

Verfahren mit seinen Einwendungen nicht präkludiert. Allerdings besteht das Risiko, dass seine Interessen in der Abwägungsentscheidung der Gemeinde nach § 1 Abs. 7 BauGB nicht angemessen berücksichtigt werden (vgl. BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 38).

**5.** Der Flächennutzungsplan enthält „Darstellungen“ sowie „Kennzeichnungen“, „nachrichtliche Übernahmen“ und „Vermerke“. Der Katalog der Darstellungsmöglichkeiten ist in § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend festgelegt (näher zum Inhalt des Flächennutzungsplans Bracher/Reidt/Schiller BauplanungsR/Schiller Rn. 8.24). Grundsätzlich wird die Art der Bodennutzung aufgrund des lediglich vorbereitenden Charakters des Flächennutzungsplans und der Grobmaschigkeit seiner Darstellung (BVerwG NVwZ 1991, 262, mwN; BVerwGE 95, 123 (125)) nur typisierend dargestellt (BeckOK BauGB/Jäger, § 5 Rn. 23). Wie sich insbesondere aus § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB ergibt, dürfen nur „Planungsgrundsätze“ dargestellt werden. Die Gemeinden können jedoch schärfere Darstellungen treffen; die Grenze liegt dort, wo die Darstellungen faktisch an die Stelle eines Bebauungsplans treten (BVerwG BauR 2006, 52 (54)).

**6.** Das Trennungsgebot des § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG gilt für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Diese Bestimmung gibt den Belangen des Immissionsschutzes im Rahmen der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung besonderes Gewicht und präzisiert die Anforderungen an die grundsätzliche Funktionstrennung von Flächen unterschiedlicher Nutzung (vgl. Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 1). Als raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen iSd Norm gelten demnach ausschließlich „vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Entscheidungen“ (BVerwG ZUR 2010, 139). Das BVerwG versteht den in § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG normierten Trennungsgrundsatz als sog. *Optimierungsgebot* (BVerwGE 71, 163 (165); dazu Jarass BImSchG § 50 Rn. 19 mwN). In jüngeren Entscheidungen formuliert das Gericht, § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG enthalte eine sog. *Abwägungsdirektive* (BVerwG NVwZ 2012, 1338 (1442 f.); NVwZ 2009, 320 (323)). Demnach kann der Grundsatz im Rahmen der planerischen Abwägung durch andere Belange von hohem Gewicht überwunden werden. Dies setzt jedoch stets eine Beurteilung anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls voraus. Eine Zurückstellung immissionsschutzrechtlicher Belange ist damit nur möglich, wenn dies durch entgegenstehende Belange mit entsprechend hohem Gewicht gerechtfertigt ist (BVerwGE 125, 116, Rn. 164; BVerwG NVwZ 2012, 1338 (1342 f.)). In Betracht kommt dies insbesondere bei der Überplanung von Gemengelage.

**7.** Die VDI-Richtlinie 3894, Blatt 1 und 2 (abgedruckt bei König/Roeser/Stock BauNVO S. 805 und 867) hat 2012 die VDI-Richtlinie 3471 „Tierhaltung Schweine“ ersetzt. Die VDI 3894 stellt ebenso wie die VDI 3471 keine Rechtsnorm und auch keine Verwaltungsvorschrift, sondern nur ein privates Regelwerk dar. Die Rechtsprechung geht aber davon aus, dass die VDI 3894 eine Orientierungshilfe dafür liefert, ob im Einzelfall ein ausreichender Abstand zwischen landwirtschaftlichem Betrieb und Wohnbebauung gewahrt ist (VGH München BeckRS 2015, 53549; VGH Mannheim ZfBR 2016, 694 (696); BeckRS 2020, 18986, Rn. 42, 46; König/Roeser/Stock BauNVO/Roeser, § 15 Rn. 41; dasselbe galt für die VDI 3471; dazu BVerwG NVwZ 1993, 1184 (1186); NVwZ 2002, 1114 (1115); ZfBR 2005, 806 (807); allgemein zum Umgang mit Geruchsmissionen in der Bauleitplanung Schwarz UPR 2012, 121). Die im Jahr 2021 neu gefasste TA Luft (→ Anm. 9) verweist im Anhang 7 nunmehr ausdrücklich auf die VDI 3894, Blatt 2. Nach Nr. 1 Abs. 5 Anhang 7 TA Luft kann die zuständige Behörde bei nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen die Entscheidung auf die Einhaltung der Abstände nach der VDI 3894 Blatt 2 iVm der VDI 3894 Blatt 1 gründen. Nach der Übergangsregelung in Nr. 8 TA Luft 2021 gilt diese Neuregelung für sämtliche Genehmigungsverfahren, für die vor dem 1.12.2021 noch kein vollständiger Genehmigungsantrag gestellt wurde (dazu OVG Magdeburg, BeckRS 2022, 8600, Rn. 16).

