



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 D 147/07**

### **Im Namen des Volkes! Urteil In der Verwaltungsrechtssache**

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Stauch, Göbel und Alexy sowie die ehrenamtlichen Richter B. Erlenwein und G. Schönborn aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30.10.2007 für Recht erkannt:

**Der Antrag wird abgewiesen.**

**Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte, dazu gehören auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Den Antragstellern wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abzuwenden, wenn nicht der Vollstreckende vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

#### **Tatbestand:**

Die Antragsteller wenden sich gegen den „Vorhabenbezogenen Bebauungsplan 38 für den Bau eines Einrichtungshauses und eines SB Möbelmarktes in Bremen-Osterholz zwischen Osterholzer See, Bundesautobahn, Julius-Faucher-Straße und Hans-Bredow-Straße“ der Antragsgegnerin.

Das etwa 11 ha große Plangebiet liegt im Osten Bremens. Es ist etwa 10 km von der Bremer Innenstadt entfernt und grenzt auf seiner Ostseite an der Bundesautobahn A 27 bzw. deren Anschlussstelle Bremen-Sebaldsbrück an das Gebiet der Antragsteller. Die Entfernung zur Innenstadt der Antragstellerin zu 1. beträgt etwa 8 km. Westlich des Plangebiets liegt das Einkaufszentrum Weserpark mit einer Verkaufsfläche von ca. 70.000 qm. Der bisher geltende Bebauungsplan 593 aus dem Jahre 1966 sah für das Plangebiet ein „Sondergebiet Radio Bremen“, ein Industriegebiet und Grünflächen vor. Radio Bremen verlagert seine Studios zur Zeit in die Innenstadt der Antragsgegnerin. Die frei werdenden Flächen hat die Beigeladene erworben, um dort ein großflächiges Möbel- und Einrichtungshaus zu errichten. In dem Kaufvertrag mit Radio Bremen hatte sich die Beigeladene ein Widerrufsrecht für den Fall vorbehalten, dass nicht bis zum 31.12.2006 die materielle Planreife für den Neubau eines Möbelhauses mit einer Größe von 100.000 qm Bruttogeschossfläche bzw. 40.000 qm Verkaufsfläche, davon 8.000 qm möbelhauspezifische Randsortimente ohne Teppiche vorliege. Im September 2005 beantragte die Beigeladene, das Verfahren für einen entsprechenden vorhabenbezogenen Bebauungsplan einzuleiten. Ein Durchführungsvertrag wurde im Dezember 2005 abgeschlossen. Der Bebauungsplan mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan wurde – e-

benso wie die dasselbe Gebiet betreffende 78. Änderung des Flächennutzungsplanes Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2001 - am 23.01.2007 von der Stadtbürgerschaft der Antragsgegnerin beschlossen und am 19.02.2007 im Bremischen Amtsblatt (S. 257) bekannt gemacht.

Der Bebauungsplan sieht für den größten Teil des Plangebiets ein "Sondergebiet Einzelhandel SO (EH)" vor. In den textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans heißt es dazu:

„2.1 Das Sondergebiet dient der Errichtung eines Einrichtungshauses und eines SB-Möbelmarkts mit einer Bruttogeschossfläche von insgesamt bis zu 90.000 qm.

2.2 Es ist eine Verkaufsfläche bis zu 45.000 qm zulässig. Es sind nur folgende Sortimente bis zu folgenden Obergrenzen (Verkaufsfläche) zulässig:

Warengruppe:

Möbel	35.400 qm
Teppiche	1.600 qm
Haushaltswaren, Glas/Porzellan/ Keramik, Bilder, Bilderrahmen, Geschenkartikel	2.900 qm
Leuchten	1.700 qm
Bettwaren, Matratzen	1.500 qm
Wohneinrichtungsbedarf (Gardinen und Zubehör)	900 qm
Elektrowaren (Weiße Ware)	700 qm
Aktionsfläche	300 qm

2.3 Zusätzlich ist im Freien oder in Fliegenden Bauten für den Verkauf von Gartenmöbeln eine Verkaufsfläche bis zu 500 qm zulässig.

2.4 Zulässig sind neben den Verkaufsflächen

- sortimentsbezogene Lagerräume und Werkstätten
- betriebsbezogene Büroflächen
- Gastronomie und Einrichtungen der Kinderbetreuung für Kunden und Beschäftigte
- Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen“

Der Bebauungsplan setzt Flächen für etwa 1.300 Stellplätze fest. Der nördliche – wesentlich kleinere - Teil des Plangebiets ist als Gewerbegebiet (GE) ausgewiesen. In ihm ist nach den textlichen Festsetzungen u.a. Einzelhandel unzulässig; Lagerhäuser und Lagerplätze sind ausnahmsweise zulässig, wenn sie dem Einrichtungshaus oder dem SB-Möbelmarkt im Sondergebiet dienen.

In der Begründung des Bebauungsplans wird ausgeführt:

Die Antragsgegnerin weise hinsichtlich ihrer oberzentralen Versorgungsfunktion erhebliche Defizite auf. Die Zentralitätskennziffer betrage nur 84. Es sei erklärtes Planungsziel, diese Defizite zu beseitigen und die Zentralität im Möbelbereich zu erhöhen. Angesichts des laufenden Strukturwandels in der Möbelbranche werde die Stärkung der Zentralität eher mit einem großen Einrichtungshaus als mit der Ansiedlung mehrerer kleiner Anbieter zu erreichen sein. Mit der Verwirklichung des Vorhabens steige die Zentralitätskennziffer auf 94. Die Auswirkungen des geplanten Einrichtungshauses auf die zentralen Versorgungsbereiche der Antragsgegnerin und des niedersächsischen Umlandes seien Gegenstand einer Verträglichkeitsana-

lyse (Gutachten J. und K., März 2006) gewesen. Danach seien für die Zentren des Umlandes nur für die Innenstadt von Verden und für das Zentrum Lilienthal Umsatzumverteilungen von 10% und mehr bei der Warengruppe Möbel zu erwarten; wegen der Angebotsstruktur in diesen Zentren werde dies keine negativen städtebaulichen Auswirkungen auf die Entwicklung der Zentren haben. Bei den übrigen Warengruppen lägen die prognostizierten Umsatzverteilungen in den einzelnen Zentren des Umlands unter der Nachweisgrenze von jeweils 0,1 Mio Euro. Die leistungsgerechte Abwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs über die auszubauende Hans-Bredow-Straße und die Julius-Faucher-Straße sowie nach Umgestaltung des Knotens Osterholzer Heerstraße/Hans-Bredow-Straße/Otto-Brenner-Allee sei durch eine Verkehrsuntersuchung (Gutachten IVV/Dr. B.) nachgewiesen. Eine zusätzliche Anbindung an die Bundesautobahn könne dadurch erreicht werden, dass eine Trasse für die Verlängerung der Julius-Faucher-Straße zum Oyterdamm (Gemeinde Oyten) freigehalten werde.

Die Antragstellerin zu 1 ist im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (Teil II C 1 6 01) als Mittelzentrum ausgewiesen. Der Regionale Raumordnungsprogramm des Antragstellers zu 2. bestimmt als Ziele u.a.: Es seien geeignete Maßnahmen zur Stärkung der besonderen zentralörtlichen Funktionen der Mittelzentren Achim und Verden (Aller) zu ergreifen (D 1 6 01 Satz 3). Vorrangig sei der Bestand des Einzelhandels in den zentralen Orten vor dem Hintergrund der umliegenden großflächigen Versorgungszentren – in den Erläuterungen werden dazu Bremen-Osterholz und Ottersberg-Posthausen genannt - zu sichern und weiterzuentwickeln (D 1 6 04 Satz 1). Aufgrund des sehr hohen Verkehrsaufkommens im Ortsteil Uphusen der Antragstellerin zu 1. sei dringend eine Neuordnung der Verkehrsströme erforderlich (D 3 6 3 01 Satz 5).

Die Antragstellerin zu 1. und die Antragsgegnerin sind Mitglieder, der Antragsteller zu 2. assoziiertes Mitglied des Kommunalverbands Niedersachsen-Bremen eV. Der Kommunalverband ist ein Länder übergreifender Zusammenschluss von Städten und Gemeinden der Region. Zur Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit hat er unter anderem ein „Interkommunales Moderationsverfahrens bei der Ansiedlung Großflächigen Einzelhandels“ (IMAGE) entwickelt. Grundlage des IMAGE-Verfahrens ist ein gutachterlich erarbeitetes Entwicklungsmodell, das eine Prognose des Flächenexpansionsrahmens für die Einzelhandelsentwicklung bis 2010 in der Region aufzeigt. Darauf aufbauend sind für neue Ansiedlungsvorhaben ein Bewertungssystem erstellt sowie Regeln und ein Verfahrensablauf entwickelt worden. Nach der Meldung eines geplanten Vorhabens durch die Gemeinde wird in einem Ausschuss in Zusammenarbeit von Kommunalverband, Gutachter und Industrie- und Handelskammern die Relevanz des Vorhabens beraten und hinsichtlich eventuell beeinträchtigender Wirkungen auf Nachbargemeinden beurteilt. Die ausgesprochene Empfehlung durch den Vorstand des Kommunalverbandes wird der ansiedlungswilligen Kommune zugeleitet und gegebenenfalls veröffentlicht.

Die Antragsteller wurden im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans zunächst im März 2006 im Rahmen einer frühzeitigen Behördenbeteiligung (Scoping-Termin) gehört. Fragen des Einzelhandels blieben dabei ausgeklammert, weil sie Gegenstand des IMAGE-Verfahrens waren. Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nahmen – neben anderen – der Kommunalverband und die Antragsteller zu dem Entwurf des Bebauungsplans Stellung.

Der Kommunalverband trug u.a. vor:

Die Prüfung des Vorhabens anhand der IMAGE-Kriterien habe ergeben, dass eine Reihe von Schwellenwerten überschritten werde. 54% des Umsatzes des Gesamtvorhabens würden mit dem Umland erzielt. Der Schwellenwert für die zentrenrelevante Umsatzverteilung in benachbarten Kommunen von 20% werde für Achim im Sortiment Möbel (25%) und im Sortiment Bettwaren/Matratzen (26%) überschritten. Es sei deshalb die gutachterliche Berechnung mög-

licher Reduzierungen der Verkaufsflächen vereinbart worden, bei deren Beachtung die Umsatzverteilungen unterhalb der Schwellenwerte blieben. Aufgrund der Ergebnisse der „Gutachterlichen Berechnung der IMAGE-Moderationskriterien Umsatzherkunft, Kaufkraftbindung und Umverteilung“ (Gutachten S. , April 2006) habe die Geschäftsstelle des Kommunalverbunds vorgeschlagen, folgende Obergrenzen im Bebauungsplan festzulegen:

Kernsortiment Möbel und Teppiche	29.000 qm
Verkaufsfläche für Randsortimente insgesamt inkl. Aktionsfläche mit max. 300 qm	5.100 qm
zulässige Randsortimente mit den Obergrenzen:	
Bettwaren, Matratzen	450 qm
Lampen/Leuchten	1.500 qm
Haushaltswaren, Glas/Porzellan/ Keramik, Bilder, Bilderrahmen, Geschenkartikel	1.500 qm
Gardinen und Zubehör	900 qm
Elektrowaren (Weiße Ware)	700 qm
Gesamtverkaufsfläche	34.100 qm

Bei Stimmenthaltung der Antragsgegnerin habe der Vorstand Empfehlungen beschlossen. Danach seien die Bestrebungen zur Stärkung des Segments Möbel auf dem Gebiet der Antragsgegnerin schlüssig, weil die Antragsgegnerin dort eine vergleichsweise geringe Zentralität aufweise. Gegen die Dimension des Vorhabens bestünden aber sowohl im Hauptsortiment Möbel als auch in den zentrenrelevanten Randsortimenten erhebliche Bedenken, weil bei regionaler Betrachtung wenig Spielraum für künftige Entwicklungen bleibe und Neuansiedlungen somit zu Umverteilungen im Bestand führten. Es sollten daher reduzierte und mit den Nachbarkommunen abgestimmte Verkaufsflächen für das Hauptsortiment und die Randsortimente festgesetzt werden.

