ein ausgewogenes Gesamtkonzept für die Samtgemeinde Spelle insgesamt.

Wie sehr die Interessen an der Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen auch im Verhältnis zum Ortskern von Spelle im Vordergrund stehen, zeigen allein schon die Ausführungen zu der geplanten Elektro- und Elektronikfachmarktansiedlung in Schapen. Auf S. 87 des Gutachtens wird offen ausgesprochen, dass für diesen geplanten Fachmarkt ein Umsatz auswärtiger Kunden von ca. 75 % zu erwarten sei. Dies resultiere aus den Verbundeffekten mit dem benachbarten Textilhaus als regional ausstrahlenden Magnetbetrieb, sodass dieser Betrieb auch ein regionales Einzugsgebiet erschließen müsse, um die betriebswirtschaftlich notwendigen Umsätze zu erzielen. Auf S. 84 wird ebenfalls das räumlich ausgedehnte Einzugsgebiet dieses Elektrofachmarktes mit der Konsequenz betont, dass die Hauptwettbewerber die größeren Elektrofachmärkte in der Region sind. Dazu gehört aber insbesondere auch der Fachmarkt Euronics Schulte im Ortskern von Spelle, der das Hauptzentrum der Samtgemeinde darstellt (vgl. S. 80). Was das für diesen Fachmarkt bedeutet, wird vor dem Hintergrund der Feststellung des Gutachtens auf S. 51 schnell deutlich, dass bei Elektrowaren und Unterhaltungselektronik in der Samtgemeinde „nur noch sehr eingeschränkte Marktchancen zur wirtschaftlichen Realisierung eines zweiten größeren Fachmarktes“ bestehen.

Dass es hier primär um zusätzliche Kundenfrequenz für das Einkaufszentrum geht, zeigt auch die geplante Ansiedlung eines Drogeriefachmarktes. Durch die Schlecker-Insolvenz hat sich gezeigt, dass moderne marktgängige Drogeriefachmärkte nicht mehr mit 300 m² Verkaufsfläche auskommen und dass deshalb eine Vergrößerung des im Einkaufszentrum vorgesehenen Fachmarktes vorprogrammiert ist. Solche Drogeriefachmärkte benötigen ein Kundeneinzugsgebiet von mindestens 8.000 bis 10.000 Einwohnern. Ein derartiger Fachmarkt wird nur zu einem äußerst geringen Anteil der Nahversorgung der Wohnbevölkerung in Schapen dienen. Die versorgungsstrukturelle Argumentation mit dem Hinweis auf die Nahversorgungsfunktion ist nur vorgeschoben. In Spelle existiert ein Rossmann-Drogerie-Fachmarkt. An mehreren Stellen bescheinigt das Gutachten (z. B. S. 23) der Samtgemeinde ein angemessenes Versorgungsangebot mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten; bei Drogeriewaren wird auf S. 23 eine Umsatz-Kaufkraft-Relation von ca. 117 % festgestellt. In Wirklichkeit geht es also bei dem neuen Drogeriefachmarkt primär um die Frequenzbringerfunktion mit auswärtigen Kunden für das Einkaufszentrum.

Auch bei den anderen Erweiterungselementen wird deutlich, dass es letztlich gar nicht um versorgungsstrukturelle Verbesserungen für die Samtgemeinde Spelle geht, sondern um die betriebswirtschaftliche Optimierung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen. Der Versuch, dieses durch eine formale Einbindung in ein angebliches Gesamtkonzept für die Samtgemeinde zu kaschieren, muss schon aufgrund der Widersprüchlichkeiten im Gutachten selbst scheitern. Bei der angestrebten Erweiterung des Einkaufszentrums geht es auch nicht um eine „Ergänzungsfunktion“ zum Hauptzentrum Spelle. Hier geht es vielmehr um eine Expansion dieses Einkaufszentrums in Schapen, die zumindestens in Teilbereichen auch zu Lasten des Bestandes und vor allem Dingen der Entwicklung des Hauptzentrums führen wird. Wie soll es denn eigentlich zu der im Gutachten empfohlenen Verdichtung der Bau- und Versorgungsstruktur in Spelle durch künftige Geschäftsansiedlungen kommen, wenn der Samtgemeinde insgesamt mehrfach eine gute Ausstattung mit Einzelhandelseinrichtungen bescheinigt wird und dann 4.000 m² zusätzliche Verkaufsfläche für nahversorgungs- und zentrenrelevante Sortimente im Einkaufszentrum in Schapen geschaffen werden?

Festzuhalten ist jedenfalls, dass das Einzelhandelskonzept für die Samtgemeinde Spelle wegen der einseitigen Ausrichtung auf die Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen keine tragfähige Grundlage für die städtebauliche Begründung der notwendigen Planänderung liefern kann.

Die Beschreibung des „Nebenzentrums Ortskern Schapen“ auf den S. 54 und 55 des Gutachtens stimmt größtenteils mit der Wirklichkeit nicht überein. So kann keine Rede von einem städtebaulich integrierten Geschäftsbe-
reich mit einer untergeordneten Versorgungsfunktion und einer der Ortsgröße angemessenen Nutzungsdichte oder von einer Ausrichtung auf die wohnungsnah Grundversorgung oder gar von überwiegend nahversorgungsrelevanten Waren und Dienstleistungen sein, die lediglich durch das Einkaufszentrum Schulte „ergänzt“ würden.

b) Ortsmitte von Schapen mit angrenzendem Einkaufszentrum kein zentraler Versorgungsbereich

Mit der Einordnung der Schapener Ortsmitte und des südlich angrenzenden Einkaufszentrums Schulte als zentraler Versorgungsbereich mit der Funktion eines Nebenzentrums in dem vorgeschlagenen Einzelhandelskonzept versucht das Gutachten, dieses Einkaufszentrum mit innenstadttypischen Hauptsortimenten als städtebaulich integriert und als in einem gesetzlich geschützten zentralen Versorgungsbereich liegend darzustellen, obwohl der Ortskern von Schapen kein Nebenzentrum ist und das Einkaufszentrum Schulte offenkundig nicht in einer Innenstadt liegt.

Ein Nebenzentrum ist regelmäßig nur in größeren Städten anzutreffen, in denen es in bestimmten Stadtteilen Teilfunktionen des eigentlichen Innenstadtzentrums übernimmt (s. Kuschnerus: Der standortgerechte Einzelhandel, Randnummer 154, S. 84). Für ein Einkaufszentrum mit dominant innenstadtrelevanten Hauptsortimenten und mit einem regionalen Einzugsbereich kann die Lage am Rand der Ortsmitte von Schapen, einer kleinen ländlichen Gemeinde mit nur 2.450 Einwohnern und ohne jeglichem zentralörtlichem Versorgungsauftrag, schlechterdings nicht als städtebaulich integrierter Standort qualifiziert werden. Da die städtebaulich integrierte Lage aber eine Voraussetzung für die Annahme eines zentralen Versorgungsbereiches ist (siehe insbesondere Urteil des BVerwG vom 12. Dez. 2009 – Az.: 4 C 2.08), können die Ortsmitte von Schapen und das angrenzende Einkaufszentrum Schulte auf keinen Fall als zentraler Versorgungsbereich mit der Funktion eines Nebenzentrums eingeordnet werden. Ein Einkaufszentrum mit innenstadttypischen Hauptsortimenten am Dorfrand ist und bleibt aus städtebaulicher Sicht ein isolierter Standort, auch wenn das Einkaufszentrum über einen weiten Einzugsbereich verfügt und eine überörtliche oder gar regionale Versorgungsfunktion erfüllt.