**8.** Die VDI 3894, Blatt 2 sieht eine vereinfachte Methode für die Beurteilung von Geruchsimmissionen aus Tierhaltungsanlagen mithilfe einer Abstandsregelung vor, die dem Konzept der Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) angenähert ist (zu den Einzelheiten BeckOK BauNVO/Karber, § 5 Rn. 35).

**9.** Nach der Rechtsprechung kann für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Gerüchen als Orientierungshilfe auch auf die von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) erarbeitete Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL; abgedruckt bei König/Roeser/Stock, BauNVO, S. 919) zurückgegriffen werden (VGH Mannheim ZfBR 2021, 282 (286 f.); BeckRS 2020, 18986, Rn. 42 f.; VGH München BeckRS 2021, 44440, mwN). Von der Rechtsnatur her handelt es sich auch bei der GIRL weder um eine Rechtsnorm noch um eine Verwaltungsvorschrift. Allerdings hat die GIRL dadurch eine Aufwertung erfahren, dass wesentliche Teile der GIRL in Anhang 7 der im Jahr 2021 neugefassten „Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft“ (TA Luft vom 18.8.2021) aufgenommen wurden (dazu BeckOK BauNVO/Karber, § 5 Rn. 32). Da die TA Luft nach der Rechtsprechung nicht nur eine (bloße) Erkenntnisquelle, sondern eine mit eingeschränkter Außenwirkung ausgestattete sog. *normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift* darstellt (BVerwGE 114, 342 (344 f.) und Jarass BImSchG § 48 Rn. 52 ff. mwN), kommt nunmehr auch den in die TA Luft übernommenen Regelungen der GIRL eine solche mit (eingeschränkter) Außenwirkung verbundene normkonkretisierende Wirkung zu (ebenso Müggengborg jurisPR-UmwR 4/2022 Anm. 4; BeckOK BaNVO/Karber, § 5 Rn. 32).

**10.** Da die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur dem Rechtsschutz des Bürgers durch Verfahren dient, sondern auch der Informationsbeschaffung der Kommune (BeckOK BauGB/Schink § 3 Rn. 3), empfiehlt es sich, nicht nur die Interessen und die Rechtspositionen des eigenen Mandanten vorzutragen, die gegen die Planänderung sprechen. Auch Interessen und Rechte Dritter bzw. Belange des Allgemeinwohls sollten der Gemeinde zur Kenntnis gebracht werden. Im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung besteht regelmäßig eine größere Offenheit der Planung als in späteren Verfahrensstadien. Eine Interessenwahrnehmung im Sinne einer Beeinflussung der Planung ist hier wirksamer möglich als in späteren Stadien.

**11.** Die Behandlung von Eingriffen in Natur und Landschaft iSv § 14 Abs. 1 BNatSchG (sog. naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) in der Bauleitplanung richtet sich gem. § 18 Abs. 1 BNatSchG nach § 1a Abs. 3 BauGB (→ Form. B.I.5 Anm. 7).

**12.** Es erhöht die Chancen, die eigenen Interessen wirksam zur Geltung zu bringen, wenn sich die Einwendungen nicht lediglich auf ein „Nein“ beschränken, sondern zugleich (realisierbare) Alternativen aufgezeigt werden.

## 2. Einwendungen gegen die Änderung des Flächennutzungsplans im förmlichen Auslegungsverfahren (§ 3 Abs. 2 BauGB)

An das Stadtplanungsamt der Stadt . . . . .