Die Antragsteller trugen – im Wesentlichen gleichlautend - vor:

Sowohl das Gutachten J. und K. als auch das Gutachten S. hätten die Umsatzerwartungen zu gering eingeschätzt. Insbesondere seien die Synergieeffekte mit dem Weser-Park nicht hinreichend berücksichtigt, die im Verkehrsgutachten IVV/B. mit 20% angenommen würden. Im Einzelnen könne dazu auf eine von der Antragstellerin zu 1. eingeholte „Gutachterliche Stellungnahme zum geplanten Höffner Einrichtungshaus in Bremen“ (Gutachten F. , Juli 2006) verwiesen werden. Schließlich sei vernachlässigt worden, dass mit dem „Space-Park“ im Bremer Westen weitere 40.000 qm Verkaufsfläche derzeit brach lägen und jederzeit aktiviert werden könnten. Schon die im Gutachten S. für die Antragstellerin zu 1. ermittelten Umsatzverluste in den Bereichen Möbel und Bettwaren/Matratzen in der Größenordnung von 25% seien existenzvernichtend. Betroffen davon seien 5 Geschäfte, davon ein Bettengeschäft im Zentrum und ein Möbelhaus in Zentrumsnähe. Auch die Umsatzverteilung in den anderen Bereichen wirke sich kritisch auf die Entwicklung der Antragstellerin zu 1. aus, die, obwohl Mittelzentrum, nur eine Einzelhandelszentralität von 66% habe. Die Verbesserung dieser Situation werde schon jetzt durch den Weserpark massiv erschwert; sie werde unmöglich, wenn das Einrichtungshaus mit seinen Randsortimenten in der geplanten Größenordnung hinzutrete. Demgegenüber diene das Vorhaben nicht der Stärkung der Funktion der Antragsgegnerin als Oberzentrum. Oberzentrum sei nicht die ganze Stadtgemeinde Bremen, insbesondere nicht deren Randlagen, sondern nur die Innenstadt. Der geplante Standort sei aber von der Innenstadt der Antragsgegnerin weiter entfernt als von der Innenstadt der Antragstellerin zu 1.

Es dränge sich deshalb der Eindruck auf, dass mit dem Vorhaben gerade der Zweck verfolgt werde, vorwiegend die Kaufkraft der niedersächsischen Nachbargemeinden abzuschöpfen. Das Vorhaben führe im Übrigen zu erheblichen Verkehrsproblemen in den jetzt schon durch den Weserpark überlasteten Stadtteilen der Antragstellerin zu 1. und der Gemeinde Oyten. Die dem Gutachten IVV/B. zugrunde gelegten Zahlen seien zu niedrig angesetzt. Die Antragstellerin zu 1. sei trotz der erhobenen Bedenken bereit, den Vorschlag des Kommunalverbands als einigermaßen erträglichen Kompromiss hinzunehmen.

Die Deputation für Bau und Verkehr der Antragsgegnerin nahm in ihrem Bericht zu den Äußerungen der genannten Träger öffentlicher Belange Stellung.

Zu den Einwendungen des Kommunalverbands erklärte sie:

Vor dem Hintergrund der gutachterlich nachgewiesenen deutlich unterdurchschnittlichen Zentralität der Antragsgegnerin im Segment Möbel sei es erklärtes Ziel, den gegenwärtigen Kaufkraftabfluss in das niedersächsische Umland einzudämmen und damit die Funktion eines Oberzentrums zu erfüllen, die die Antragsgegnerin gerade auch nach den Vorstellungen des niedersächsischen Landes-Raumordnungs-programms übernehmen solle. Andere geeignete Standorte für die Ansiedlung des Vorhabens stünden im Gebiet der Antragsgegnerin nicht zur Verfügung. Das Überschreiten der IMAGE-Kriterien sei zunächst nur ein Warnhinweis, der Veranlassung zu näheren Untersuchungen darüber gebe, ob es sich bei den Auswirkungen um rein wettbewerbliche Wirkungen handle oder um konkrete Rückwirkungen auf die schützenswerten zentralen Versorgungsbereiche. Eine solche – im IMAGE-Verfahren generell übliche – Konkretisierung und Bewertung habe die Antragsgegnerin vorgeschlagen, dafür aber keine Mehrheit gefunden. Im Übrigen sei das Gutachten J. und K. zu dem eindeutigen Ergebnis gelangt, dass städtebaulich relevante Wirkungen für die Zentren im Umland nicht zu erwarten seien.

In ihrer Stellungnahme zu den Einwendungen der Antragsteller setzte sich die Deputation zunächst mit der Kritik an den Gutachten J. und K. sowie S. auseinander. Weiter führte sie aus: Aus der räumlichen Nähe des Vorhabens zum Weserpark ergäben sich nur geringe Synergieeffekte, die wegen der Größe des Einzugsbereichs keine städtebaulich relevanten Auswirkungen für die geschützten zentralen Versorgungsbereiche hätten; hinzu komme, dass bereits jetzt ein Möbelangebot mit geringerer Verkaufsfläche im Weserpark vorhanden sei. Agglomerationseffekte mit dem „Space-Park“ seien schon aufgrund der räumlichen Entfernung nicht zu erwarten. Der Bebauungsplan für den „Space-Park“ schließe die Ansiedlung eines Möbelhauses aus; die festgesetzten Sortimente überschneiden sich auch im Übrigen nicht. Die Befürchtung, das Vorhaben verhindere die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten im Gebiet der Antragstellerin zu 1., sei nicht schlüssig, weil eine solche Ansiedlung schon bisher nicht gelungen sei. Die Antragsgegnerin sei für die Erfüllung ihrer zentralörtlichen Funktionen nicht auf die Innenstadt beschränkt. Großflächige Betriebe des Möbel-Einzelhandels könnten im Übrigen nicht in klassischen Innenstadtlagen angesiedelt werden. Die Verkehrsprognose habe ergeben, dass durch das Vorhaben mit etwa 1150 Fahrbewegungen in vier Stunden (15.00 bis 19.00 Uhr) zu rechnen sei. Es sei zu erwarten, dass wie bisher ein Drittel des Verkehrs über die A 27 und etwa 10 Prozent über den Oyterdamm (Gemeinde Oyten) fließe. Nach den ergänzenden Verkehrsuntersuchungen, bei der die Verkaufsfläche aktualisiert worden sei, erhöhe sich die prognostizierte Verkehrsmenge von ca. 165 Kraftfahrzeugbewegungen pro Stunde und Richtung von 165 um ca. 80 weitere Kraftfahrzeugbewegungen. Auch für diese Verkehrsmengen seien die Knotenpunkte ausreichend leistungsfähig.

Die Deputation empfahl, den Planentwurf aus den genannten Gründen unverändert zu lassen, und bat Senat und Stadtbürgerschaft, den vorhabenbezogenen Bebauungsplan in Kenntnis der eingegangenen Stellungnahmen und ihrer empfohlenen Behandlung zu beschließen.

Hinsichtlich der 78. Änderung des Flächennutzungsplans, zu der im Wesentlichen gleich lautende Stellungnahmen abgegeben worden waren, wurde entsprechend verfahren.

Die Antragsteller halten den Bebauungsplan für unwirksam und haben am 12.04.2007 ein entsprechendes Normenkontrollverfahren eingeleitet. Zur Begründung tragen sie vor:

Der Bebauungsplan verletze die Antragsteller in ihren Rechten. Die Antragstellerin zu 1. könne sich auf das interkommunale Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB und die Beachtung der Funktionen berufen, die ihr durch Ziele der Raumordnung zugewiesen seien, sowie auf die Auswirkungen auf ihren zentralen Versorgungsbereich nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB. Der Antragsteller zu 2. sei in seinen Rechten als Träger der Regionalplanung verletzt. Diese stünden unter dem Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, weil ihm die Regionalplanung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zugewiesen sei.

Dem Bebauungsplan fehle die Planrechtfertigung. Das erklärte Planungsziel, Defizite in der oberzentralen Versorgungsfunktion der Antragsgegnerin zu beseitigen, werde nicht erreicht, sondern konterkariert. Oberzentrum sei nicht die Antragsgegnerin als Ganzes, sondern deren Innenstadt. Diese werde aber durch das Vorhaben nicht gestärkt, sondern geschwächt.

Wesentliche Belange seien unzureichend ermittelt worden. Es bestehe der Verdacht, dass die Antragsgegnerin die voraussichtlichen Umsätze des Einrichtungshauses und damit auch die Auswirkungen auf die Nachbargemeinden als zu gering eingeschätzt habe. Neben dem Gutachten F. habe noch ein weiteres, von der Kaufhof Warenhaus AG in Auftrag gegebenes Gutachten (L. , März 2006) höhere Umsätze prognostiziert. Das hätte Veranlassung geben müssen, die zugrunde gelegten Zahlen durch ein zusätzliches Gutachten zu überprüfen. Ein solches zusätzliches Gutachten wäre auch wegen der nur unzureichend berücksichtigten Synergieeffekte aus der Nachbarschaft zum Weserpark angezeigt gewesen. Die Verkehrsanalyse beschäftige sich nur mit der Leistungsfähigkeit der Knotenpunkte auf dem Gebiet der Antragsgegnerin. Berücksichtigt seien nur die Verkehrszahlen für Montag bis Donnerstag, nicht der Wochenendverkehr. Es sei versäumt worden, die Auswirkungen auf die jetzt schon überlasteten Straßen im Stadtteil Uphusen der Antragstellerin zu 1. zu untersuchen. All das hätte dazu führen müssen, Alternativstandorte in den Blick zu nehmen, zumindest aber der vom Kommunalverbund empfohlenen Kompromisslösung näher zu treten. Die Abwägungsmängel seien offensichtlich gewesen und hätten das Ergebnis beeinflusst.

Das Abwägungsergebnis sei fehlerhaft, weil wesentliche Belange in einer Weise behandelt würden, die in keinem Verhältnis zu ihrem objektiven Gewicht stünden. Die Planung sei rücksichtslos und habe unzumutbare Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der Innenstadt der Antragstellerin zu 1. Deren Anstrengungen, ihre geringe Einzelhandelszentralität zu verbessern, würden kaum noch Erfolg haben können, wenn zu den konkurrierenden Einkaufszentren Weserpark und Dodenhof (Ottersberg-Posthausen) noch ein weiteres großflächiges Einzelhandelsgeschäft vor ihren Toren hinzu trete. Dem könne nicht entgegen gehalten werden, dass die bisherigen Anstrengungen der Antragstellerin zu 1. nicht den gewünschten Erfolg gehabt hätten. Das Vorhaben bewirke eine weitere Verschlechterung, denn in seiner Folge seien massierte Geschäftsschließungen wahrscheinlich. Das gelte insbesondere für das Bettengeschäft in der Innenstadt und das Möbelgeschäft in der Nähe der Innenstadt, die als Kristallisationspunkte für die Ansiedlung weiterer Betriebe des gehobenen Bedarfs von Bedeutung seien. Damit die Antragstellerin zu 1. ihre Versorgungsaufgabe erfüllen könne, sei die Erhaltung jeden einzelnen Geschäfts wichtig. Die Sicherung der oberzentralen Versorgungsfunktion der Antragsgegnerin rechtfertige nicht die Beeinträchtigung der Entwicklung der Antragstellerin zu 1. als Mittelzentrum. Zwar schließe die Wahrnehmung der Aufgaben eines Oberzentrums zugleich auch die Wahrnehmung der Aufgaben nachrangiger zentraler Orte

ein; die Erfüllung der mittelzentralen Funktion sei aber auf den eigenen Bereich beschränkt und dürfe nicht zur Beeinträchtigung anderer Mittelzentren führen.