Bei genauerer Betrachtung der örtlichen Situation kann hier wahrscheinlich nicht einmal ein Nahversorgungszentrum angenommen werden. Der im Einkaufszentrum befindliche großflächige Lebensmittelmarkt führt zwar dominant nahversorgungsrelevante Hauptsortimente, erfüllt aber überwiegend keine eigentliche Nahversorgungsfunktion. Dieser Markt profitiert vornehmlich von auswärtigen Koppelungskäufern, die das Einkaufszentrum wegen des Modehauses, des Schuhhauses oder des Sportfachmarktes aufsuchen. Das Gutachten weist selbst (auf S. 42) zutreffend darauf hin, dass für die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines solchen Lebensmittelvollsortimenters mindestens 5.000 Einwohner in dessen Einzugsbereich leben müssen. In der Gemeinde Schapen leben aber laut Gutachten (S. 9) gerade mal 2.450 Einwohner, die zudem längst nicht alle im fußläufigen Einzugsbereich des Marktes wohnen. Der Lebensmittelmarkt erfüllt somit weit überwiegend keine Nahversorgungsfunktion, sondern aufgrund seiner Koppelung vor allem mit dem Modehaus Schulte und dem Sportfachmarkt aufgrund deren regionaler Ausstrahlung größtenteils eine überörtliche Versorgungsfunktion.

Dass auch der vorgesehene Drogeriefachmarkt kein echter Nahversorger für Schapen sein wird, sondern weit überwiegend auf auswärtige Kunden des Einkaufszentrums ausgerichtet sein und Frequenzbringerfunktionen für das Einkaufszentrum wahrnehmen wird, ist oben bereits dargestellt worden.

Nicht jeder Betrieb, der dominant nahversorgungsrelevante Sortimente führt, ist auch in funktioneller Hinsicht ein „Nahversorger“. Das Gutachten weist auf S. 42 selbst darauf hin, dass als wohnungsnah Grundversorgung die Versorgung der Bürger mit Gütern und Dienstleistungen des kurzfristigen Bedarfes verstanden wird, „die möglichst in räumlicher Nähe zum Konsumenten (im fußläufigen Radius von ca. 700 m²) erfolgen soll“.

Von daher ist es nicht redlich, primär mit dem versorgungsstrukturellen Argument der Verbesserung der Nahversorgung in Schapen für zusätzliche Verkaufsflächen für nahversorgungsrelevante Sortimente wie Drogeriewaren und Blumen zu werben, obwohl es in Wirklichkeit um mehr Frequenz von auswärtigen Kunden im Einkaufszentrum geht. So ist beispielsweise der Hinweis auf die Notwendigkeit „einer maßvollen Ergänzung der Nahversorgung für die Bevölkerung der Gemeinde Schapen“ (S. 46) ebenso irreführend wie die Bewertung des neuen Drogeriefachmarktes mit seinen nahversorgungsbezogenen Sortimenten „als versorgungsstrukturell angemessen“. Dass das projektierte Blumengeschäft nur eine Angebotslücke in der Gemeinde Schapen schließen soll (S. 85) ist ebenso wenig glaubwürdig.

Auch die Darstellung, dass das Kongruenzgebot von den nahversorgungsbezogenen Betrieben im Einkaufszentrum eingehalten werde (S. 87), wird durch die angestrebte Frequenzbringerfunktion dieser Betriebe für auswärtige Koppelungskäufer als falsch widerlegt. Angesichts der weit überwiegend überörtlichen Versorgungsfunktion von Drogeriemarkt und Blumengeschäft im Einkaufszentrum kann auch nicht von einer Vereinbarkeit mit dem Konzentrationsgebot (S. 88) ausgegangen werden.

Festzuhalten ist, dass sich die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums in Schapen nicht mit dem Hinweis auf eine notwendige Verbesserung der Nahversorgungssituation begründen lässt. Insofern kann auch der Hinweis der Gemeinde Schapen in ihrem Schreiben vom 8. Januar 2013 auf die Nahversorgungsfunktion des Einkaufszentrums Schulte nicht überzeugen. Es mag zwar richtig sein, dass lediglich der im Einkaufszentrum untergebrachte Verbrauchermarkt in Schapen Waren des täglichen Bedarfs anbietet und dass dieser erheblich von den „Mitnahmeeffekten“ profitiert und seine Existenz in starkem Maße vom Modehaus Schulte abhängig ist. Dies kann aber nicht dazu führen, dass zur Aufrechterhaltung dieses Betriebes in Schapen ein Einkaufszentrum außerhalb eines zentralen Orts und eines zentralen Versorgungsbereiches zulasten anderer Städte und Gemeinden erweitert werden muss. Eine solche Sichtweise ist mit der zentralörtlichen Gliederung sowie mit dem städtebaulichen Ziel der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nicht vereinbar.

Da die Ortsmitte von Schapen und der angrenzende Bereich kein städtebaulich integrierter Standort für ein Einkaufszentrum mit innenstadtrelevanten Hauptsortimenten sind, können sie auch nicht einen zentralen Versorgungsbereich mit der Funktion eines Nebenzentrums darstellen. Eine Erweiterung dieses städtebaulich nicht integrierten Einkaufszentrums zulasten integrierter Zentren in den benachbarten Kommunen würde dem Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) eindeutig widersprechen. Daran kann auch der misslungene Versuch des Gutachtens, das Erweiterungsvorhaben rein formal in ein gesamtgemeindliches Einzelhandels- und Zentrenkonzept einzubinden und darin den Standortbereich als Nebenzentrum darzustellen, nichts ändern. Dies gilt auch für den Versuch, die Erweiterung mit der Notwendigkeit der Sicherung und Verbesserung der Nahversorgung in Schapen zu begründen.

c) Unzulässige Beschränkung der städtebaulichen Bewertung auf zentrenschädigende Auswirkungen

Bei der Prognose der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Erweiterungsvorhabens kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass für die Nachbarkommunen Hopsten, Hörstel, Freren und Recke nur geringe Umsatzumverteilungen zu erwarten seien. Die Umsatzumverteilungswirkungen gegenüber den zentralen Versorgungsbereichen der Mittelzentren Rheine, Lingen und Ibbenbüren seien trotz der regionalen Ausstrahlungskraft des Erweiterungsvorhabens insgesamt als moderat zu bewerten (S. 81). Die potenziellen Umsatzverluste für die Innenstädte von Rheine, Lingen und Ibbenbüren würden sich auf ca. 2 bis 7 % des derzeitigen projektrelevanten Innenstadturnsatzes bei Bekleidung, Schuhen und Sport belaufen. Bei Unterhaltungselektronik und Elektrowaren seien größere Umverteilungen in Rheine und Lingen mit jeweils 8 % des derzeitigen innenstädtischen Sortimentsumsatzes zu erwarten.