Betreff: 4. Änderung des Flächennutzungsplans

hier: Stellungnahme zu dem vom . . . . . bis zum . . . . . öffentlich ausgelegten<sup>1, 2</sup> Entwurf der 4. Änderung des Flächennutzungsplans

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie zeigen an, dass wir die Herren A, B, C und D vertreten. Auf uns lautende Vollmacht ist beigelegt. Unsere Mandanten sind Inhaber von Einzelhandelsgeschäften (Lebensmittel, Sportartikel und Textilien) im Stadtzentrum der Stadt . . . . . Unsere Mandanten wenden sich gegen die beabsichtigte Änderung des Flächennutzungsplans<sup>3</sup> im Bereich . . . . . Im Einzelnen tragen wir vor:<sup>4</sup>

1. Nach dem ausliegenden Entwurf sollen Flächen nördlich der . . . . -Straße, die im bisher rechtsgültigen Flächennutzungsplan als Gewerbeflächen dargestellt sind, als Sonderbauflächen dargestellt werden. In der Begründung<sup>5</sup> wird ausgeführt, dass die Änderung des Flächennutzungsplans das Ziel hat, die im Parallelverfahren<sup>6</sup> betriebene Änderung des Bebauungsplans . . . . . zu ermöglichen, um auf dem Areal der in Konkurs gefallenen Firma . . . . .-GmbH die Errichtung eines Verbrauchermarktes mit einer Verkaufsfläche von 8.000 m<sup>2</sup> zu ermöglichen.
2. Die angestrebte Änderung des Flächennutzungsplans ist unzulässig. Sie verstößt gegen die Vorgaben der Raumordnung und verletzt damit das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB bzw. die Parallelvorschrift des § 4 Abs. 1 ROG.<sup>7</sup>
  - a) Gem. Ziff. 3.3.7 des Landesentwicklungsplans von Baden-Württemberg (LEP) 2002<sup>8</sup> sollen großflächige Einzelhandelsbetriebe für Endverbraucher nur an solchen Standorten ausgewiesen werden, an denen sie sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen. Sie dürfen weder durch ihre Lage, ihre Größe noch durch ihre Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich beeinträchtigen.<sup>9</sup>
  - b) Der hier einschlägige Regionalplan für die Region . . . . . präzisiert diese Aussagen im Plansatz 2.3.5 dahingehend, dass großflächige Einzelhandelsprojekte nur in den Siedlungsbereichen der Unter-, Mittel- und Oberzentren angesiedelt werden sollen. Bei den entsprechenden regionalplanerischen Aussagen handelt es sich um Ziele, die strikt bindende Vorgaben darstellen. Es liegt eine landesplanerische Letztentscheidung vor, die keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich ist (BVerwGE 90, 329 (334, 336); NVwZ 2006, 932 (933)).
  - c) Gegen dieses Ziel verstößt die beabsichtigte Planänderung. Die Stadt . . . . . ist im einschlägigen Regionalplan nicht als Ober-, Mittel- oder Unterzentrum ausgewiesen. Die Darstellung eines Sondergebietes (SO)-Fläche in der Stadt . . . . ., die die Zulassung eines Verbrauchermarktes mit einer Verkaufsfläche von 8.000 m<sup>2</sup> ermöglichen soll, ist daher unzulässig.
3. Die beabsichtigte Planänderung steht auch im Widerspruch zu der Planungsleitlinie des § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB (zu deren Bedeutung Battis/Krautzberger/Löhr/Battis BauGB § 1 Rn. 71 ff.), wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, gewährleistet werden soll. Diese Abwägungsdirektive wird mit der angestrebten Planänderung evident verfehlt. Die Zulassung eines Verbrauchermarktes, der ein umfassendes Sortiment, auch Güter des kurzfristigen Bedarfs, führen wird, bedeutet, dass die traditionellen Einzelhändler im Stadtzentrum einem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sein werden. Es wird ihnen auf Dauer unmöglich sein, sich gegen das preisaggressive Sortiment eines großflächigen Verbrauchermarktes zu behaupten. Die Konsequenz hieraus wird sein, dass bestehende Einzelhandelsbetriebe in der Kernstadt (auch diejenigen unserer Mandanten) schließen müssen. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, insbesondere der nichtmotorisierten Bevölkerungskreise wird hierdurch gefährdet.
4. Um zu den Auswirkungen, die mit der Zulassung des Verbrauchermarktes verbunden sind, ergänzend vorzutragen zu können, fordern wir Sie auf, uns kurzfristig eine Mehr-

fertigung des Marktgutachtens zu überlassen, welches in der Begründung angesprochen ist.<sup>10</sup> Kopierkosten werden von uns getragen. Sollten Sie hierzu nicht bereit sein, bitten wir um Mitteilung, wann die Möglichkeit besteht, im Planungsamt Einsicht in das Marktgutachten zu nehmen und hieraus Kopien zu fertigen.