Im Übrigen habe die Antragsgegnerin selbst in einer Senatsvorlage vom 15.02.2004, die sich mit der Vermarktung des Radio-Bremen-Geländes beschäftigt habe, die Auffassung vertreten, dass eine Nutzung für großflächige Einzelhandelsbetriebe kritisch zu bewerten sei; ein damals eingeholtes Gutachten habe allenfalls eine Fachmarkttagglomeration ohne SB-Warenhaus und Verbrauchermarkt mit maximal 16.000 qm Verkaufsfläche für vertretbar angesehen. Der krasse Sinneswandel könne nur durch das Bestreben erklärt werden, dass Radio Bremen der günstige Verkauf des Geländes ermöglicht werden solle. Auch Vertreter der Antragsgegnerin hätten während des IMAGE-Verfahrens erklärt, sie hielten eine Verkleinerung der Verkaufsflächen für städtebaulich geboten, könnten dem aber mit Rücksicht auf das Grundstücksgeschäft von Radio Bremen nicht zustimmen. Offenbar habe sich die Antragsgegnerin vorab in unzulässiger Weise so gebunden, dass sie zu einer unbefangenen Berücksichtigung der maßgeblichen städtebaulichen und raumordnerischen Gesichtspunkte nicht in der Lage gewesen sei.

Der Bebauungsplan beruhe auch auf einer Verletzung von Raumordnungsrecht. Zwar sei die Antragsgegnerin nicht an das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen gebunden. Sie sei aber nach Bundesrecht verpflichtet, bei der Aufstellung ihres Flächennutzungsplans die in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Danach seien u.a. die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten (Nr. 2), die zentralen Orte der ländlichen Räume zu unterstützen (Nr. 6) und die Siedlungstätigkeit so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermeiden werde (Nr. 12). Daraus habe das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – ebenso wie andere Landesentwicklungspläne - für den großflächigen Einzelhandel ein Kongruenzgebot, ein Beeinträchtigungsverbot und ein Integrationsgebot abgeleitet. Mit ihrer Erwägung, diese Ziele seien auf einen Stadtstaat nicht übertragbar, entziehe sich die Antragsgegnerin ihren gesetzlichen Pflichten. Eine sachgerechte Umsetzung der Grundsätze der Raumordnung könne auch für die Antragsgegnerin nur darin bestehen, dass – in Abstimmung mit Niedersachsen – ein System abgestufter Zentren gebildet werde. Insbesondere sei es sowohl im eigenen Interesse der Antragsgegnerin als auch aus Rücksicht auf die Nachbargemeinden erforderlich, ein Integrationsgebot aufzustellen und zu beachten. Zwar sei dieses Gebot für den Einzelhandel mit großen und schweren Gegenständen außerhalb Bremens schon weitgehend aufgegeben worden, für die zentrenrelevanten Nebensortimente sei es zur Erhaltung der Innenstädte aber weiterhin unentbehrlich. Die Antragsgegnerin hätte das Integrationsgebot daher entweder in den Flächennutzungsplan übernehmen oder aber gewichtige städtebauliche oder raumordnerische Gründe für eine Abweichung darlegen müssen. Da dies nicht geschehen sei, sei der geänderte Flächennutzungsplan wegen des Verstoßes gegen das raumordnerische Abwägungsgebot unwirksam; das habe die Unwirksamkeit des aus ihm entwickelten Bebauungsplans zur Folge. Die Änderung des Flächennutzungsplans sei auch verfahrensfehlerhaft, denn entgegen § 8 Abs. 2 ROG sei er nicht mit dem Land Niedersachsen abgestimmt worden.

Die Antragsteller beantragen,  
den vorhabenbezogenen Bebauungsplan 38 für den Bau eines Einrichtungshauses und eines SB-Möbelmarktes in Bremen-Osterholz für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene beantragen,  
den Antrag zurückzuweisen.

Sie tragen – im Wesentlichen übereinstimmend – vor:

Dem Antragsteller zu 2. stünden keine wehrfähigen Rechte als Träger der Regionalplanung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG zu. Die Regionalplanung sei bundesrechtlich den Ländern als staatliche Aufgabe zugewiesen und könne daher nicht wirksam durch Landesgesetz den Landkreisen als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen werden.

Mangelnde Erforderlichkeit könne dem Bebauungsplan nur entgegengehalten werden, wenn er einer positiven Planungskonzeption entbehre und der Förderung von Zielen diene, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt seien. Das sei aber hinsichtlich der Ansiedlung eines Möbelmarktes, der nach der Konzeption der Gemeinde eine bisher nicht eingelöste Versorgungsfunktion erfüllen solle, auf einem Gelände, das seine bisherige Zweckbestimmung verliere, nicht der Fall.

Ermittlungsfehler und Abwägungsdefizite lägen nicht vor. Die versorgungsrelevanten Auswirkungen auf die Nachbargemeinden seien durch die Einholung von Gutachten umfassend untersucht und gewürdigt worden. Bei derartigen Prognosen sei es üblich, dass sich im Detail Abweichungen ergäben. Die Antragsgegnerin habe hinsichtlich der erwarteten Umsatzzahlen dem Gutachten J. und K. folgen dürfen, denn dieses beruhe auf einer allgemein anerkannten methodischen Vorgehensweise. Das Gutachten S. habe diese Berechnungen übernommen, während das Gutachten F. nach ausdrücklichem Eingeständnis auf eine methodisch begründete Ableitung verzichtet habe. Prognoseunsicherheiten könnten auch schon deshalb nicht zu Lasten der Antragsgegnerin gehen, weil eine von ihr angeregte weitere Konkretisierung im Kommunalverbund abgelehnt worden sei. Agglomerationseffekte aufgrund der räumlichen Nähe des Weserparks seien im Gutachten J. und K. ausdrücklich berücksichtigt worden. Auch die Deputation habe sich damit auseinandergesetzt. Bei der Verkehrsanalyse sei die Antragstellerin zu 1. zwar nicht ausdrücklich einbezogen worden; sie sei aber indirekt dadurch berücksichtigt worden, dass der Verkehr in der Hans-Bredow-Straße und der Thalenhorststraße untersucht worden sei, die in das Stadtgebiet der Antragstellerin zu 1. führten. In Relation zur Gesamtverkehrsbelastung ergebe sich für die Antragstellerin zu 1. durch das Möbelhaus eine Mehrbelastung von knapp 3% bzw. 1%. Die Deputation habe erklärt, dass eine Verbesserung der Verkehrssituation im Umfeld des Weserparks mit Nachdruck verfolgt werde. Alternativstandorte seien insbesondere auch unter verkehrlichen Aspekten ausgeschlossen worden. Im Übrigen seien eventuelle Ermittlungsfehler unbeachtlich. Hochkomplexe Divergenzen in den Fachgutachten seien nicht „offensichtlich“ im Sinne des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 BauGB. Sie seien auch nicht von Einfluss auf das Ergebnis des Verfahrens gewesen, denn die Planung wäre nicht anders ausgefallen, weil Alternativstandorte nicht zur Verfügung gestanden hätten.

Die Abwägung sei auch nicht im Ergebnis fehlerhaft. Auch gewichtige Belange der Nachbargemeinden könnten im Wege der Abwägung durch noch gewichtigere überwunden werden. Das sei hier der Fall. Das Bettengeschäft in der Innenstadt sei nach dem Gutachten S. wegen des Sortiments, das Möbelhaus in der Nähe der Innenstadt der Antragstellerin zu 1. sei wegen seiner Lage nicht zentrenrelevant. Auf bestimmte Schwellenwerte bei der Entwicklung des Umsatzes komme es nicht an; entscheidend sei allein, dass der Kaufkraftabzug städtebauliche Folgen, etwa in Richtung einer Unterversorgung, habe. Daran fehle es hier. Auch wenn das Vorhaben sich nicht positiv auf die Realisierung von Ansiedlungen in der Innenstadt der Antragstellerin zu 1. auswirke, sei dieser Effekt in Relation zur Bedeutung des Vorhabens für die Entwicklung der Antragsgegnerin zu setzen. Beeinträchtigungen eines Mittelzentrums durch ein Oberzentrum seien eher zu rechtfertigen, da sie sich auf einen höherrangigen Versorgungsauftrag zurückführen ließen, der zugleich auch dem Interesse der Versorgung umliegender Mittelzentren diene. Der geplante Standort sei der einzige im Gebiet der Antragsgegnerin, an dem sich dem gravierenden Versorgungsdefizit im Möbelsektor entgegen wirken lasse. Bedeutsamer für die Probleme der Antragstellerin zu 1. als das Vorhaben der Beigela-



denen sei im übrigen das raumordnerisch kaum zu rechtfertigende Einkaufszentrum Dodenhof in Ottersberg-Posthausen auf dem Gebiet des Antragstellers zu 2.

Ein Verstoß gegen Raumordnungsrecht liege nicht vor. Der Umsetzung eines Zentrale-Orte-Konzepts bedürfe es im Stadtstaat nicht, denn Oberzentrum sei das Gebiet der Antragsgegnerin insgesamt. Eine entsprechende Festlegung sei auch im Landes-Raumordnungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen vom 30.03.1981 enthalten gewesen, das allerdings – aus anderen Gründen – vom Staatsgerichtshof für unwirksam erklärt worden sei. Auch die niedersächsischen Behörde und Gerichte hätten bisher ein entsprechendes Verständnis vertreten. Die Auffassung der Antragsteller, die Antragsgegnerin sei kein Oberzentrum, sondern *habe* ein Oberzentrum in ihrer Innenstadt, sei rechtspolitischer Natur und habe sich bislang nicht durchgesetzt. Die Antragsteller vermengten den raumordnungsrechtlichen Begriff des zentralen Ortes mit der Begriffsbildung der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie. Zwar bleibe es dem Oberzentrum unbenommen, selbst innerhalb der Gemeindegrenzen besondere zentrale Versorgungsbereiche zu planen; entsprechende Vorstellungen, die auch die Antragsgegnerin in ihrem Stadtentwicklungskonzept von 1999 aufgegriffen habe, seien aber raumordnungsrechtlich ohne Bedeutung. Im Übrigen sei dort die Innenstadt lediglich als „Kernbereich des Oberzentrums“ bezeichnet worden; demgemäß seien auch großflächige Einzelhandelsbetriebe mit oberzentraler Ausstrahlung an anderen Stellen vorgesehen worden. Der Verzicht auf die Ausweisung eines Systems abgestufter Zentren führe im Übrigen nur dann zur Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans, wenn eine entsprechende Notwendigkeit bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben sei; die entsprechende Vorgabe in § 7 Abs. 2 ROG sei aber nur eine Soll-Vorschrift. Im Übrigen sei auch für die Flächenstaaten kontrovers, ob die Normierung eines Kongruenzgebots, eines Integrationsgebots und eines Beeinträchtigungsverbots zulässig sei. Aus den Grundsätzen des § 2 ROG seien die Gebote jedenfalls nicht abzuleiten. Es müsse deshalb dem Planungsspielraum der Landesplanung überlassen bleiben, ob dergleichen vorgesehen werde. Einer Abstimmung der Änderung des Flächennutzungsplans mit dem Land Niedersachsen habe es materiell nicht bedurft, weil die Antragsgegnerin nicht von dem niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm abgewichen sei, in dem sie als Oberzentrum berücksichtigt sei. Ein formelles Versäumnis hinsichtlich der Beteiligung niedersächsischer Landesbehörden sei zudem entsprechend § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB unbeachtlich. Auf der Ebene der Regionalplanung sei der Antragsteller zu 2. als deren Träger beteiligt worden.