Eine Übersicht über die prognostizierten Umsatzumlenkungsquoten findet sich in der Abbildung 33 auf S. 82 des Gutachtens. Alle prognostizierten Quoten liegen unter 10 %. Ob die in dem Gutachten angeführten Umsatzumverteilungsquoten wirklich realistisch sind, muss angezweifelt werden. Ob und welche „Stellschrauben“ bei der absatzwirtschaftlichen Auswirkungsanalyse bedient worden sind, um die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen durch zu niedrig angesetzte Umverteilungsquoten zu verharmlosen, müsste durch eine unabhängige gutachterliche Plausibilitätsprüfung ermittelt werden, wenn es überhaupt darauf ankommen sollte.

Eine erste kritische Würdigung des vorliegenden Verträglichkeitsgutachtens enthält die gutachterliche Stellungnahme der BBE Münster, die im Auftrag der Stadt Freren im Februar 2013 vorgelegt worden ist. Diese Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass die dem Gutachten zugrunde liegenden Parameter sowie die Ergebnisse teilweise nicht nachvollziehbar bzw. fachlich nicht zu begründen sind. Außerdem wird in dieser Stellungnahme die starke Betroffenheit der Samtgemeinde Freren herausgearbeitet.

Zu einer negativen Bewertung des vorgelegten Gutachtens kommt auch die im Auftrag der Gemeinde Hopsten erstellte fachgutachterliche Erstbewertung der Auswirkungsanalyse dieses Gutachtens durch das Büro Stadt + Handel. Die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen basierten auf fragwürdigen Annahmen; die dargelegten Umsatzumverteilungen seien kritisch zu hinterfragen. Eine fachgerechte Neuberechnung dürfte vermutlich zu höheren absatzwirtschaftlichen Auswirkungen führen. Die städtebauliche Bewertung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen sei in vielen bewertenden Aspekten nicht schlüssig, teilweise würden die Bewertungen nicht die von der BBE selbst ermittelte Faktenlage wiedergeben. Die tatsächlichen städtebaulichen Auswirkungen könnten angesichts der vermutlich höher ausfallenden Umsatzumverteilungen gravierender sein, als im Gutachten dargestellt. Eine kritische Würdigung von Schwellenwerten der Umsatzumverteilung fehle. In nahezu sämtlichen Ausführungen des Gutachtens seien nur die positiven städtebaulichen Aspekte, nicht aber die städtebaulichen Risiken herausgestellt worden. Die raumordnerische Bewertung sei überwiegend haltlos.

Für die nachfolgende rechtliche Bewertung soll zunächst einmal dahingestellt bleiben, ob die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Erweiterungsvorhabens sachgerecht prognostiziert worden sind oder nicht.

Auf jeden Fall zu beanstanden ist nämlich die im Gutachten vorgenommene städtebauliche Bewertung der prognostizierten Umverteilungseffekte. Hier kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung der Verkaufsflächen in den Kernsortimenten Bekleidung, Schuhe und Sport als versorgungsstrukturell und städtebaulich verträglich zu bewerten sei. Auch die Ergänzung der Grundversorgung durch den Drogeriefachmarkt, das Blumengeschäft und die Apotheke sei als angemessen und städtebaulich verträglich zu bewerten. Von der Ansiedlung des Elektrofachmarktes seien ebenfalls keine negativen städtebaulichen Auswirkungen auf die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit, insbesondere der Innenstädte, der Mittelzentren Rheine, Lingen und Ibbenbüren zu erwarten.

Dieser Bewertung ist nachdrücklich zu widersprechen.

Zunächst ist nicht richtig, dass sich in der Planungs- und Rechtsprechungspraxis ein Umsatzverlust von 10 % bei zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten als Orientierungsgröße für die Abwägungsrelevanz der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen entwickelt habe. Dieser Schwellenwert wird teilweise durchaus auch als Orientierungsgröße für zentrenschädigende Auswirkungen angesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht geht zudem sehr vorsichtig mit solchen Schwellenwerten um und stellt auf die Umstände des einzelnen Falles ab. Dabei können auch Umsatzumverteilungsquoten von unter 10 % nicht nur zu abwägungserheblichen, sondern sogar zu zentrenschädigenden Auswirkungen führen.

In dem Gutachten werden nur die erheblichen Beeinträchtigungen der Funktion der zentralen Versorgungsbereiche etwa durch Aufgaben von Magnetbetrieben sowie die Beeinträchtigungen der Entwicklungsfähigkeit solcher Zentren etwa durch die Aufgabe von Ansiedlungsvorhaben als städtebaulich relevant angesehen. Damit fokussiert sich die städtebauliche Bewertung des

Gutachtens fast ausschließlich auf die Frage, ob von dem Erweiterungsvorhaben zentrenschädigende Auswirkungen zu erwarten sind. Aus einer fehlenden Zentrenschädlichkeit des Planvorhabens kann aber allein noch nicht auf dessen raumordnerische und städtebauliche Verträglichkeit geschlossen werden. Der in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB enthaltene Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche will wesentlich mehr, als nur zentrenschädigende Auswirkungen einzelner Planvorhaben abzuwehren. Abwägungserheblich sind auch bereits alle nicht nur unwesentlichen Beeinträchtigungen, wie auch aus § 11 Abs. 3 BauNVO hervorgeht.

Soweit die Auswirkungen sogar das Ausmaß einer beachtlichen Funktionsstörung, also einer Zentrenschädigung annehmen, sind sie für die benachbarten Gemeinden unzumutbar im Sinne des interkommunalen Abstimmungsgebotes des § 2 Abs. 2 BauGB. Diese Unzumutbarkeitsgrenze setzt der bauleitplanerischen Abwägung eine feste unüberwindbare Schranke.

In die bauleitplanerische Abwägung sind aber auch die nicht nur unwesentlichen Beeinträchtigungen der zentralen Versorgungsbereiche benachbarter Gemeinden durch die von dem jeweiligen Planvorhaben zu erwartenden Umsatzverluste einzubeziehen. Auch wenn zu erwartende Beeinträchtigungen die Grenze der Zentrenschädlichkeit und damit der Unzumutbarkeit nicht überschreiten, sind sie gleichwohl städtebaulich relevant und in die Abwägung einzustellen. Dass derartige Beeinträchtigungen hier vorliegen, lässt sich bereits aus den Darlegungen des Gutachtens entnehmen und lässt sich damit auch nicht ernsthaft bestreiten.