Ergänzender Vortrag nach Einsichtnahme in das Marktgutachten bleibt vorbehalten.

Rechtsanwalt

**Schrifttum:** Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018; Bureiasi, Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, 2005; Grooterhorst, Aktuelle Rechtsfragen bei der Genehmigungsfähigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben nach § 34 BauGB, ZfBR 2017, 21; Knöbl, Die Agglomerationsregelung in der Regionalplanung, ZfBR 2014, 331; Moench, Neue Formen des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung, FS Hoppe, 2000, S. 459; Schlarmann/Krappel, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Verkaufsflächenobergrenzen in Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel, DVBl 2008, 1473; Schmitz, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die raumplanerische Ansiedlungssteuerung des großflächigen Einzelhandels, ZfBR 2015, 124; Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019; Uechtritz, Die planerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels, in Erbguth/Kluth (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle, 2012, S. 57; Uechtritz, Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels, VBlBW 2010, 185; Uechtritz, Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels, in Hager (Hrsg.), Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels, 2009, S. 17; Uechtritz, Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung, NVwZ 2007, 1337.

## Anmerkungen

1. Nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 1 BauGB (→ Form. B.I.1 Anm. 1) folgt gem. § 3 Abs. 2 BauGB als nächste Verfahrensstufe die förmliche Auslage der Entwürfe der Bauleitpläne, also des Bebauungs- und des Flächennutzungsplans (Öffentlichkeitsbeteiligung; hierzu Bracher/Reidt/Schiller BauplanungsR/Reidt Rn. 11.31 ff.). Die Auslegungsdauer muss (mindestens) einen Monat betragen (zu den Einzelheiten → Anm. 2). Ort und Dauer der Auslegung sind gem. § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen mit dem Hinweis darauf, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist vorgetragen werden können (zu den Einzelheiten der Bekanntmachung und der dieser zukommenden „Anstoßfunktion“ → Form. B.I.4 Anm. 3).

§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB verlangt, dass neben dem Entwurf mit Begründung auch die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden *umweltbezogenen Stellungnahmen* ausgelegt werden. *Umweltbezogene* Stellungnahmen in diesem Sinne sind sämtliche Stellungnahmen, die sich thematisch auf die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB genannten Belange des Umweltschutzes beziehen (VGH Mannheim BeckRS 2010, 56636; Bracher/Reidt/Schiller BauplanungsR/Reidt Rn. 11.69). Unter *Stellungnahmen* sind nicht nur behördliche (etwa im Rahmen der Behördenbeteiligung nach §§ 4, 4a BauGB) abgegebene Stellungnahmen zu verstehen. Vielmehr fallen darunter auch von der Gemeinde selbst in Auftrag gegebene Gutachten und Stellungnahmen von Privaten und Verbänden (insbesondere der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen), unabhängig davon, ob sie innerhalb oder außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte (insbesondere der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 1 BauGB) abgegeben wurden (VGH Mannheim BeckRS 2010, 56076, Rn. 30; Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger BauGB § 3 Rn. 35). Ausgelegt werden müssen nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB nur solche umweltbezogenen Stellungnahmen, die zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits *vorliegen*. Die Gemeinde ist deshalb nicht verpflichtet, bereits vor der förmlichen

Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB umweltbezogene Stellungnahmen einzuholen, nur um diese auslegen zu können (BT-Drs. 15/2250, 44; Battis/Krautzberger/Löhr/Battis BauGB § 3 Rn. 13). Eine weitere Eingrenzung erfolgt durch die Vorgabe in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB, dass nur solche umweltbezogenen Stellungnahmen ausgelegt werden müssen, die nach Einschätzung der Gemeinde *wesentlich* sind. „Wesentlich“ ist eine Stellungnahme, wenn sie sich inhaltlich ausführlich und substantiell (also nicht nur pauschal und undifferenziert) zu Umweltbelangen äußert (vgl. BeckOK BauGB/Schink § 3 Rn. 65 ff.). Hierbei ist ein weiter Maßstab anzulegen, weshalb alle Unterlagen erfasst sind, die sich auf Umweltbelange beziehen, die durch die Realisierung der Planung in irgendeiner Weise betroffen sein können (NK-BauGB/Schrödter, § 3 Rn. 68; BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 60). Bezüglich der Frage, ob eine Stellungnahme in diesem Sinne „wesentlich“ ist, kommt der Gemeinde ein Beurteilungsspielraum zu (VGH Mannheim BeckRS 2010, 56636; ZfBR 2011, 281 (283); ebenso BT-Drs. 15/2250, 44; Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht/Reidt, Rn. 11.69). Unschädlich ist es, wenn die Gemeinde auf die Unterscheidung wesentlicher und unwesentlicher umweltbezogener Stellungnahmen verzichtet und stattdessen sämtliche diesbezüglichen Stellungnahmen auslegt.

Die Wahl des Auslegungsorts liegt im Ermessen der Gemeinde. Sie muss den Plan nicht ortsüblich auslegen, da nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB lediglich die Bekanntmachung der Auslegung, nicht aber die Auslegung selbst ortsüblich sein muss (BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 78). Regelmäßig wird die Auslegung in einer Dienststelle der Gemeindeverwaltung erfolgen (NK-BauGB, BauGB/Schrödter, § 3 Rn. 77; BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 78).

Gem. § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB, der im Zuge der BauGB-Novelle 2017 eingeführt wurde (zu den Hintergründen BeckOK BauGB/Spannowsky, § 4a Rn. 11), sind die nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB auszulegenden Unterlagen zusätzlich im Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Wie sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut („zusätzlich“) ergibt, ersetzt die Bekanntmachung über das Internet nicht die ortsübliche Bekanntmachung gem. § 3 Abs. 2 BauGB, sondern *ergänzt* diese lediglich (BeckOK BauGB/Spannowsky, § 4a Rn. 13). Stets müssen die Unterlagen während der Auslegungsdauer deshalb auch physisch zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen. Die ergänzende Bekanntmachung über das Internet ist seit der BauGB-Novelle 2017, mit der die zuvor in § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB enthaltene „Kann“-Vorgabe in eine Verpflichtung umgewandelt wurde, obligatorisch (dazu Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger BauGB § 4a Rn. 33). Ein Verstoß gegen § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB ist gem. § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. e BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans insoweit unbeachtlich, als im Einzelfall lediglich die Einstellung in das zentrale Internetportal des Landes unterblieben ist (vgl. BeckOK BauGB/Spannowsky, § 4a Rn. 11).

**2.** Die Auslegungsfrist beträgt nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB (mindestens) einen Monat. Die Fristberechnung richtet sich nach §§ 186–193 BGB in analoger Anwendung. Die Berechnung des Fristbeginns richtet sich entsprechend nach § 187 Abs. 2 S. 1 BGB, sodass der erste Tag der Auslegung mitgerechnet wird, auch wenn der erste Tag der Auslegung auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag fällt (so Battis/Krautzberger/Löhr/Battis BauGB § 3 Rn. 13; BeckOK BauGB/Schink § 3 Rn. 73; aA OVG Lüneburg BeckRS 2016, 40492, Rn. 23, wonach ein Feiertag, bei der Fristberechnung nicht mitzuzählen ist. Zu den Einzelheiten der Fristberechnung BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 70 ff., mwN). Es ist nicht erforderlich, dass der Entwurf während der gesamten Dienststunden der Gemeindeverwaltung ausliegt (OVG Schleswig, BeckRS 2018, 56129; VGH Kassel BeckRS 2013, 48312). Die Auslegung muss aber so bemessen sein, dass die Einsichtsmöglichkeiten nicht unzumutbar beschränkt werden (hierzu BVerwG DÖV 1980, 764; BauR 1986, 59 sowie OVG Lüneburg BauR 2009, 1103 wonach es unschädlich ist, wenn in den Zeitraum, in dem der Plan ausgelegt wird, mehrere Feiertage fallen).