Die Beigeladene trägt dazu weitergehend vor:

Die Vorgaben der §§ 7 und 8 ROG seien nicht auf den Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin anwendbar, denn dieser sei kein Raumordnungsplan und ersetze ihn auch nicht. Die Begründung seiner ursprünglichen Fassung von 1983 verweise auf das – später für nichtig erklärte – Landesraumordnungsprogramm von 1981. Dessen Inhalt sei berücksichtigt worden. Damit sei den gesetzlichen Vorgaben für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen Genüge getan worden. Dass das Landes-Raumordnungsprogramm später aus formellen Gründen vom Staatsgerichtshof für nichtig erklärt worden sei, habe nicht die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans zur Folge.

Dem Oberverwaltungsgericht haben die Planungsakten der Antragsgegnerin über den Vorhabenbezogenen Bebauungsplan 38 und die 78. Änderung des Flächennutzungsplans vorgelegen; ihr Inhalt war, soweit das Urteil auf ihm beruht, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe:**

Der Antrag hat keinen Erfolg. Er ist hinsichtlich der Antragstellerin zu 1. zulässig, aber unbegründet (A.), hinsichtlich des Antragstellers zu 2. unzulässig (B.).

A.

I.

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist zulässig.

Die Antragstellerin zu 1. ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, denn sie kann geltend machen, durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan in ihren Rechten verletzt zu sein.

Ein solches Recht ergibt sich aus § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Danach sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dieses interkommunale Abstimmungsgebot gilt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits dann, wenn nachbargemeindliche Belange durch den Bebauungsplan „in mehr als geringfügiger Weise nachteilig betroffen“ werden. Eine Abstimmung ist erst recht erforderlich, wenn die Verwirklichung des Bebauungsplans „unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art“ auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde hat (zuletzt BVerwGE 119, 25 <34> m.w.Nwn.; vgl. auch *Halama*, DVBl 2004, 79). Wie sich schon aus § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt, liegen diese Voraussetzungen bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb, wie er nach dem hier in Streit stehenden Bebauungsplan verwirklicht werden soll, in der Regel vor (vgl. BVerwGE 117, 25 <35>; OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 <33> m.w.Nwn.).

II.

Der Antrag ist aber nicht begründet. Der Vorhabenbezogene Bebauungsplan 38 ist mit höher-rangigem Recht vereinbar.

1.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu 1. fehlt es nicht an einer Rechtfertigung für den Bebauungsplan. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind Bebauungspläne aufzustellen, wenn und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die Gemeinde darf also nur dann planen, wenn es dafür Gründe der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung gibt, und sie darf im Bebauungsplan nur solche Festsetzungen treffen, für die es städtebauliche Gründe gibt (vgl. *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Rn 17 zu § 1). Dass ein Bebauungsplan erforderlich ist, ergibt sich hier schon daraus, dass das Plangebiet nicht mehr den bisherigen Festsetzungen („Sondergebiet Radio Bremen“) entsprechend genutzt werden kann. Die Festsetzung eines „Sondergebiets Einzelhandels“ für ein Einrichtungshaus und einen SB-Möbelmarkt mit einer Bruttogeschossfläche von insgesamt bis zu 90.000 qm hat städtebauliche Gründe, denn nach den Vorstellungen der Antragsgegnerin soll das Vorhaben ermöglicht werden, um Defizite in der oberzentralen Versorgungsfunktion Bremens in diesem Warenssegment zu verringern. Damit wird ein Ziel verfolgt, das der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung dient. Eine solche Planung ist nur dann nicht erforderlich, wenn sie nicht vollzugsfähig ist, weil ihr auf unabsehbare Zeit unüberwindliche rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (BVerwGE 116, 144 <147>; NVwZ 2003, 749).

2.

Die Antragsgegnerin hat die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, in den wesentlichen Punkten (vgl. § 214 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB) zutreffend ermittelt und bewertet (§ 2 Abs. 3 BauGB).

a.

Zu den Belangen der Antragstellerin zu 1., die in die Abwägung einzustellen sind, weil sie mehr als nur geringfügig betroffen sind (vgl. BVerwGE 117, 25 <33>), gehören auch die städtebaulich relevanten Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf ihre zentrale Versorgungs-

bereiche. Die Antragsgegnerin ist dieser Frage deshalb zu Recht nachgegangen. Sie hat eine „Verträglichkeitsanalyse eines geplanten Einrichtungshauses auf dem ehemaligen Radio-Bremen-Gelände unter besonderer Berücksichtigung zu erwartender Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Stadt Bremen und des Bremer Umlandes“, das Gutachten J. und K., eingeholt. Mit diesem Gutachten und der daran geäußerten Kritik der Antragstellerin zu 1. hat sich die Deputation für Bau und Verkehr in ihrem Bericht ausführlich und in rechtlich nicht zu beanstandender Weise auseinandergesetzt.

aa.

Das Gutachten bestimmt mögliche negative städtebauliche Auswirkungen durch eine Prognose der Umverteilung der Kaufkraftströme auf die zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsbereich des Vorhabens.

Der Kaufkraftabfluss, den das geplante Vorhaben bewirkt, ist typischerweise die Kerngröße, anhand derer die Intensität der Belastung der Nachbargemeinden ermittelt werden kann. Allerdings handelt es sich bei diesem Kriterium zunächst um eine rein wirtschaftliche Größe. Allein daraus, dass sich das wirtschaftliche Umfeld des Einzelhandels in den Nachbargemeinden verändert und sich dessen Konkurrenzsituation verschlechtert, ergeben sich noch keine städtebauliche Auswirkungen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Vorhabens können aber in städtebauliche Auswirkungen umschlagen, die in die planungsrechtliche Abwägung einzustellen sind.

Zu Recht ist das Gutachten davon ausgegangen, dass städtebauliche Auswirkungen nicht schon automatisch dann bejaht oder verneint werden können, wenn der Kaufkraftabfluss, der durch die Prognose der Umverteilung ermittelt wird, einen bestimmten Wert über- oder unterschreitet. Es stellt darauf ab (S. 8f.), dass die individuellen Gegebenheiten des Vorhabens und der betroffenen Zentren berücksichtigt werden müssen und diese die städtebauliche Verträglichkeit des Vorhabens auch dann in Frage stellen können, wenn der durch Umverteilung bewirkte Kaufkraftabfluss unterhalb einer Schwelle von 10% bleibt, die in Literatur und Rechtsprechung (vgl. z.B. Niedersächsisches OVG, NVwZ-RR 2007, 7 <10>; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2005, 1201 <1206>; jeweils m. w. Nwn. aus der Rspr anderer OVG) allgemein als Erheblichkeitsschwelle angesehen wird.

bb.

Ausgangsgröße für den Kaufkraftabfluss sind die Umsätze, die für das geplante Vorhaben zu erwarten sind. Zu Unrecht kritisiert die Antragstellerin zu 1., dass das Gutachten J. und K. von einem zu erwartenden Gesamtumsatz von mindestens 56,4 Mio („moderate case“) und höchstens 66,4 Mio („worst case“) Euro ausgeht.

(1)

Das Gutachten enthält insoweit eine Prognose. Diese ist nicht schon deshalb fehlerhaft, weil das Gutachten F., das die Antragstellerin zu 1. im Planungsverfahren vorgelegt hat, einen höheren Gesamtumsatz (71,6 bis 77,3 Mio Euro) und das – erst im Gerichtsverfahren von ihr eingeführte - Gutachten L. der Kaufhof AG einen höheren Umsatz für die Randsortimente (28,3 Mio Euro statt 17,3 Mio Euro) erwarten. Wie die Antragsgegnerin zu Recht ausführt, ist eine solche Divergenz unschädlich, solange die Prognose von einem zutreffenden Sachverhalt ausgeht und auf einer methodisch anerkannten Vorgehensweise beruht. Die Umsatzprognose von J. und K. ist „unter Berücksichtigung von Kennwerten zu sortimentspezifischen Flächenproduktivitäten (Euro/qm)“ erfolgt, für die auf „EHI: Einzelhandel Aktuell, Köln 2005/06; eigene Daten; Angaben des Vorhabenträgers“ Bezug genommen wird (S. 11 FN 17). Diese Datenbasis wird nicht substantiiert in Zweifel gezogen. Auch die Prognose höherer Umsätze in den Gutachten F. und L. erfolgt lediglich „aufgrund der Basis von branchenüblichen Werten und unserer Einschätzung der Qualität des Standorts“ (F. S. 8) bzw. „auf Grundlage von umfangreichen Erfahrungswerten und empirischen Untersuchungen in ver-

gleichbaren Fällen (Analogieschlussmethode)“ (L. S. 51), ohne dass dies näher erläutert würde.

Es ist daher rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Deputation in ihrer Stellungnahme (S. 17) der Prognose des Gutachtens J. und K. folgte, weil ihr „in entsprechenden Vorhaben üblicherweise erzielbare sortimentspezifische Flächenproduktivitäten zu Grunde“ lägen und dem Gutachten F. keine Begründung für die Prognose höherer Umsätze zu entnehmen sei.

Die Plausibilität der Prognose der Umsatzzahlen für die Randsortimente ist im übrigen im Gerichtsverfahren dadurch bestätigt worden, dass die Beigeladene die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bescheinigten Umsatzerlöse pro Quadratmeter Verkaufsfläche für die Gesamtheit ihrer Standorte vorgelegt hat (vgl. Bl. 241ff. GA). Sie liegen – mit der zu vernachlässigenden Ausnahme eines Sortiments (Gardinen) an einem Standort (Berlin-Wedding) – deutlich unter den prognostizierten Ergebnissen des Gutachtens J. und K. .

(2)

Zu Unrecht macht die Antragstellerin zu 1. geltend, die Synergieeffekte, die sich aus der Nachbarschaft des Vorhabens zum Weserpark ergäben, seien nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Zutreffend hat die Deputation angenommen, dass mögliche Agglomerationseffekte, die sich aus der räumlichen Nähe zum Weserpark für das Vorhaben der Beigeladenen ergeben, im Gutachten von J. und K. bei der Prognose der Flächenproduktivität berücksichtigt worden sind (S. 17f.). Die Nachbarschaft zum Weserpark ist, wie sich aus S.10 des Gutachtens ergibt, als ein Faktor in die Beurteilung der Lage des Standorts als „optimal“ eingeflossen. Diesem Standortvorteil wird durch das worst-case-Szenario Rechnung getragen, dass von einer deutlich höheren Flächenproduktivität ausgeht als sie der Vorhabenträger erwartet. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat der Gutachter K. bestätigt, dass er vom Weserpark ausgehende Synergieeffekte berücksichtigt hat.