Im vorliegenden Fall ist in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen, dass das Erweiterungsvorhaben außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches mit einer für ein solches Einkaufszentrum notwendigen Funktion liegt und dass die Erweiterung durchaus auch bei Zugrundelegung der im Gutachten angenommenen Umsatzumverteilungen zu nicht nur unwesentlichen Beeinträchtigungen der zentralen Versorgungsbereiche anderer Gemeinden führen wird.

Daher müsste die Gemeinde Schapen schon gewichtige städtebauliche Gründe für das außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches liegende Erweiterungsvorhaben anführen können, um die Interessen der Nachbargemeinden an der Erhaltung und Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche zurückstellen zu dürfen.

Solche gewichtigen städtebaulichen Gründe, die für eine Erweiterung dieses Einkaufszentrums an einem städtebaulich nicht integrierten Standort sprechen, sind indessen nicht einmal in Ansätzen erkennbar.

Gegen eine dem Abwägungsgebot widersprechende Erweiterungsplanung kann eine Nachbargemeinde unter Berufung auf das interkommunale Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB zum Schutz ihrer Innenstadt bzw. ihres Ortszentrums auch gerichtlich vorgehen. Es müssen dafür also nicht unbedingt unzumutbare Beeinträchtigungen zu erwarten sein. Für den Erfolg im Rechtsstreit reicht es aus, wenn eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung der Nachbargemeinden nicht durch entsprechend gewichtige Belange

der Standortgemeinde städtebaulich gerechtfertigt werden kann. Eine solche Rechtfertigung ist für das anstehende Erweiterungsvorhaben nicht in Sicht.

4. Keine hinreichende Rechtfertigung der Erweiterung

Die Erweiterung des Einkaufszentrums wird im Gutachten durchweg mit der Notwendigkeit einer Standortsicherung begründet. Auf S. 5 des Gutachtens ist das Ziel genannt, durch die Erweiterung die Marktchancen des Einkaufszentrums im Kontext der örtlichen und regionalen Wettbewerbssituation zu sichern und zu verbessern. Auf S. 46 ist von einer notwendigen Bestandssicherung inklusive einer dieser dienenden Weiterentwicklung die Rede. Auf S. 57 wird als Leitziel des Zentrenkonzeptes für Schapen die „Sicherung und eine angemessene Verbesserung der vorgegebenen Versorgungsstruktur“ genannt. Auf S. 61 wird neben der Bestandssicherung und der Verbesserung der Marktchancen des Einkaufszentrums auch die Aufwertung des Ortskerns von Schapen als Geschäfts- und Dienstleistungsstandort als Ziel angegeben. Auf S. 83 ist von der Festigung der regionalen Versorgungsbedeutung des Modehauses die Rede. Die Erweiterung solle die Wettbewerbsposition des Unternehmens im bestehenden Marktgebiet festigen; die Erweiterung diene der Bestandssicherung, ohne die regionale Ausstrahlungskraft räumlich zu erweitern. Die Erweiterung diene der Sicherung eines alt-eingesessenen mittelständisch geführten Familienbetriebes, um die Weiterentwicklung eines Standortes für großflächigen Einzelhandel zu ermöglichen, der traditionsbedingt abseits des zentralen Ortes Spelle liege. Im Fazit auf den S. 89 und 90 wird ausgeführt, dass die geplante Erweiterung die Marktchancen des Einkaufszentrums im Kontext der regionalen Wettbewerbssituation verbessern und somit die Voraussetzungen für die Standortsicherung des Unternehmens schaffen könne. Das Vorhaben entspreche den Zielsetzungen des kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, da es der Bestandssicherung eines Traditionsanbieters diene und eine sinnvolle Weiterentwicklung der Nahversorgungsfunktionen des zentralen Versorgungsbereiches Schapen ermögliche. Die Abweichungen von raumordnerischen Vorgaben seien verantwortbar, weil das Erweiterungsvorhaben einer nachhaltigen Bestandssicherung diene, die einen Ausbau der Verkaufsfächenkapazitäten zur Erhaltung der Marktfähigkeit einschließe.

Die Erweiterung um 4.000 m² Verkaufsfläche, davon 3.450 m² für innenstadtrelevante Sortimente, geht in Wirklichkeit aber weit über eine Bestandssicherung hinaus. Von einer Bestandssicherung im Sinne eines erweiterten Bestandsschutzes kann nur die Rede sein, wenn diese Erweiterung für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes unbedingt erforderlich ist.

Zu dieser entscheidenden Frage enthält das Gutachten keinerlei konkrete Angaben. Warum die angestrebten Größenordnungen „marktgerecht“ sein sollen, wird nicht erläutert. Es wird lediglich ungeprüft die Vorgabe des Eigentümers übernommen, dass es vor dem Hintergrund der regionalen Wettbewerbsveränderungen aus unternehmerischer Sicht zur Standortsicherung notwendig sei, das Angebot auszuweiten und neben der Verkaufsfächenerweiterung für das Modehaus, den Schuhmarkt und den Sportfachmarkt das Angebot auch um zusätzliche Betriebe (insbesondere Elektrofachmarkt und Drogeriefachmarkt) zu ergänzen (S. 68). Dies macht dann eine zusätzliche Verkaufsfläche von ca. 4.000 m² aus.

Das Ausmaß der Verkaufsflächenvergrößerung zeigt deutlich, dass es hier eben nicht nur um die Sicherung des Bestandes, sondern primär um den Ausbau der Marktposition, also um eine Expansion zulasten von Einzelhandelsbetrieben in geschützten zentralen Versorgungsbereichen geht. Daran ändert auch der Hinweis (z. B. auf S. 87) nichts, dass das Einzugsgebiet des Einkaufszentrums nicht räumlich erweitert werden solle. Dass mit der geplanten Erweiterung noch höhere Marktanteile angestrebt werden, wird auch durch die Zielbeschreibungen der Weiterentwicklung und der Verbesserung der Marktchancen angedeutet. Bei der beabsichtigten Erweiterung geht es also um wesentlich mehr als um bloße Bestandssicherung, wie insbesondere auch die Hinzunahme eines Elektrofachmarktes mit 850 m² Verkaufsfläche und eines Drogeriefachmarktes belegt, die primär auf auswärtige Koppelungskäufer ausgerichtet sind und als zusätzliche Frequenzbringer für das Einkaufszentrum dienen sollen.

Dies wird auch in dem Schreiben der Gemeinde Schapen vom 8. Januar 2013 deutlich, in dem zwar von der Sicherung des bestehenden Standortes die Rede ist, gleichzeitig aber auch deutlich gemacht wird, dass die Erweiterung die Marktchancen des Modehauses verbessern und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen soll.

Festzuhalten ist somit, dass die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums nicht mit dem Ziel der Bestandssicherung gerechtfertigt werden kann, weil diese Erweiterung weit über die Notwendigkeit für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes hinaus geht. Wenn eine derartige Expansion wie hier unter dem Begriff der Bestandssicherung subsumiert würde, nur weil eine Expansion auch für den Bestand vorteilhaft ist, würde dieser Begriff sämtliche Konturen und damit Begrenzungsfunktionen verlieren. Die Eigentümer des Einkaufszentrums und die Gemeinde Schapen sollten deshalb nicht von einer Bestandssicherung, sondern offen von einer Expansion sprechen und die vorgesehene Erweiterung an den dafür geltenden Maßstäben messen lassen.