**3.** Der Kreis der Stellungnahme-Befugten nach § 3 Abs. 2 BauGB ist nicht beschränkt. Jedermann kann eine Stellungnahme abgeben und Anregungen vortragen, nicht nur Betroffene und Beteiligte (allg. Meinung, vgl. nur Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger BauGB § 3 Rn. 53). Zu beachten ist insbesondere, dass nicht nur subjektive öffentliche Rechte im Rahmen der Stellungnahme geltend gemacht werden können. Grundsätzlich können – und sollten in der Regel, jedenfalls wenn das Ziel eine Verhinderung oder Änderung der Planung ist – alle Belange, die planungsrechtlich relevant sind (dh betreffend das ob, wann und wie der Planung), Gegenstand der Stellungnahme sein. Die Stellungnahme-Befugnis ist nicht auf private Belange beschränkt (Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger BauGB § 3 Rn. 54).

**4.** Es ist nicht erforderlich, die vorgetragenen „Stellungnahmen“ ausdrücklich als solche zu bezeichnen.

**5.** Gem. § 5 Abs. 5 BauGB ist dem Flächennutzungsplan eine Begründung mit den Angaben nach § 2a BauGB (also auch ein Umweltbericht; dazu näher → Form. B.I.5 Anm. 6) beizufügen. § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB bestimmt, dass der Entwurf des Flächennutzungsplans mit Begründung ausgelegt werden muss. Die Begründung muss auf die Kernpunkte der Planung, dh die wesentlichen Aussagen der Darstellungen des Flächennutzungsplans (wesentlicher Anlass und die tragenden Gründe für die Planung, Grundgedanken und Leitziele der Planung, Auseinandersetzung mit den Fragen, denen eine für die Planung maßgebliche Bedeutung zukommt) eingehen (vgl. Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker BauGB § 5 Rn. 75).

**6.** Wie sich aus § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB ergibt, sind Bebauungspläne regelmäßig aus dem Flächennutzungsplan zu *entwickeln* (sofern nicht ein Sonderfall des § 8 Abs. 2 S. 2 bzw. Abs. 4 BauGB vorliegt; sog. Entwicklungsgebot). Dem Gesetz liegt damit die Vorstellung einer stufenweisen Konkretisierung der Raumnutzung zugrunde (zur Durchbrechung dieses Grundsatzes im beschleunigten Verfahren nach § 13a Abs. 2 BauGB → Form. B.I.9 Anm. 9). Durch die parzellenscharfen Festsetzungen des Bebauungsplans sollen die Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter ausgestaltet und damit verdeutlicht werden (BVerwGE 48, 70 ff.; 56, 283 (285 f.); BVerwG NVwZ 2000, 197 (198); BVerwGE 137, 38, Rn. 23 ff.; zu den Konsequenzen für den Bebauungsplan → Form. B.I.4 Anm. 6). Um eine beabsichtigte Bebauungsplanänderung zu beschleunigen, gestattet § 8 Abs. 3 BauGB ausdrücklich das – in der Praxis rege eingesetzte – sog. „Parallelverfahren“, wonach die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans mit der gleichzeitigen Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans verbunden werden kann (näher hierzu Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel BauGB § 8 Rn. 45 ff.).

**7.** Zwar haben die Gemeinden bei der Ausübung der Bauleitplanung planerisches Ermessen (zum Abwägungsgebot → Form. B.I.4 Anm. 7). Dieses unterliegt jedoch verschiedenen rechtlichen Schranken (vgl. hierzu den Überblick bei Uechtritz, Öffentliches Baurecht, S. 67 ff.; Bracher/Reidt/Schiller BauplanungsR/Schiller Rn. 7.1).