Einer genaueren Analyse dieser Effekte bedurfte es nicht, weil die Deputation zu Recht angenommen hat, dass solche Synergieeffekte sich allenfalls geringfügig auf die Umsatzverteilung und deren städtebauliche Folgen auswirken. Auch die Antragstellerin zu 1. hat nicht geltend gemacht, dass vernachlässigte Synergieeffekte eine Größenordnung erreichen könnten, die durch die Belastbarkeitsspielräume des worst-case-Szenarios nicht mehr aufgefangen werden könnten.

(3)

Den Agglomerationseffekten, die sich durch die Verwirklichung des Vorhabens für den Weserpark ergeben, brauchte die Antragsgegnerin nicht weiter nachzugehen.

Die Deputation hat dazu in ihrem Bericht (S. 17f.) zu Recht ausgeführt, dass solche Effekte wegen des unterschiedlichen Einzugsbereichs von Möbelmärkten und Einrichtungshäusern einerseits, Einkaufszentren andererseits weit gestreut sind und sich dementsprechend nicht in städtebaulich relevanter Weise auf die zentralen Versorgungsbereiche in der näheren Umgebung auswirken. Diese Erwägung ist plausibel. Kunden, die den Weserpark nur deshalb aufsuchen, weil sie von dem Vorhaben der Beigeladenen angezogen werden, stammen typischerweise nicht aus dem bisherigen Einzugsbereich des Weserparks, zu dem die Antragstellerin zu 1. und ihre Nachbargemeinden gehören, sondern aus weiter entfernten Gebieten; daraus resultierende Umsatzverteilungen wirken sich daher dort und nicht im bisherigen Einzugsbereich aus. Wie der Gutachter K. in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ausgeführt hat, sind Umsatzverteilungen zu Lasten der Antragstellerin zu 1., die durch Synergieeffekte zu Gunsten des Weserparks hervorgerufen werden, von der Größenordnung her „nicht darstellbar“.

Auf die zwischen den Beteiligten strittige Frage, ob die Auswirkungen solcher Effekte schon aus Rechtsgründen unberücksichtigt bleiben müssten, kommt es daher nicht an.

cc.

Auch die Prognose der Umverteilung des erwarteten Umsatzes, von der sich die Antragsgegnerin hat leiten lassen, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

(1)

Bei der Prognose der Umsatzumverteilungen hat das Gutachten J. und K. zu Recht nur Umverteilungen zu Lasten der *Innenstadt* der Antragstellerin zu 1. berücksichtigt.

Städtebauliche Auswirkungen hat der Kaufkraftabfluss, den das geplante Vorhaben verursacht, nämlich nur dann, wenn dadurch negative Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche oder die verbrauchernahe Versorgung entstehen. Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung werden auch von der Antragstellerin zu 1. nicht befürchtet. Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgegrenzte Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund der in ihnen vorhandenen Einzelhandelnutzungen eine bestimmte Versorgungsfunktion für die Gemeinde zukommt (OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2007, 727 <730>). Diese Voraussetzungen werden im Gebiet der Antragstellerin zu 1. nur von der Innenstadt erfüllt. Zwar können in einer Gemeinde mit entsprechender Größe auch mehrere zentrale Versorgungsbereiche bestehen, zu denen auch Nebenzentren gehören können. Auch sie müssen aber für ihren Einzugsbereich die Funktion eines Zentrums erfüllen (BVerwG Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr 10; vgl. auch *Söfker*, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB, Rn 85 zu § 34 BauGB). Dies setzt – wie das OVG Nordrhein-Westfalen es zusammenfassend formuliert hat - voraus, dass „die Gesamtheit der auf eine Versorgung der Bevölkerung ausgerichteten baulichen Nutzungen in dem betreffenden Bereich auf Grund der Zuordnung dieser Nutzungen innerhalb des räumlichen Bereichs und auf Grund ihrer verkehrsmäßigen Erschließung und verkehrlichen Anbindung die Funktion eines Zentrums mit einem bestimmten Einzugsbereich hat, nämlich die Versorgung des gesamten Gemeindegebiets oder eines Teilbereichs mit einem darauf abgestimmten Spektrum an Waren des kurz-, mittel- und langfristigen Bedarfs funktionsgerecht sicherzustellen“ (NVwZ 2007, 727 <730>). Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin zu 1. außerhalb ihrer Innenstadt über Bereiche verfügt, die diese zentrale Versorgungsfunktion für die hier in Frage stehenden Warensortimente erfüllen könnten. Das Vorhandensein einzelner Geschäfte außerhalb der Innenstadt, die eines dieser Sortimente anbieten, reicht dafür nicht aus.

(2)

Zu Recht hat das Gutachten J. und K. nur die Effekte auf den *vorhandenen* Einzelhandel in der Innenstadt berücksichtigt und nicht die Auswirkungen untersucht, die das Vorhaben auf den Umsatz von Einzelhandelsbetrieben hat, die sich vielleicht in der Zukunft im Gebiet der Antragstellerin zu 1. niederlassen könnten. Die Auffassung der Antragstellerin zu 1., auch (noch) nicht vorhandene Betriebe hätten in die Prognose einbezogen werden müssen, überzeugt nicht: Unabhängig davon, ob die Folgen für eventuelle künftige Ansiedlungen abgewogen werden müssen, können sie – schon weil es keine konkret geplanten Vorhaben gibt, die nach Sortiment und Größe bestimmbar wären – jedenfalls nicht von der Prognose der Umsatzumverteilung erfasst werden.

(3)

Das Gutachten J. und K. ist – auf der Grundlage einer maximalen Gesamtumsatzerwartung von 64,4 Mio Euro – zu dem Ergebnis gelangt, dass sich bei keinem der in Frage stehenden Sortimente eine Umsatzverteilung zu Lasten des Zentrums der Antragstellerin zu 1. ergibt, die oberhalb einer Nachweisgrenze von 100.000 Euro liegt. Gegen die Methodik der Prognose der Umverteilung, die die gemeinsam verabredeten IMAGE-Kriterien berücksichtigt,

erhebt die Antragstellerin zu 1. keine Einwände. Für die Plausibilität der Prognose, dass Umsatzumverteilungen in der Innenstadt der Antragstellerin zu 1. nur in geringem Ausmaß zu erwarten sind, spricht im Übrigen, dass nach dem eigenen Vortrag der Antragstellerin zu 1. Einzelhandelsflächen für die untersuchten Randsortimente in ihrer Innenstadt nur in einer Größenordnung von ca. 625 qm vorhanden sind.

(4)

Auch das Gutachten S. , das der Kommunalverbund vorgelegt hat, musste nicht zu detaillierten Erhebungen über mögliche Umsatzumverteilungen veranlassen.

Das Gutachten S. prognostiziert zu Lasten der Antragstellerin zu 1. Umsatzumverteilungen in der Größenordnung von 24,7% für das Sortiment Möbel und 25,7% für das Sortiment Betten/Matratzen. Diese Prozentwerte sind zwar erheblich, die Prognose bezieht sich aber nicht auf die Innenstadt der Antragstellerin zu 1. als deren zentralen Versorgungsbereich, sondern auf das gesamte Stadtgebiet. Schon deshalb lassen sich städtebauliche Auswirkungen aus ihnen nicht ohne weiteres ableiten. Dafür spricht auch, dass nach dem eigenen Vortrag der Antragstellerin zu 1. von dieser Umsatzumverteilung nur ein Bettenhaus im Zentrum und ein innenstadtnahes Möbelhaus mit einer Verkaufsfläche von 2050 qm betroffen sind. Dass sich die befürchtete Aufgabe allein dieser beiden Geschäfte, die keine besonderen „Leitsortimente“ zum Gegenstand haben, auf die Funktionsfähigkeit des zentralen Versorgungsbereichs der Antragstellerin zu 1. auswirken könnte, ist nicht plausibel.

Die Umsatzumverteilungen, die das Gutachten S. für andere Randsortimente veranschlagt, bewegen sich deutlich unter 10% für das Gemeindegebiet insgesamt und betreffen nicht die Innenstadt. Auch die Antragstellerin zu 1. sieht insoweit nur ein Raumausstattungsgeschäft und ein Küchengeschäft im Ortsteil Uphusen sowie einen Heimdekormarkt im Gewerbegebiet des Ortsteils Uesen – beide also weit außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs der Antragstellerin zu 1. - als gefährdet an. Städtebauliche Auswirkungen lassen sich daraus nicht ableiten. Allein das Interesse, einzelne ortsansässige Einzelhandelsbetriebe vor überörtlicher Konkurrenz zu schützen, begründet keinen abwägungserheblichen Belang, denn gegenüber den Wettbewerbsinteressen von Einzelhandelsbetrieben verhält sich das Bauplanungsrecht neutral (BVerwG, NVwZ 1997, 683 m. w. Nwn.; OVG Bremen, NVwZ-RR 2000, 567 <568>).

b.

Zu Recht hat sich die Antragsgegnerin darauf beschränkt, die Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf den zentralen Versorgungsbereich der Antragstellerin zu 1. zu untersuchen. Für Erhebungen, inwieweit auch Einzelhandelsbetriebe außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs von Kaufkraftabflüssen betroffen werden, bestand kein Anlass, und zwar auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Funktion eines Mittelzentrums, dass der Antragstellerin zu 1. durch Ziele der Raumordnung zugewiesen ist. Es ist nämlich nichts dafür ersichtlich, dass Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Innenstadt der Antragstellerin zu 1. für die Erfüllung von deren mittelzentraler Funktion von Bedeutung sein könnten.

c.

Auch bei der Ermittlung der verkehrlichen Auswirkungen des Vorhabens auf das Gebiet der Antragstellerin zu 1. lassen sich keine Fehler feststellen. Diese Auswirkungen werden durch das Gutachten IVV/Dr. B. , das die Antragsgegnerin eingeholt hat, und dessen Würdigung durch die Deputation hinreichend erfasst.

Nicht zu beanstanden ist zunächst, dass sich das Gutachten auf die Verkehrsentwicklung in der Zeit von montags bis freitags jeweils von 15.00 bis 19.00 Uhr beschränkt. Wie im Gutachten (S. 1, 3) plausibel ausgeführt wird, sind dies die Zeiträume, in denen durch die Überlagerung verschiedener Verkehrsarten (Einkauf, Freizeit und Beruf) die größten Belastungen auftreten.