5. Aufkündigung des regionalen Konsenses; Missachtung der Begrenzungsfunktion des Bebauungsplanes Nr. 15

Für die Bewertung des Erweiterungsinteresses ist im Rahmen der notwendigen bauleitplanerischen Abwägung auch und vor allem von Bedeutung, dass mit der Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 15 im Jahr 2000 durch die differenzierte Sondergebietsfestsetzung für das Einkaufszentrum nicht nur dessen Bestand und mit einer Erweiterung um ca. 500 m² Verkaufsfläche auch dessen Entwicklung abgesichert, sondern dass auch zugleich dieser Entwicklungsrahmen auf Dauer festgeschrieben werden sollte, um Planungssicherheit auch für die betroffenen Kommunen im Einzugsbereich dieses Einkaufszentrums zu gewährleisten.

Es ist daran zu erinnern, dass die Aufstellung dieses Bebauungsplanes und die im Parallelverfahren durchgeführte 18. Änderung des Flächennutzungsplanes der Samtgemeinde Spelle, die auf eine Erweiterung um rund 1.500 m² Verkaufsfläche ausgerichtet war, zunächst zu heftigen Auseinandersetzungen vor allem mit den betroffenen Nachbarkommunen geführt hat. Gegen diese Planung erhoben nicht nur die Stadt Rheine (in ihren Stellungnahmen vom 15. November 1999) massive Bedenken, sondern auch etliche andere Nachbarkommunen sowie der Kreis Steinfurt.

Die Stadt Rheine und die Stadt Lingen haben seinerzeit darüber hinaus Herrn Dr. Danneberg (ish Düsseldorf) beauftragt, die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen dieses Erweiterungsvorhabens und die sich daraus ergebenden städtebaulichen Folgewirkungen abzuschätzen. In dem im Februar 2000 vorgelegten Gutachten kam Herr Dr. Danneberg unter Berücksichtigung der seinerzeit kurz bevorstehenden Neuansiedlung des Modehauses der Firma Bruno Kleine in Spelle zu dem Ergebnis, dass die Innenstädte von Rheine und Lingen durch das Erweiterungsvorhaben in Schapen unzumutbar beeinträchtigt würden.

Herr Dr. Danneberg entwickelte in diesem Gutachten aber auch einen Kompromissvorschlag, der erstmalig in einem von Herrn OKD Bröring geleiteten Erörterungstermin am 14. Februar 2000 bei der Kreisverwaltung in Meppen mit allen Beteiligten diskutiert wurde. Dieser Kompromiss, der in weiteren Besprechungen näher konkretisiert wurde, sah vor, das bestehende Einkaufszentrum bauleitplanerisch abzusichern, zugleich aber auch auf Dauer einzugrenzen. Dabei wurde der Firma Schulte eine gewisse Erweiterung der Gesamtverkaufsfläche um maximal 500 m² zugestanden. Die Gesamtverkaufsfläche sollte auf 5.700 m² begrenzt werden. Außerdem sollte eine differenzierte Sondergebietsfestsetzung die Sortimentsstruktur durch sortimentspezifische Verkaufsflächenobergrenzen festschreiben. Eine spätere Erweiterung der Verkaufsfläche oder der Sortimentsstruktur sollte damit ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Diesem Kompromissvorschlag stimmten seinerzeit sowohl die Gemeinde Schapen als auch die Samtgemeinde Spelle als auch die Firma Schulte ausdrücklich zu. Um endgültige Planungssicherheit für alle Beteiligten einschließlich der Nachbargemeinden zu schaffen, wurde Herr Dr. Danneberg von der Gemeinde Schapen beauftragt, eine entsprechende Festsetzungsempfehlung sowie eine fachliche Begründung für die geplante differenzierte Sondergebietsfestsetzung auszuarbeiten. Die Ergebnisse dieser im März 2000 abgeschlossenen Arbeit wurden von der Gemeinde Schapen und der Samtgemeinde Spelle akzeptiert und in vollem Umfang in die Bauleitplanung übernommen. Die Sondergebietsfestsetzung entspricht exakt der Festsetzungsempfehlung des Gutachtens. Das Gutachten ist Bestandteil der Planbegründung.

Diese Bauleitplanung wurde schließlich auch von den betroffenen Nachbargemeinden im Rahmen des erneuten Beteiligungsverfahrens im Mai und Juni 2000 hingenommen, um dieses Einkaufszentrum auf Dauer einzugrenzen und spätere Erweiterungen auszuschließen. Dass die Überplanung des Einkaufszentrums auch diese Begrenzungsfunktion haben sollte, ist in dem ish-Gutachten mehrfach ausdrücklich erwähnt; es solle Plansicherheit auf Dauer auch für die planbetreffene Region geschaffen werden. Insgesamt wurde seinerzeit allseits von einem tragbaren Kompromiss gesprochen, der Planungssicherheit für alle Beteiligten schaffe und die bereits angekündigten gerichtlichen Auseinandersetzungen überflüssig mache.

Dieser regionale Konsens soll nun durch eine Bebauungsplanänderung für eine Einkaufszentrumserweiterung, die jedes Augenmaß vermissen lässt und weit über eine Bestandssicherung hinausgeht, einseitig aufgekündigt werden, ohne dass eine tragfähige Begründung für diese Planänderung erkennbar ist. Dass dies

angesichts der Vorgeschichte und der Zielsetzung des Bebauungsplanes Nr. 15 zu heftigen Auseinandersetzungen und gerichtlichen Streitigkeiten führen wird, ist sicher zu erwarten.

Erschwerend kommt hinzu, dass die festgesetzten Verkaufsflächenobergrenzen für das Textilhaus, den Schuhmarkt und den Sportfachmarkt schon im bestehenden Einkaufszentrum um insgesamt 550 m² überschritten werden.

Festzuhalten ist, dass das Erweiterungsinteresse vor diesem Hintergrund nicht schützenswert ist und dass dieser Belang daher nicht in der Lage ist, die Zurückstellung des Interesses der benachbarten Kommunen an der Erhaltung und Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche in der Abwägung zurückzustellen. Dieses Interesse der Nachbargemeinden verbietet im vorliegenden Fall jegliche nicht nur unerhebliche Beeinträchtigungen ihrer Zentren und damit jegliche Erweiterung des Einkaufszentrums über den im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungsrahmen hinaus.

6. Raumordnungswidrigkeit der Erweiterungsplanung

Inwieweit im Einzelnen gegen das Abwägungsgebot verstoßen wird, kann jedoch letztlich dahin stehen, weil das Erweiterungsvorhaben gegen einschlägige Ziele und Grundsätze des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP) 2008 und des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 für den Landkreis Emsland (RROP) verstößt und weil deshalb die Erweiterungsplanung einzustellen ist, bevor es überhaupt zu einer bauleitplanerischen Abwägung kommen kann.