Für den Flächennutzungsplan ist besonders die Pflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB (bzw. gem. der Parallelvorschrift des § 4 Abs. 1 ROG) zu beachten, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. § 1 Abs. 4 BauGB und § 4 Abs. 1 ROG liegt dabei die Unterscheidung von „Zielen“ und „Grundsätzen“ der Raumordnung zu Grunde: *Ziele der Raumordnung* sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“. Bei *Grundsätzen der Raumordnung* handelt es sich nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG hingegen um „Aussagen

zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ (zum Unterschied zwischen „Grundsätzen“ und „Zielen“ s. nur Stürer BauR-HdB Rn. 279 ff. und Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel BauGB § 1 Rn. 45, jeweils mwN). Ziele der Raumordnung sind als *landesplanerische Letztentscheidungen* einer weiteren Abwägung nicht zugänglich, sondern dieser vorgelagert (BVerwGE 90, 329 (334, 336); NVwZ 2010, 1026 (1032)). Grundsätze der Raumordnung müssen hingegen ebenso wie sonstige Erfordernisse der Raumordnung lediglich berücksichtigt werden. Sie können daher im Rahmen der planerischen Abwägung zugunsten überwiegender anderer Belange zurückgestellt werden.

Das Beachtungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB ist Ausdruck des Gebots materieller Konkordanz zwischen überörtlicher und örtlicher Gesamtplanung. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Bauleitplanung im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung in einem strikten Ableitungsverhältnis steht, wonach die Bauleitplanung raumordnerische Vorgaben lediglich umzusetzen hätte. Den Kommunen verbleibt vielmehr regelmäßig ein Entfaltungs- bzw. Konkretisierungsspielraum. Art und Umfang dieses Spielraums bzw. umgekehrt die Intensität der Einschränkung hängen von der Präzision der raumordnerischen Vorgaben ab (vgl. hierzu Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel BauGB § 1 Rn. 68; BVerwG BeckRS 2004, 22896; zum Streit um die Frage, wie die Struktur von Zielen beschaffen sein muss, speziell ob raumordnerische „Soll-Vorschriften“ Ziele der Raumordnung sein können, Heemeyer UPR 2007, 10 ff. und BVerwG BauR 2011, 781 ff.; hierzu auch Uechtritz ZfBR 2010, 646 ff. und Hager BauR 2011, 1093 (1094)). Die Vorgaben der Raum- und Landesplanung begründen keine subjektiven Rechte derjenigen, die im vorliegenden Fall Bedenken und Anregungen vortragen. Bei der Abgabe einer Stellungnahme im Verfahren der Planauslage besteht aber kein Grund, sich auf die Geltendmachung subjektiver Rechte zu beschränken (→ Form. B.I.1 Anm. 10).

**8.** Die in § 1 Abs. 2 BauGB geregelten Formen der Bauleitplanung stellen im mehrstufigen System der räumlichen Gesamtplanungen die untersten, örtlichen Planungsebenen dar. Dem vorgelagert sind die überörtlichen Planungsebenen der Raumordnung, die in den Ländern gem. § 13 Abs. 1 ROG in den Formen eines landesweiten Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungsplans (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG; sog. *Landesplanung*) und (mit Ausnahme der Stadtstaaten) regionaler Raumordnungspläne (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG; sog. *Regionalplanung*) erfolgt (zum Gesamten: Stürer BauR-HdB Rn. 306 ff.). Das vorliegende Formular legt die Rechtslage in Baden-Württemberg zugrunde.

**9.** Die Grundstruktur der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Landes- und Regionalplanung ist in fast allen Bundesländern (Flächenstaaten) ähnlich ausgestaltet: Grundlage bildet die Zuordnung des großflächigen Einzelhandels zu sog. „zentralen Orten“, denen bestimmte Versorgungsfunktionen zugewiesen sind. Dieses sog. zentralörtliche Gliederungsprinzip wird – bei vielfältigen Modifikationen im Einzelnen – durch weitere Ge- und Verbote ergänzt, insbes. das Konzentrations- und Kongruenzgebot, das Beeinträchtigungsverbot und das städtebauliche Integrationsgebot (zum Inhalt dieser Anforderungen vgl. nur Uechtritz, NVwZ 2007, 1337 (1339); Erbguth/Kluth Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle/Uechtritz, 57 (58 f.), jeweils mwN).

Bauplanungsrechtlich dürfen großflächige Einzelhandelsbetriebe gem. § 11 Abs. 3 BauNVO bei Überschreitung des Schwellenwertes von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche regelmäßig nur in Kerngebieten und in für sie festgesetzten Sondergebieten zugelassen werden. Das BVerwG geht davon aus, dass Großflächigkeit ab einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> gegeben ist (BVerwGE 124, 364 (366 f., 371, 374); NVwZ 2017, 640; VGH Mannheim ZfBR 2016, 167 (168); dazu BeckOK BauNVO/Köpfler, § 11 Rn. 38, mwN).