Nicht zu überzeugen vermag auch der Einwand, das Gutachten beschränke sich auf die Verkehrsauswirkungen im Stadtgebiet Bremen und gebe für die Auswirkungen auf das Gebiet der Antragstellerin zu 1. nichts her. Richtig ist, dass das Gutachten nur die benachbarten Knotenpunkte Osterholzer Heerstraße/Hans-Bredow-Straße, Hans-Bredow-Straße/Julius-Faucher-Straße, Osterholzer Heerstraße/AS Sebaldsbrück (BAB 27, westliches Rampenpaar) und Oyterdamm/AS Sebaldsbrück (BAB 27, östliches Rampenpaar) untersucht hat, die sich mit Ausnahme des letzteren Knotenpunktes, der unmittelbar jenseits der Stadt- und Landesgrenze in der Gemeinde Oyten gelegen ist, innerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin befinden. Mit den dabei gewonnenen Daten lassen sich aber auch die Verkehrsbelastungen jenseits der Knotenpunkte feststellen. Für das Gebiet der Antragstellerin zu 1. ist dabei – abgesehen von dem Verkehr auf der A 27 – nur die Verkehrsachse Hans-Bredow-Straße (südlich des Knotens mit der Julius-Faucher-Straße) – Thalenhorststraße von Bedeutung, die sich an der Stadtgrenze in die (Bremer) Mahndorfer Heerstraße (Richtung Westen/Bremen-Hemelingen) und die (Achimer) Uphuser Heerstraße (Richtung Osten/AS Uphusen/Bremer-Mahndorf <BAB 1> und Achim-Uphusen) teilt. Die durch das Vorhaben verursachte Zunahme des Verkehrs auf der Uphuser Heerstraße (L 158) kann nicht größer sein als die vorhabenbedingte Zunahme des Verkehrs auf der Thalenhorststraße. Dieser wird im Rahmen der Kurzfristprognose mit 5.915 Fahrzeugen für die werktägliche Stundengruppe 15.00 bis 19.00 Uhr angenommen (Anlage C zum Gutachten); davon sollen 167 Fahrzeuge (zu ergänzen ist wohl: allein) auf das geplante Vorhaben ausgerichtet sein (Anlage F); das entspricht einem Anteil von weniger als 3% am Gesamtverkehr. In der nachträglichen Stellungnahme der Gutachter zum Normenkontrollantrag vom 11.05.2007 (Bl. 118 <120> GA) wird dazu weiter erläutert, dass der vorhabenbedingte Verkehr auf der Uphuser Heerstraße südlich der – nahe der Stadtgrenze zu Bremen gelegenen - AS Uphusen/Bremen-Mahndorf nur noch etwa 50 Fahrzeuge/4 Stunden ausmache, was einem Anteil von weniger als 1% entspreche.

Grundlage der Prognose sind die Annahme einer täglichen Kundenzahl von 1.800 bis 2.000 Personen, eines sich daraus ableitenden Verkehrsaufkommens von ca. 165 Kfz pro (werktägliche Spitzen-) Stunde und Richtung für das neue Möbelhaus und eine Analogie zur räumlichen Verteilung des Verkehrs zum bzw. vom Weserpark (vgl. im Einzelnen S. 4f.). Hinsichtlich des vorhabenbezogenen Verkehrsaufkommens ist die Deputation dem Gutachten nicht gefolgt, weil das Gutachten noch von einer Verkaufsfläche von 40.000 qm (statt 45.000 qm + 5.000 qm Optionsfläche) ausgegangen sei. Nach ihrem Bericht (S. 20) ist nach ergänzenden Verkehrsuntersuchungen im Jahre 2006 eine Erhöhung des vorhabenbezogenen Verkehrsaufkommens pro (werktägliche Spitzen-) Stunde und Richtung um ca. 80 Kraftfahrzeuge zu erwarten. Die Ergebnisse der ergänzenden Untersuchungen lassen sich ohne weiteres auf die Prognose des Gutachtens umrechnen. Danach dürfte - bei gleich bleibender Verteilung – der Verkehr in der Thalenhorststraße nicht um 167, sondern um ca. 240 Kraftfahrzeuge in den vier untersuchten Nachmittagsstunden, also um 4,5 % statt um 3% zunehmen.

Das deckt sich mit der erwähnten Stellungnahme der Gutachter zur Begründung des Normenkontrollantrags (GA Bl. 118 <121>) und den Ausführungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung. Danach wurden im Rahmen einer neueren Untersuchung (2007), die zur Vorbereitung einer zusätzlichen Anschlussstelle für die BAB 27 südlich des Bremer Kreuzes von der Antragstellerin zu 1. und der Antragsgegnerin gemeinsam in Auftrag gegeben wurde, höhere Werte für den über die Hans-Bredow-Straße verlaufenden vorhabenbedingten Verkehr angenommen. Diese Werte seien für eine weitere Überprüfung der Knotenleistungsfähigkeit verwendet worden, um darstellen zu können, dass auch noch höhere als die bisher ermittelten Nachfragewerte abgewickelt werden könnten (GA Bl. 121 FN 3). Danach soll der Anteil des vorhabenbezogenen Verkehrs am Gesamtverkehr der Thalenhorststraße auf etwas über 4% ansteigen.

Anhaltspunkte dafür, dass die Prognose einer vorhabenbedingten Verkehrszunahme von 4,5% auf der Thalenhorststraße fehlerhaft sein könnte, lassen sich weder dem Vortrag der Antragsteller entnehmen noch sonstwie feststellen. Die Antragstellerin zu 1. hat in der mündlichen Verhandlung dazu lediglich ausgeführt, dass der Abfluss des Verkehrs an der Anschlussstelle Uphusen schon heute zu Rückstaus führe, die die ungehinderte Zufahrt zu einem Gewerbegebiet beeinträchtige, und auch eine nur geringfügige Erhöhung des Verkehrsaufkommens deshalb stauerhöhend wirke.

3.

Der angegriffene Bebauungsplan beruht auch nicht auf einer fehlerhaften Abwägung.

a.

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Dieses Abwägungsgebot verlangt nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (grundlegend BVerwGE 34, 301 <309>), dass - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass - drittens - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen oder privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die planende Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.

Das interkommunale Abstimmungsgebot (§ 2 Abs. 2 BauGB), auf das sich die Antragstellerin zu 1. stützt, stellt sich als eine besondere Ausprägung des Abwägungsgebots dar. Seine Bedeutung im Rahmen des allgemeinen Abwägungsgebots liegt darin, dass eine Gemeinde, die ihre eigenen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen für die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang in Gestalt der Pflicht zu einer (auch materiellen) Abstimmung im Rahmen einer förmlichen Planung unterliegt (BVerwGE 117, 25 <32f.>; NVwZ 2006, 458 <459>). Ihm lässt sich hingegen nicht entnehmen, dass eine Planung schon deshalb gegen das Abwägungsgebot verstößt, weil sie gewichtige Auswirkungen auf die Nachbargemeinde hat. Auch im Rahmen des § 2 Abs. 2 BauGB gilt, dass selbst gewichtige Belange der Nachbargemeinde im Wege der Abwägung überwunden werden dürfen, wenn noch gewichtigere ihnen im Rang vorgehen (BVerwGE 117, 25 <33>).

b.

Die erforderliche Abwägung hat stattgefunden. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu 1. leidet die Abwägung nicht an einem Defizit, weil sich die Antragsgegnerin vorab in unzulässiger Weise so gebunden hätte, dass sie zu einer unbefangenen Berücksichtigung der maßgeblichen städtebaulichen und raumordnerischen Gesichtspunkte nicht mehr fähig gewesen sei. Dafür lassen sich weder im Vortrag der Antragstellerin zu 1. noch in den Planungsakten hinreichende Anhaltspunkte finden.

Allein die Tatsache, dass der Senat der Antragsgegnerin früher eine restriktivere Auffassung zur Einzelhandelsnutzung des frei werdenden Radio-Bremen-Geländes vertreten hat, gibt nichts her. Auch angeblichen oder tatsächlichen Äußerungen einzelner Bediensteter der Antragsgegnerin im IMAGE-Verfahren lassen sich keine Indizien für ein Abwägungsdefizit bei den zuständigen Organen der Antragsgegnerin entnehmen. Das gilt auch für die beiden Schreiben der Beigeladenen, auf die die Antragstellerin zu 1. sich zur Begründung ihrer Auffassung bezieht. Dass die Beigeladene ihre Vorstellungen hinsichtlich der Flächengrößen zum Gegenstand ihres Antrags macht (Bd. 1 Bl. 1), ist selbstverständlich. Auch die bloße Mitteilung der Antragsgegnerin vom 15.12.2006 an die Beigeladene und Radio Bremen (Bd. 3 Bl. 179),



dass die Deputation dem Plan nunmehr zugestimmt und daher Planreife eingetreten sei, lässt keine Rückschlüsse auf eine entsprechende Vorabbindung zu.

Für weitere Ermittlungen von Amts wegen, die die Antragstellerin zu 1. in der mündlichen Verhandlung angeregt hat, besteht kein Anlass. Es ist nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte, ohne ein entsprechend substantiiertes Vorbringen der Beteiligten oder andere konkrete Anhaltspunkte in Nachforschungen darüber einzutreten, ob nicht ein bisher nicht entdeckter Umstand auf die Rechtmäßigkeit des zu beurteilenden Verwaltungshandelns von Einfluss sein könnte (vgl. statt aller Eyermann-Geiger, VwGO, 12. Aufl. 2006, Rn 10 zu § 86 m.w.Nwn.).

c.

Die Antragsgegnerin hat die Auswirkungen ihrer Planung auf die städtebaulichen Belange der Antragstellerin zu 1. bei der Abwägung hinreichend gewürdigt.

Sie hat zutreffend angenommen, dass die Verschlechterung der Wettbewerbssituation von Einzelhandelsbetrieben nur insoweit städtebauliche Belange der Antragstellerin zu 1. berührt, als sie negative Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche oder auf die verbrauchernahe Versorgung hat. Da solche Auswirkungen nach dem eingeholten Gutachten von J. und K. zu verneinen sind, hat sie eine Gefährdung des zentralen Versorgungsbereichs der Antragstellerin zu 1. zu Recht nicht in die Abwägung eingestellt.

Unabhängig davon hat sie aber die Befürchtung der Antragstellerin zu 1. aufgegriffen, durch das Vorhaben würde die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in der Zukunft erschwert, wenn nicht verhindert, um die sich die Antragstellerin zu 1. bemühe, damit sie ihre Aufgabe als Mittelzentrum adäquat erfüllen könne. Sie hält diese Befürchtung aber für „nicht schlüssig“, weil es der Antragstellerin zu 1. schon bisher – also ohne das streitige Vorhaben – nicht gelungen sei, entsprechende Betriebe anzusiedeln. Das ist eine vertretbare Bewertung, die aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist. Die Antragsgegnerin folgert daraus lediglich, dass die von der Antragstellerin zu 1. gewünschte Einzelhandelsentwicklung „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ auch ohne das Vorhaben nicht eintreten werde und dass „vor diesem Hintergrund“ von ihr nicht erwartet werden könne, auf ein Vorhaben zu verzichten, dass für die Entwicklung der eigenen oberzentralen Funktion von hoher Bedeutung sei. Eine Fehlgewichtung von Belangen lässt sich daraus nicht ableiten. Die Antragsgegnerin ist rechtlich nicht gehalten, Bemühungen der Antragstellerin zu 1. um eine Stärkung von deren Funktion als Mittelzentrum Vorrang vor der Verbesserung ihrer eigenen Funktion als Oberzentrum einzuräumen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass die Antragstellerin zu 1. auf eine Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe angewiesen ist, um ihre Funktion als Mittelzentrum wahrzunehmen, weil sie gegenwärtig nur eine Gesamtzentralität von 77 hat. Zentralitätsdefizite weist aber auch die Antragsgegnerin auf. Ihre Gesamtzentralität liegt bei 84, und die Antragsgegnerin ist bestrebt, sie zu steigern, damit sie ihre Funktion als Oberzentrum wahrnehmen kann. Eine erhöhte Schutzbedürftigkeit der Antragstellerin zu 1. gegenüber zentralitätssteigernden Bestrebungen der Antragsgegnerin besteht daher nicht.