Einleitend ist klarzustellen, dass die raumordnerischen Ziele und Grundsätze, die für die Bauleitplanung zugunsten von Einzelhandelsgroßprojekten im LROP und RROP festgelegt sind, auch für Erweiterungen schon bestehender Einkaufszentren anzuwenden sind.

- a) Die Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen verstößt eindeutig gegen das **Konzentrationsgebot** des LROP und RROP. Danach sind Einzelhandelsgroßprojekte nur innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des jeweiligen zentralen Ortes zulässig.

Im Regionalen Raumordnungsprogramm ist allein die Gemeinde Spelle als zentraler Ort mit der Funktion eines Grundzentrums ausgewiesen. Die Gemeinde Schapen hat keinerlei zentralörtliche Bedeutung. Außerhalb der zentralen Orte ist lediglich eine auf Eigenentwicklung ausgerichtete ortsspezifische Siedlungsentwicklung einschließlich einer wohnortbezogenen Nahversorgung möglich.

Das Einkaufszentrum Schulte in Schapen liegt eindeutig außerhalb eines zentralen Ortes und geht mit seiner Größe und Sortimentsstruktur weit über den Rahmen einer wohnortbezogenen Nahversorgung und auch eines grundzentralen Versorgungsauftrages hinaus.

Diesen Verstoß gegen das Konzentrationsgebot muss auch das Gutachten auf S. 88 einräumen. Der Versuch, wenigstens die Ansiedlung des Drogeriefachmarktes und des Blumengeschäftes als mit dem Konzentrationsgebot

vereinbar darzustellen, muss scheitern. Bei diesen Betrieben geht es primär um die Frequenzbringerfunktion für auswärtige Kunden und nur zu einem kleinen Teil um eine wohnortbezogene Nahversorgung in der Gemeinde Schapen.

Nach Auffassung des Gutachtens ist „für das Vorhaben eine Erweiterung eines Traditionsunternehmens in seinen Kernsortimenten Bekleidung, Schuhe, Sport aus Gutachtersicht der Aspekt der Bestandssicherung als Ausnahmekriterium zu berücksichtigen“ (S. 88). Das Einkaufszentrum sei als ein seit Jahrzehnten eingeführter Einzelhandelsschwerpunkt zu bewerten, dem nach gutachterlicher Einschätzung im Rahmen der Bestandssicherung auch eine marktgerechte Weiterentwicklung zur Erhaltung der Wettbewerbschancen einzuräumen sei.

Das Konzentrationsgebot im LROP und im RROP enthält keine ausdrückliche Ausnahmeregelung für derartige Erweiterungsfälle. Von diesem Ziel kann also nicht im Wege einer Ausnahme abgewichen werden.

Somit bleibt nur die Möglichkeit einer Zielabweichung. Nach § 6 Abs. 2 ROG kann von den Zielen der Raumordnung aber nur abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Ergänzend dazu ist im § 8 des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes geregelt, dass eine solche Zielabweichung „nur im Einvernehmen mit den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und im Benehmen mit den betroffenen Gemeinden“ zugelassen werden kann.

Alle diese Voraussetzungen für eine Zielabweichung sind bei dem hier anstehenden Planvorhaben zur Erweiterung des Einkaufszentrums nicht erfüllt.

Der im Gutachten und auch von der Gemeinde Schapen herangezogene Aspekt der Bestandssicherung ist nicht geeignet, die notwendige Abweichung vom Konzentrationsgebot als raumordnerisch vertretbar erscheinen zu lassen. Zum einen geht das Erweiterungsvorhaben weit über die Funktion einer reinen Bestandssicherung hinaus und dient letztlich einer erheblichen Expansion eines innenstadttypischen Einkaufszentrums außerhalb eines zentralen Ortes und auch außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches. Dies wird insbesondere am Umfang der Vergrößerung der zentrenrelevanten Verkaufsfläche und an der Hinzunahme eines großflächigen Elektro- und Elektronikfachmarktes und eines Drogeriefachmarktes deutlich. Zum anderen verbieten Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck des Bebauungsplanes Nr. 15 mit seiner differenzierten Sondergebietsfestsetzung zur dauerhaften Eingrenzung dieses raumordnungswidrigen Standortes jegliche Erweiterungen.

Es gibt kein rechtlich geschütztes Vertrauen des Eigentümers und Investors auf eine erneute Erweiterung seines Einkaufszentrums. Der einschlägige Bebauungsplan Nr. 15 mit seiner differenzierten Sondergebietsfestsetzung ist seinerzeit nicht nur zur Absicherung des damals schon bestehenden Einkaufszentrums und einer maßvollen Erweiterung getroffen worden, sondern vor allem auch, um Größenordnung und Sortimentsstruktur insbesondere

zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche der Kommunen im Einzugsbereich dieses Einkaufszentrums auf Dauer festzuschreiben. Nur aufgrund der letztgenannten Zielsetzung haben seinerzeit die betroffenen Nachbarkommunen auf gerichtliche Schritte gegen die damalige Erweiterung des Einkaufszentrums verzichtet.

Nach der Begründung des LROP zum Konzentrationsgebot sichert die standörtliche Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den zentralen Orten die Aufrechterhaltung und Erreichbarkeit einer leistungsfähigen Versorgungsinfrastruktur. „Der Einzelhandel trägt als Frequenzbringer ganz wesentlich zu ihrer Stabilisierung bei. Es ist daher raumordnerisches Ziel, Einzelhandelsnutzungen den zentralen Orten zuzuordnen.“ Daraus wird deutlich, dass die Ausrichtung von Einzelhandelsgroßprojekten auf die zentralörtliche Gliederung ein sehr bedeutsamer Grundzug des LROP und auch des RROP ist. Dieser Grundzug der Raumordnungsplanung würde durch die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums in Schapen nicht nur berührt, sondern krass missachtet.

Beide materiell-rechtlichen Voraussetzungen für eine Zielabweichung sind somit nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass es auch am erforderlichen Einvernehmen mit den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und am Benehmen mit den betroffenen Gemeinden fehlen dürfte. Es ist kaum vorstellbar, dass etwa die IHK einer derart gravierenden Zielabweichung zustimmen würde. Ein Benehmen mit den betroffenen Gemeinden, die um die Erhaltung und Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche fürchten, ist noch unwahrscheinlicher. Die zuständige Raumordnungsbehörde müsste sich dann über die gravierenden gemeindenachbarlichen Bedenken hinwegsetzen. Sie müsste außerdem enorme Präzedenzwirkungen in Rechnung stellen. Wenn dem Modehaus Schulte in Schapen die Erweiterung ermöglicht wird, wird man zum Beispiel dem Modehaus Bruno Kleine in Spelle wohl kaum eine solche Erweiterung verwehren können, zumal dieses im zentralen Versorgungsbereich von Spelle liegt und in seiner Dimensionierung nur durch den grundzentralen Versorgungsauftrag begrenzt wird. Darüber hinaus sind im Kreisgebiet auch an anderen, eindeutig nicht integrierten Standorten Erweiterungen zulasten der Innenstädte und Ortszentren zu erwarten.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass das Planvorhaben eindeutig gegen das Konzentrationsgebot verstößt, das im vorliegenden Fall jegliche Erweiterung eines raumordnerisch nicht integrierbaren Einzelhandelszentrums verbietet. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Abweichung von diesem strikt zu beachtenden Ziel sind nicht erfüllbar. Die für das Erweiterungsprojekt notwendige Bebauungsplanänderung würde gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB verstoßen. Das entsprechende Bebauungsplanänderungsverfahren ist daher zu unterlassen bzw. einzustellen.