**10.** Abgesehen von den in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB genannten umweltbezogenen Stellungnahmen (→ Anm. 1) besteht für die Gemeinde grundsätzlich keine Verpflichtung, sonstige Verfahrensunterlagen (zB Marktgutachten etc) mit auszulegen. Auch eine aus dem Bauplanungsrecht folgende Rechtspflicht der Gemeinde, Einsicht in diese Unterlagen zu gewähren, besteht nicht. Ggf. kann jedoch ein Anspruch auf Einsicht über landesrechtliche Informationsfreiheitsgesetze bestehen (umfassend zu Informationsfreiheitsansprüchen nach den Informationsfreiheitsgesetzen: Redeker/Uechtritz, Anwaltshandbuch Verwaltungsverfahren, Informationsansprüche/Freytag, Teil 2 Rn. 160 ff.). Es obliegt dem Ermessen der Gemeinde, ob und in welchem Umfang sie Einsichtnahme gewährt bzw. Kopien zur Verfügung stellt oder Möglichkeiten einräumt, selbst Kopien zu fertigen. Letzteres gilt auch für die (zwingend) auszulegenden Unterlagen, also den Flächennutzungsplanentwurf und dessen Begründung (vgl. BeckOK BauGB/Schink, § 3 Rn. 82).

### 3. Einwendungen gegen die Änderung des Flächennutzungsplans im Genehmigungsverfahren (§ 6 Abs. 1 BauGB)

An die Bezirksregierung . . . . .

Betrifft: Genehmigung<sup>1</sup> der 4. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt . . . . .

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir zeigen an, dass wir die Herren A, B, C und D vertreten. Auf uns lautende Vollmacht ist beigefügt.

Namens unserer Mandanten fordern wir Sie auf, die 4. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt . . . . ., die der Stadtrat am . . . . . beschlossen hat, nicht zu genehmigen. Es liegen folgende Rechtsverletzungen<sup>2</sup> vor, die eine Versagung der Genehmigung erforderlich machen:<sup>3</sup>

1. Zum Sachverhalt<sup>4</sup> nehmen wir zunächst Bezug auf unser Schreiben vom . . . . ., mit dem wir während der förmlichen Planauslage Bedenken und Anregungen gegen die 4. Änderung des Flächennutzungsplans vorgetragen haben. Eine Mehrfertigung dieses Schreibens ist beigefügt. Der Stadtrat hat unsere Einwendungen jedoch nicht berücksichtigt und diese am . . . . . zurückgewiesen und gleichzeitig die 4. Änderung des Flächennutzungsplans beschlossen. Das Schreiben des Planungsamtes, mit dem uns dieses Ergebnis mitgeteilt wurde,<sup>5</sup> ist gleichfalls in Kopie beigefügt.
2. Die beschlossene Änderung des Flächennutzungsplans verstößt gegen die Beachtungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB.<sup>6</sup> Wie von uns im Einwendungsverfahren bereits vorgetragen, verletzt sie das regionalplanerische Ziel, wonach großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Unter-, Mittel- und Oberzentren angesiedelt werden sollen.<sup>7</sup> Die Gründe, mit denen die Stadt . . . . . ihre Entscheidung rechtfertigt, sind nicht tragfähig. Zu Unrecht nimmt die Stadt an, sie besitze bei ihrer Entscheidung gem. § 1 Abs. 7 BauGB einen Abwägungsspielraum, der es ihr gestatte, sich über die Aussagen des Regionalplans hinwegzusetzen. Die Aussagen des Regionalplans zur zentralörtlichen Gliederung stellen nicht lediglich „Grundsätze der Raumordnung“ iSv § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG dar. Es handelt sich vielmehr um „Ziele der Raumordnung“ iSv § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG und somit um landesplanerische Letztentscheidungen, die nicht zur Disposition der Stadt stehen. Ziele der Raumordnung sind wegen der Beachtungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB im Rahmen der Abwägung nicht überwindbar. Grundsätze müssen hingegen ebenso wie sonstige Erfordernisse der Raumordnung lediglich