Ist die Antragsgegnerin somit nicht gehalten, von der Verwirklichung eines Vorhabens wie dem hier in Streit stehenden insgesamt Abstand zu nehmen, so hat sie gleichwohl bei der Planung des Vorhabens auf die Interessen der Antragstellerin zu 1. Rücksicht zu nehmen. Das Gebot der wechselseitigen kommunalen Rücksichtnahme, das § 2 Abs. 2 BauGB enthält (BVerwGE 119, 25 <35>; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2005, 1201 <1203>), verlangt, dass auch hinsichtlich der *Art und Weise*, in der das Vorhaben verwirklicht wird, eine Koordination der gemeindlichen Belange im Wege eines größtmöglichen Ausgleichs der gegenläufigen Interessen stattfindet.

Dem Zweck, einen solchen Interessenausgleich herbeizuführen, diene das IMAGE-Verfahren, das die Antragsgegnerin beim Kommunalverbund eingeleitet hat. Allein daraus

kann aber nicht gefolgert werden, die Antragsgegnerin sei gehalten gewesen, den Vorschlägen des Kommunalverbands zur *Reduzierung der Verkaufsflächen* zu folgen. Die Empfehlung des Kommunalverbands ist ein politischer Kompromissvorschlag, der die Antragsgegnerin rechtlich nicht bindet und auch nicht der Notwendigkeit einer eigenen Abwägungsentscheidung enthebt. Eine Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Abwägung ist nur geboten, soweit dies aus inhaltlichen Gründen notwendig ist. Die Erwägung der Antragsgegnerin, die Überschreitung der IMAGE-Kriterien in einzelnen Segmenten bedeute nur einen Warnhinweis, der durch das Gutachten J. und K. entkräftet worden sei, ist daher rechtlich nicht zu beanstanden. Städtebauliche Belange der Antragstellerin zu 1., die eine Reduzierung der Verkaufsfläche - unabhängig vom Gewicht der Gründe, für die Realisierung des Vorhabens in der geplanten Größenordnung sprachen - zwingend geboten hätten, gab es mithin nicht.

Auch die *Lage des Vorhabens* an der Stadtgrenze zur Antragstellerin zu 1. ist dieser gegenüber nicht rücksichtslos. Sie ist nicht gezielt darauf ausgerichtet, Kaufkraft gerade aus dem Gebiet der Antragsstellerin zu 1. abzuschöpfen. Das Vorhaben entsteht dort nicht auf der grünen Wiese, sondern in einem frei werdenden Sondergebiet in unmittelbarer räumlicher Nachbarschaft zu einem bereits vorhandenen zentralen Versorgungsbereich und einer Autobahnanschlussstelle. Die verkehrlichen Auswirkungen sind – auch für die Antragstellerin zu 1. - relativ gering. Für die Ansiedlung gerade an dieser Stelle bestehen also sachliche Gründe. Räumliche Alternativen hat die Antragsgegnerin geprüft und fehlerfrei mit der Erwägung verneint, dass Alternativstandorte, die eine ähnliche Standortgunst, insbesondere unter verkehrlichen Aspekten, aufwiesen, im beabsichtigten Realisierungszeitraum nicht zur Verfügung stünden (Bericht S. 19f.). Die Erwägung der Antragsgegnerin, dass die Verwirklichung eines solchen Vorhabens in der Innenstadt schon wegen der benötigten Fläche, aber auch aus verkehrlichen Gründen nicht möglich sei, ist ohne weiteres nachvollziehbar. Der Hinweis der Antragstellerin zu 1. auf das Gelände des „Space-Park“ ist nur hinsichtlich der Größe der Verkaufsfläche schlüssig; das reicht aber nicht, um die Möglichkeit der Realisierung eines Einrichtungshauses in einem vergleichbaren Zeitraum darzutun.

4.

Der angegriffene Bebauungsplan ist auch gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden.

Der Bebauungsplan ist zeitgleich mit der 78. Änderung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin aufgestellt worden. Dieses Parallelverfahren entspricht § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Dem Entwicklungsgebot wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplans durch die Festsetzungen des Bebauungsplans konkreter ausgestaltet und damit zugleich verdeutlicht werden (BVerwGE 56, 283 <286>; 70, 171 <176f.>). Das ist hier geschehen. Die Festsetzung eines Sondergebiets Einzelhandels konkretisiert die Darstellung Sonderbaufläche im Flächennutzungsplan.

Bebauungspläne können grundsätzlich nur aus einem wirksamen Flächennutzungsplan entwickelt werden (vgl. *Gaentzsch*, a.a.O., Rn 14 zu 8). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu 1. ist der Flächennutzungsplan in der geänderten Fassung nicht wegen Verstoßes gegen Raumordnungsrecht unwirksam.

a.

Landesraumordnungsrecht, gegen das der Flächennutzungsplan verstoßen könnte, gibt es in Bremen nicht.

Es besteht weder ein Gesetz, das eine Rechtsgrundlage für die Landesplanung enthält (§ 6 ROG), noch ein verbindliches Landes-Raumordnungsprogramm im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG. Das Landes-Raumordnungsprogramm aus dem Jahre 1981 ist nach einer Entschei-

derung des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 22.08.1983 (BremStGHE 4, 57) rechtlich nicht verbindlich. Ein neues Landes-Raumordnungsprogramm ist danach nicht aufgestellt worden.

b.

Der Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin erfüllt auch nicht die Funktion eines Raumordnungsplans.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG kann zwar in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ein Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB die Funktion eines Raumordnungsplans für das Landesgebiet übernehmen. Das ist in Bremen aber nicht geschehen. Soweit eine Äußerung des Senats im Urteil vom 10.12.2001 – 1 D 203/01 – in dieser Richtung zu verstehen sein sollte, hält der Senat daran nicht fest.

Der Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin erfüllt nämlich weder nach dem Willen des Plangebers die Funktion eines Raumordnungsplans, noch genügt er den bundesgesetzlichen Anforderungen, die an die durch § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG ermöglichte Funktionsübernahme gestellt sind.

Der Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin stammt – unbeschadet einer Vielzahl von einzelnen Änderungen – aus dem Jahre 1983. Nach dem zu seiner Begründung abgegebenen Erläuterungsbericht (Sonderdruck des Senators für das Bauwesen, 1983, S. 1) waren in ihm die im Landes-Raumordnungsprogramm dargestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt. Er enthielt also – jedenfalls in seiner ursprünglichen Fassung - keine eigenen raumordnerischen Regelungen, sondern beschränkte sich darauf, solche an anderer Stelle getroffenen Regelungen im Zuge der vorbereitenden Bauleitplanung bodenrechtlich zu konkretisieren. Auch in der Folgezeit wurde der Flächennutzungsplan nicht um raumordnungsrechtliche Ziele angereichert. Ein „Orientierungsrahmen für die Bremer Stadtentwicklung“ wurde lediglich in dem „Stadtentwicklungskonzept Bremen“ des Senators für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung von 1999 entwickelt, das rechtlich nicht verbindlich. Darauf nimmt auch die Begründung der 78. Änderung (S. 103) Bezug.

Unabhängig davon kann ein Flächennutzungsplan nur dann die Funktion eines Raumordnungsprogramms nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG übernehmen, wenn er auch inhaltlich die Anforderungen an einen Raumordnungsplan erfüllt. Das wird nunmehr durch die Verweisung auf die entsprechende Anwendung des § 7 ROG in § 8 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 ROG ausdrücklich bestimmt. Ein Flächennutzungsplan, der die Funktion eines Raumordnungsprogramms erfüllen soll, muss deshalb „qualifiziert“ in dem Sinne sein, dass er zum Beispiel – wie in § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG vorgeschrieben - die Ziele der Raumordnung als solche kennzeichnet oder die in § 7 Abs. 2 ROG vorgesehenen Festlegungen zur Raumstruktur jedenfalls insoweit enthält, als sich diese wegen der Besonderheiten des Plangebiets im Vergleich zu den Flächenländern nicht von selbst verstehen. Diesen Erfordernissen genügt der Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin nicht (vgl. ebenso für die entsprechende Situation in Hamburg: *Koch*, in: Hoffmann-Riem/Koch (Hg.), *Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2006, S. 211 <214f.>; *Wicker*, *NordÖR* 2003, 229 <231>).

c.

Das hat jedoch nicht die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans zur Folge. Die Funktion des Flächennutzungsplans als vorbereitender Bauleitplan für das Gemeindegebiet der Antragsgegnerin nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB wird durch das Fehlen eines Raumordnungsplans nach dem ROG nicht berührt.

Der Flächennutzungsplan muss sich aber, wenn landesrechtliche Vorgaben zur Raumordnung und Landesplanung nicht bestehen, an den Vorgaben des Bundesraumordnungsrechts messen lassen, soweit diese unmittelbar gelten. Das ergibt sich schon aus § 4 Abs. 2 ROG. Da-

nach sind die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen in der Abwägung zu berücksichtigen. Sie fließen als ungeschriebene Belange in die bauleitplanerische Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB ein (vgl. *Gaentzsch*, a.a.O., Rn 30 zu § 1).

d.

Grundsätze der Raumordnung sind die in oder auf Grund von § 2 ROG bezeichneten allgemeinen Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Nr. 3 ROG). Zu diesen Grundsätzen gehört auch das System der zentralörtlichen Gliederung, auf das sich die Antragstellerin zu 1. beruft. Danach ist die Siedlungsstruktur räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG); die Siedlungsentwicklung ist durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 ROG). Auf diese Weise sollen die Zentren einander in einer Weise zugeordnet und ihrer Funktion so gestärkt werden, dass der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung die Vorteile zentraler Einrichtungen zur Verfügung stehen, eine Zersiedlung und der damit einhergehende Verkehr und Flächenverbrauch vermieden und die Infrastruktur effektiv genutzt wird (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 <35>).

Diese Grundsätze hat die Antragsgegnerin bei ihrer Abwägungsentscheidung über die Änderung des Flächennutzungsplans berücksichtigt. Wie sich aus der Begründung (Bremische Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft - , Drs. 16/649 S, S. 103) ergibt, diente die – insgesamt drei Standorte betreffende - Änderung dem Ziel, die Konzentration von Handelseinrichtungen auf die Innenstadt und Nebenzentren in den Stadtteilen durch ausgewählte Standorte mit Fachmarkttagglomerationen zu ergänzen, um ein quantitativ angemessenes und qualitativ hochwertiges Einzelhandelsangebot für das Oberzentrum Bremen zu sichern und zu entwickeln; dabei seien im Interesse der verkehrlichen Ordnung solche Standorte ausgewählt worden, die auch gut mit dem öffentlichen Personennahverkehr zu erreichen seien. Speziell für die Änderung, die das Gebiet des hier angegriffenen Bebauungsplans betrifft, wird weiter ausgeführt, dass dort mit dem Weserpark und seiner Umgebung bereits eine Einzelhandelsagglomeration vorhanden sei, die die östlichen Stadtteile versorge und auf die Region ausstrahle; deren Funktionen würden erhalten und gestärkt. Die Nahversorgung in den Wohngebieten solle weiterhin gewährleistet sein. Die Auswirkungen der Erweiterung auf die Innenstadt, die Nebenzentren und die Zentren der Nachbargemeinden seien untersucht worden; sortimentsbezogene Verkaufsoberflächengrenzen würden im nachfolgenden Bebauungsplanverfahren festgesetzt. Darüberhinaus hat sich die Antragsgegnerin auch bei ihrer Entscheidung über den Flächennutzungsplan mit den Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Antragstellerin zu 1. und anderer Nachbargemeinden in gleicher Weise auseinandergesetzt wie bei der Abwägungsentscheidung über den Bebauungsplan; auf deren Würdigung kann zur Vermeidung von Wiederholungen wegen der Einzelheiten Bezug genommen werden.