- b) Die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums verstößt auch gegen das **Integrationsgebot** des LROP und des RROP, wonach Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente innenstadtrelevant sind, nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig sind.

Der Versuch des Gutachtens, die Ortsmitte von Schapen zusammen mit dem südwestlich angrenzenden Einkaufszentrum Schulte im vorgeschlagenen kommunalen Einzelhandelskonzept für die Samtgemeinde Spelle als städtebaulich integrierten Standort für ein innenstadttypisches Einkaufszentrum darzustellen und als gesetzlich geschützten zentralen Versorgungsbereich mit der Funktion eines Nebenzentrums zu bestimmen, muss als gescheitert angesehen werden. Ein Einkaufszentrum mit dann insgesamt 9.620 m² Verkaufsfläche für dominant innenstadtrelevante Hauptsortimente kann offenkundig nicht in einer ländlichen Gemeinde mit 2.450 Einwohnern als städtebaulich integriert angesehen werden.

Ein Grund, der eine Abweichung auch von dieser Zielvorgabe des Integrationsgebotes als raumordnerisch vertretbar erscheinen lassen könnte, ist nicht ersichtlich.

Eine Abweichung vom Integrationsgebot und vom Konzentrationsgebot lässt sich auch nicht mit dem Einwand rechtfertigen, dass sich in den 12 Jahren seit Inkrafttreten des Bebauungsplanes Nr. 15 vieles verändert habe und dem Einkaufszentrum nun eine Anpassung an die geänderten Verhältnisse ermöglicht werden müsse.

In rechtlicher Hinsicht hat sich im Hinblick auf eine solche Anpassung nichts geändert. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall, weil die raumordnerischen Festlegungen für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten im LROP enger gefasst sind als in früheren Raumordnungsplänen. Im neuen RROP 2010 ist es dabei geblieben, dass innerhalb der Samtgemeinde nur der Zentralort Spelle als Grundzentrum ausgewiesen ist und die Gemeinde Schapen keinerlei zentralörtliche Bedeutung hat. Auch sind zwischenzeitlich beide Gebote eher verschärft als gelockert worden.

In tatsächlicher Hinsicht verweist das Gutachten (etwa auf den Seiten 5, 68 und 89) auf die veränderte regionale Wettbewerbssituation und erwähnt insbesondere die Lookentor-Passage in Lingen sowie die geplanten Einkaufszentren in Rheine (Ems-Galerie) und Ibbenbüren. Diese Veränderung der regionalen Wettbewerbssituation durch positive Entwicklungen in den Stadt- und Ortszentren ist zwar sicherlich betriebswirtschaftlich relevant, sie kann und darf aber aus raumordnerischer Sicht kein rechtfertigender Grund für die Erweiterung des Einkaufszentrums Schulte in Schapen sein.

Die Innenstädte und Ortszentren sind städtebaulich und raumordnerisch integrierte Standorte, während der Standort in Schapen eben nicht integriert ist. Konzentrationsgebot und Integrationsgebot richten die Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die integrierten Stadt- und Ortszentren aus und verhindern damit eine Verzerrung des Standortwettbewerbs zugunsten nicht integrierter Standorte für den großflächigen Einzelhandel. Wie stark die Wettbewerbsverzerrung ausfallen kann, zeigt sich vor allem bei dem Vergleich der Preise für die notwendigen Baugrundstücke. Der Preis für den Quadratmeter Baugrund dürfte bei dem Projekt der Ems-Galerie in Rheine wahrscheinlich mehr als 50- bis 60-mal höher sein als für die Erweiterung des Einkaufszentrums in Schapen. Auch ansonsten haben nicht integrierte Standorte gegenüber den Standorten in

Innenstädten und Ortszentren beträchtliche betriebswirtschaftliche Vorteile. Aus raumordnerischer Sicht ist es nicht akzeptabel, wenn diese Wettbewerbsverzerrung durch die geplante Erweiterung nicht nur verfestigt, sondern noch weiter ausgebaut wird. Aus der Attraktivierung der Innenstädte und Ortszentren kann also keineswegs ein Anspruch auf die „Nachrüstung“ nicht integrierter Standorte durch Erweiterungen gefolgert werden, um den gesetzlich missbilligten Wettbewerbsvorteil dieser Standorte abzusichern und sogar zu verstärken.

- c) Dass das Erweiterungsvorhaben überdies auch gegen das **Kongruenzgebot** verstößt, wird in dem Gutachten auf den S. 86 bis 87 mit dem zutreffenden Hinweis auf die regionale Versorgungsbedeutung dieses Einkaufszentrums eingeräumt. Nach diesem Kongruenzgebot müssen Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes entsprechen.

Die Gemeinde Schapen ist kein zentraler Ort. Zentraler Ort ist innerhalb der Samtgemeinde nur der Zentralort Spelle. Das Einkaufszentrum in Schapen geht zudem bereits heute weit über einen grundzentralen Versorgungsauftrag hinaus.

Auch hier versucht das Gutachten mit dem Hinweis auf eine notwendige Bestandssicherung eine Abweichung von dieser raumordnerischen Zielvorstellung zu rechtfertigen. Weil das Erweiterungsvorhaben weit über eine reine Bestandssicherung hinausgeht und weil das Erweiterungsinteresse aufgrund der bisherigen Bauleitplanung nicht schutzwürdig ist, ist eine Abweichung von dieser Zielvorstellung nicht zu rechtfertigen.

Daraus ergibt sich allerdings kein Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat nämlich in seinem Urteil vom 15. März 2012 (Az.: 1KN152/10) entschieden, dass dieses Kongruenzgebot des LROP nicht die für ein raumordnungsrechtliches Ziel erforderliche Bestimmtheit aufweist. Dieses so formulierte Kongruenzgebot verbleibe auf der Ebene eines maßgeblichen Prinzips, welches das System der zentralen Orte mitbestimme. In der festgesetzten Weise könne es aber nicht als raumordnerisches Ziel gehandhabt werden.