Grundsätze der Raumordnung gebieten nicht, den für die Antragstellerin zu 1. streitenden Belangen Vorrang vor denen zu geben, die für die Planung der Antragsgegnerin sprechen. Grundsätze der Raumordnung sind im Übrigen im Wege der Abwägung überwindbar, soweit gewichtigere andere Belange dies rechtfertigen (BVerwG Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166). Die Antragsgegnerin war deshalb nicht aus Rechtsgründen gehalten, den Grundsätzen in der Weise Rechnung zu tragen, dass sie aus ihnen zwingend verbindliche Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in Gestalt eines Kongruenzgebots, eines Beeinträchtigungsverbots und eines Integrationsgebots mit einem Inhalt ableitete, der dem Vorhaben entgegengestanden hätte (zur Qualifizierung des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots als Ziele der Raumordnung vgl. BVerwG, Urt. v, 17.09.2003 – 4 C 14.01 - <insoweit nicht in BVerwGE 119, 25 abgedruckt; juris, Rn 36ff.>, zur Normierung eines Kongruenzgebots vgl. BVerwG, ZfBR 2006, 783f.).

Dies räumt auch die Antragstellerin ein; sie meint aber, die Antragsgegnerin hätte im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung ausdrücklich darlegen müssen, warum sie solche Ziele nicht für sachlich geboten erachte, obwohl sie für das niedersächsische Umland und in vielen anderen Ländern gälten. Ein solcher erhöhter Rechtfertigungsbedarf lässt sich rechtlich aber nicht begründen. Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen bezieht sich allein auf dieses Land. Daran ändert auch die (materielle) Pflicht, die Raumordnungspläne benachbarter Länder aufeinander abzustimmen (§ 8 Abs. 2 ROG), nichts (ebenso Niedersächsisches OVG, NVwZ-RR 2007, 7 <12>).

e.

Die Abstimmungspflicht bedeutet nicht, dass sich ein Land darum bemühen muss, nach Möglichkeit den für das gesamte Gebiet des Nachbarlands verbindlichen Vorgaben zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums zu folgen. Das würde im Ergebnis zu einem bundesweiten Gleichklang der Ziele der Raumordnung führen und die Kompetenz der Länder beschneiden, die Ziele der Raumordnung für die Planung ihres Landesgebiets eigenständig zu formulieren. Das gilt umso mehr, wenn sich die Länder – wie Niedersachsen als Flächenstaat und Bremen als Zwei-Städte-Staat – in ihrer Struktur erheblich unterscheiden und die Landesplanung deshalb ganz unterschiedliche Probleme zu bewältigen hat. Das führt dazu, dass die einzelnen Grundsätze der Raumordnung von ganz unterschiedlicher Bedeutung für das jeweilige Land sein können (vgl. z.B. den Grundsatz der Entwicklung ländlicher Räume in § 2 Nr. 6 ROG). Der (materiellen) Abstimmungspflicht ist deshalb dadurch Genüge getan, dass die Antragsgegnerin die konkreten Auswirkungen ihrer Planung auf die raumordnungsrechtlichen Belange der Antragstellerin zu 1. und der anderen betroffenen Gebietskörperschaften in ihre Erwägungen einbezogen und fehlerfrei ermittelt, bewertet und gewichtet hat.

f.

Zu Unrecht sieht die Antragstellerin zu 1. einen Verstoß gegen die Abstimmungspflicht darin begründet, dass zwar sie selbst bei der Änderung des Flächennutzungsplans beteiligt worden ist, die Änderung aber nicht mit dem Land Niedersachsen abgestimmt worden ist. § 8 Abs. 2 ROG ist hier schon deshalb nicht unmittelbar anwendbar, weil der Flächennutzungsplan – wie dargestellt – nicht die Funktion eines Raumordnungsplans hat. Für eine entsprechende Anwendung der Vorschrift auf die 78. Änderung des Flächennutzungsplans ist hier kein Grund ersichtlich, denn Planungen des Landes Niedersachsen werden durch diese Änderung nicht berührt. Sie wirkt sich nicht auf das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen aus, nach dem Bremen die Funktion eines Oberzentrums für das niedersächsische Umland erfüllt, sondern allenfalls auf die daraus zu entwickelnden Regionalpläne. Träger der Regionalplanung in Niedersachsen sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 26 Abs.1 Satz 1 NdsROG), und diese sind, soweit sie als Nachbarn Bremens tatsächlich betroffen sein können, als Träger öffentlicher Belange bei der Änderung des Flächennutzungsplans beteiligt worden. Damit ist auch einem eventuellen Abstimmungserfordernis Genüge getan, das sich aus einer entsprechenden Anwendung des § 9 Abs. 3 ROG ergeben könnte. Ein darüber hinausgehender Abstimmungsbedarf ist nicht erkennbar. Auch § 14 ROG, der die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen generell regelt, spricht nur davon, dass die öffentlichen Stellen „ihre“ Planungen aufeinander abzustimmen haben.

B.

I.

Der Antrag des Antragstellers zu 2. ist unzulässig. Der Antragsteller zu 2. ist nicht antragsbefugt im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, denn er kann nicht geltend machen, durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan in seinen Rechten verletzt zu sein.

1.

Dem einfachen Recht lässt sich kein solches Recht entnehmen. Eine dem § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB vergleichbare Vorschrift, auf die sich der Antragsteller zu 2. berufen könnte, gibt es für Landkreise nicht.

2.

Auch aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG kann der Antragsteller zu 2. kein Recht ableiten, in dem er durch den Bebauungsplan der Antragsgegnerin verletzt sein könnte.

a.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben die Landkreise nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das gleiche Recht der Selbstverwaltung“ wie die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (BVerfGE 83, 363 <383>; vgl. auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NordÖR 2007, 354 <355> m. w. Nwn.). Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sichert den Kreisen aber – anders als Satz 1 den Gemeinden – keinen bestimmten Aufgabenbereich zu (BVerfGE 79, 127 <150> m. w. Nwn.). Die Zuweisung eines Aufgabenbereichs obliegt vielmehr allein dem Gesetzgeber. Das Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung bezieht sich daher nur auf die Aufgaben, die der Gesetzgeber den Kreisen als Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zugewiesen hat (vgl. auch *Burgi*, Kommunalrecht, 2006, § 20 Rn 12). Für sie gilt dann allerdings grundsätzlich nichts anderes als für die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfGE 83, 363 <383>).

b.

Nach § 26 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Regionalplanung für ihr Gebiet; sie nehmen die Aufgabe der Regionalplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises wahr. Das Niedersächsische OVG hat daraus abgeleitet, dass den niedersächsischen Landkreisen die Planungshoheit auf dem Gebiet der regionalen Raumordnung als wehrfähiges Recht zusteht (zuletzt Beschl. v.12.10.2000 – 7 M 3378/00 - ; Urt. v. 20.12.2000 – 7 L 1941/00 - DÖV 2001,524).

Von der Antragsgegnerin und einem Teil der Literatur (*Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 5. Aufl. 2006, S. 36; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Span-nowsky, Raumordnung und Landesplanungsrecht, Rn 30 zu § 6 ROG; vgl. auch *Dörr*, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 2000, § 7 Rn 161; *Buchner*, zit. bei Knemeyer, BayVBl. 1980, 15 <17>), wird die Vereinbarkeit der Vorschrift mit § 9 Abs. 4 ROG in Frage gestellt. Diese Problematik bedarf hier keiner Vertiefung. Zu Gunsten des Antragstellers zu 2. kann unterstellt werden, dass § 26 Abs. 1 NROG mit höherrangigem Recht vereinbar und dem Antragsteller zu 2. die Regionalplanung wirksam als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises übertragen worden ist.

c.

Auch wenn dem Antragsteller zu 2. eine durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG geschützte (Regional-)Planungshoheit zusteht, können daraus nämlich abwehrfähige Rechte nur hergeleitet werden, soweit eine eigene hinreichend bestimmte Planung nachhaltig gestört wird oder wenn wesentliche Teile des zu beplanenden Gebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen werden.

Nur insoweit ist ein abwehrfähiges Recht des Trägers der Planungshoheit unmittelbar von Verfassungs wegen begründet. Soweit die Rechtsposition der Antragstellerin zu 1. als *Gemeinde* weiter reicht, wird sie nicht durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern allein durch das einfachgesetzliche Gebot der interkommunalen Abstimmung und Rücksichtnahme in § 2 Abs. 2 BauGB begründet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dieses Gebot zwar auch eine gesetzliche Ausformung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete-

ten kommunalen Selbstverwaltungsrechts (BVerwGE 117, 25 <32>; 119, 25 <35>). Das bedeutet aber nicht, dass das Gebot auch ohne die einfachgesetzliche Ausgestaltung im gleichen Umfang schon kraft Verfassung als abwehrfähiges Recht bestünde. Fehlt es – wie hier für die Beziehungen des *Landkreises* zur Nachbargemeinde – an einer § 2 Abs. 2 BauGB vergleichbaren gesetzlichen Regelung, kann der Antragsteller zu 2. sich keiner Rechtsposition berümen, die über die hinausgeht, die sich unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt. Er ist auf die Geltendmachung der Position beschränkt, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht (vgl. die Nachw. bei *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Rn 270 FN 868 zu § 42 Abs. 2) zur Rechtsposition der Gemeinden aus dem Grundgesetz abgeleitet hat (vgl. auch *Oebbecke*, Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden, Festschrift für Hoppe, 2000, S. 239 <246ff.>)..

d.

Eine hinreichend bestimmte eigene Planung des Antragstellers zu 2., die durch den Bebauungsplan der Antragsgegnerin nachhaltig gestört werden könnte, fehlt hier.

Dem Regionalen Raumordnungsprogramm des Antragstellers zu 2. lässt sie sich nicht entnehmen. Allein die Zielfestlegung, die besonderen zentralörtlichen Funktionen der Mittelzentren zu stärken (D 1 6 01 Satz 3), ist angesichts ihrer Unbestimmtheit nicht geeignet, eine Rechtsposition des Antragstellers zu 2. zu begründen (ebenso für das Regionalplan-Ziel, die Planung und den Bau von Verkehrswegen so zu gestalten, dass der Naturhaushalt und das Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigt werden: Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 12.10.2000 -7 M 3378 -). Entsprechendes gilt für das Ziel, vorrangig den Bestand des Einzelhandels in den zentralen Orten vor dem Hintergrund der umliegenden großflächigen Versorgungszentren zu sichern und weiterzuentwickeln (D 1 6 04 Satz 1). Das Ziel, aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens in Achim-Uphusen die Verkehrsströme neu zu ordnen (D 3 6 3 01 Satz 5), beschreibt allenfalls die Aufgabe einer künftigen Planung, nicht aber schon eine bestimmte Planung selbst.

II.

Selbst wenn der Antrag des Antragstellers zu 2. als zulässig angesehen werden könnte, wäre er jedenfalls aus denselben Gründen als unbegründet abzuweisen, aus denen der Antrag der Antragstellerin zu 1. keinen Erfolg hat.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Satz 1 ZPO. Es entspricht der Billigkeit (§ 162 Abs. 3 VwGO), dass die Antragsteller auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen tragen, denn diese hat einen eigenen Antrag gestellt. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 201, 28195 Bremen, einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der

Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.: Stauch

gez.: Göbel

gez.: Alexy