Daraus ergibt sich, dass der Verstoß dieses Erweiterungsvorhabens gegen dieses Prinzip zwar in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist, dass aber dem anstehenden Bebauungsplan nicht schon im Vorfeld durch das Anpassungsgebot eine unüberwindbare Schranke gesetzt wird. Bei einer Abwägung würde allerdings dieser schwerwiegende Verstoß gegen das Kongruenzgebot als wichtiges Element des Prinzips der zentralörtlichen Gliederung gravierend gegen das Erweiterungsvorhaben zu Buche schlagen.

- d) Eine fachgerechte Prognose der voraussichtlichen absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Erweiterungsvorhabens und deren differenzierte städtebaulichen Bewertung, die auch die jeweilige städtebauliche Ausgangssituation in den Zentren der benachbarten Kommunen in den Blick nimmt, dürfte höchstwahrscheinlich auch eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbotes

konstatieren müssen. Nach dem LROP dürfen neue Einzelhandelsgroßprojekte u. a. ausgeglichene Versorgungsstrukturen sowie die Funktionsfähigkeit der zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte nicht wesentlich beeinträchtigen.

Dass die erweiterungsbedingte Steigerung der bereits übergroßen Einzelhandelszentralität in einer kleinen Gemeinde wie Schapen ohne jegliche zentralörtliche Bedeutung nichts mit ausgeglichenen Versorgungsstrukturen zu tun haben kann, ist offensichtlich.

Zur Beurteilung einer wesentlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte greift das Niedersächsische Obergericht in seinen schon erwähnten Urteilen vom 15. März 2012 auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB zurück. Dass bei der Realisierung des hier in Rede stehenden Erweiterungsvorhabens diese Schwelle der zentrenschädlichen Auswirkungen in einigen benachbarten Kommunen überschritten sein dürfte, ist anzunehmen.

Eine abschließende Beurteilung ist aber erst nach einer fachgerechten Analyse der absatzwirtschaftlichen und städtebaulichen Auswirkungen der geplanten Erweiterung möglich. Das von der Gemeinde Schapen vorgelegte Gutachten erfüllt jedenfalls nicht die Anforderungen einer solchen fachgerechten Auswirkungsanalyse. Eine solche Analyse von den betroffenen Nachbargemeinden in Auftrag geben und bezahlen zu lassen, ist weder zumutbar noch notwendig. Die Unzulässigkeit der Bebauungsplanänderung für die beabsichtigte Erweiterung des Einkaufszentrums ergibt sich bereits aus dem klaren Verstoß gegen das Konzentrationsgebot und gegen das Integrationsgebot. Daher kann letztlich dahingestellt bleiben, ob das Planvorhaben auch das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot verletzt.

e) **Fazit:**

Das Erweiterungsvorhaben verstößt sowohl gegen das Konzentrationsgebot als auch gegen das Integrationsgebot. Eine Abweichung von diesen beiden strikt zu beachtenden Zielen ist nicht zu rechtfertigen.

Ob die Planänderung auch das raumordnungsrechtliche Beeinträchtigungsverbot verletzt, kann letztlich dahingestellt bleiben.

Die beabsichtigte Bebauungsplanänderung verstößt auf jeden Fall wegen der Verletzung der beiden standortbezogenen Gebote gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB und ist somit unzulässig.

Auf den Verstoß gegen das Kongruenzgebot, dem das niedersächsische OVG den Zielcharakter abgesprochen hat, kommt es im Zusammenhang mit dem Anpassungsgebot nicht mehr an. Dieser Verstoß wäre allerdings in der bauleitplanerischen Abwägung im Rahmen der angestrebten Bebauungsplanänderung zu berücksichtigen, die sich jedoch wegen des Verstoßes des Erwei-

terungsvorhabens gegen die strikt zu beachtenden und der Abwägung entzogenen Ziele des Konzentrationsgebotes und des Integrationsgebotes erübrigt.

III. Zusammenfassung der planungsrechtlichen Beurteilung des Erweiterungsvorhabens

1. Die Erweiterungsplanung ist nicht hinreichend städtebaulich gerechtfertigt.

Das Erweiterungsvorhaben geht weit über eine Sicherung des Bestandes hinaus und dient einer erheblichen Expansion des Einkaufszentrums.

Eine solche Expansion des bestehenden Einkaufszentrums ist an diesem Standort weder raumordnerisch noch städtebaulich verträglich.

2. Die für das Erweiterungsvorhaben notwendige Bebauungsplanänderung würde gegen das Gebot des § 1 Abs. 4 BauGB verstoßen. Die Erweiterung würde nämlich sowohl das raumordnerische Konzentrationsgebot wie auch das Integrationsgebot missachten. Eine Abweichung von diesen Zielen ist rechtlich nicht zulässig. Damit ist jegliche Erweiterung des Einkaufszentrums raumordnungsrechtlich unzulässig.
3. Wahrscheinlich verletzt das Erweiterungsvorhaben auch das Beeinträchtigungsverbot. Abschließend lässt sich diese Frage aber nur durch eine qualifizierte absatzwirtschaftliche und städtebauliche Auswirkungsanalyse klären. Den daran zu stellenden Anforderungen genügt das vorgelegte Gutachten in keiner Weise. Eine derartige Auswirkungsanalyse zu beauftragen, ist den betroffenen Nachbargemeinden nicht zuzumuten und auch nicht notwendig, weil das Planvorhaben schon wegen der Verstöße gegen das Konzentrationsgebot und das Integrationsgebot raumordnungsrechtlich unzulässig ist.
4. Die Erweiterungsplanung würde zudem auch gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB und hierbei insbesondere gegen das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB verstoßen. Das Erweiterungsvorhaben würde nämlich nicht nur unwesentlich die Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche in den Nachbarkommunen beeinträchtigen oder diese sogar schädigen. Da das Erweiterungsinteresse aufgrund des raumordnerisch und städtebaulich nicht integrierten Standortes und auch aufgrund der Begrenzungsfunktion des Bebauungsplanes Nr. 15 nicht schutzwürdig ist, wäre die Zurückstellung der Belange der Nachbarkommunen abwägungsfehlerhaft.

IV. Gerichtlicher Rechtsschutz

Sollte der Landkreis wider Erwarten zu einer positiven raumordnerischen Beurteilung des Erweiterungsvorhabens kommen und eine Zielabweichung gutheißen und sollte daraufhin die Bebauungsplanänderung vorgenommen werden, können die benachbarten Kommunen beim Niedersächsischen OVG in Lüneburg einen **Normenkontrollantrag** gemäß § 47 VwGO stellen. Da die Bebauungsplanänderung aus den o. g. Gründen rechtswidrig ist, ist von einem Erfolg des Normenkontrollverfahrens auszugehen.

Des Weiteren steht den benachbarten Kommunen die Möglichkeit zu, die Baugenehmigung für die Erweiterung mit einer **Klage** beim zuständigen Verwaltungsgericht anzufechten. Da die Bebauungsplanänderung rechtswidrig ist und der derzeitige Bebauungsplan diese Erweiterung nicht zulässt, bestünde auch hier eine gute Erfolgsaussicht.

Dr. Heinz Janning