

### **Leitsatz:**

§ 24a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro, i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 19. Juni 2007, GV. NRW. S. 225), wonach ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche nur in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen werden darf, verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot und trägt dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht angemessen Rechnung.

VerfGH NRW, Urteil vom 26. August 2009 – VerfGH 18/08 –



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 26. August 2009  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 18/08

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

der Stadt Ochtrup, vertreten durch den Bürgermeister,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte

§ 24a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro), eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 225), verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündlichen Verhandlung

vom 7. Juli 2009

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Präsident des Landessozialgerichts NRW Dr. B r a n d ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d und

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

für Recht erkannt:

§ 24a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro), eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 225), verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung und ist deshalb nichtig.

Die notwendigen Auslagen der Beschwerdeführerin sind vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

## **Gründe:**

### **A.**

Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Stadt im westlichen Münsterland mit ca. 20.000 Einwohnern, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die mit Gesetz vom 19. Juni 2007 eingeführte Regelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro). Die angegriffene Norm sieht vor, dass so genannte Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center – FOC) mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche bauplanungsrechtlich nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet.

### **I.**

1. Mit Urteil vom 6. Juni 2005 (– 10 D 145/04.NE –, BauR 2005, 1577) entschied das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dass § 24 Abs. 3 LEPro i. d. F. des Gesetzes vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 306), die Vorgängerregelung zu § 24a LEPro, mangels ausreichender Bestimmtheit der Norm nicht als ein „Ziel der Raumordnung“ im Sinne von § 3 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG a. F.) zu qualifizieren ist. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung brachte die Landesregierung im Januar 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) in den Landtag ein (LT NRW-Drs. 14/3451). Danach sollte die landesplanerische Vorschrift zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in § 24 Abs. 3 LEPro a. F. durch eine Regelung ersetzt werden, die die Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung erfüllt und von den öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgabe zu beachten ist.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu, es stelle ein wesentliches Anliegen der Landesplanung dar, funktionsfähige Zentren (Innenstädte bzw. Orts-

mitten, Stadtteilzentren) und damit auch funktionsfähige Versorgungsstrukturen zu erhalten. Der Einzelhandel besitze als wichtiger Frequenzbringer für Zentren eine besondere Bedeutung. Der anhaltende Trend zu immer größeren Betriebs-einheiten und neuartigen Betriebsformen verstärke jedoch die Nachfrage nach Standorten außerhalb der Zentren. Diese Entwicklung schwäche die Zentren er-heblich, weil sie vor allem zu Lasten des klein- und mittelständischen Facheinzel-handels gehe und dadurch Qualität und Vielfalt des Angebots verloren gingen. Mit der neuen Regelung werde die bisherige Steuerung der Einzelhandelsent-wicklung konsequenter auf die Stärkung der Zentren ausgerichtet. Kern- und Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) dürften nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Die Vorhaben seien zentrenverträglich, wenn sie weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Standort-gemeinde oder in den Nachbargemeinden noch die wohnungsnah Grundversor-gung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigten (LT NRW-Drs. 14/3451, S. 9, 10).

Speziell zu § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro führt die Gesetzesbegründung aus, bei Hersteller-Direktverkaufszentren handele es sich um großflächige und zentren-relevante Einzelhandelsvorhaben, in denen Hersteller ihre Produkte mit erheb-lichen Preisnachlässen direkt an den Endverbraucher absetzten. Durch diese Konzeption, das größere Einzugsgebiet und die höhere Umsatzleistung unter-schieden sie sich von herkömmlichen Einkaufszentren. Auf Grund der raumord-nerischen und städtebaulichen Auswirkungen dürften Hersteller-Direktverkaufs-zentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche nur in Großstädten geplant werden (LT NRW-Drs. 14/3451, S. 10).

In Bezug auf die Selbstverwaltung der Gemeinden hält der Gesetzentwurf fest, die Neuregelung habe darauf keine Auswirkungen (LT NRW-Drs. 14/3451, S. 2).

Der Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie führte im April 2007 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch (Ausschussprotokoll 14/387). Neben Vertretern aus Rechtswissenschaft und Rechtspraxis äußerten sich u.a. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen und von Ein-

zelhandelsverbänden. Schriftlich hatte u. a. die Beschwerdeführerin Stellung genommen (LT NRW-Drs. 14/986). In der abschließenden Sitzung im Juni 2007 beschloss der Ausschuss, den Gesetzentwurf um eine Öffnungsklausel zu ergänzen. Danach sollte im Fall eines Regionalen Einzelhandelskonzepts eine Abweichung (u. a.) von der Regelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro möglich sein (LT NRW-Drs. 14/4489; Ausschussprotokoll 14/436).

Am 13. Juni 2007 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 6. Juni 2007 (Plenarprotokoll 14/64). Das Gesetz ist am 4. Juli 2007 verkündet worden (GV. NRW. S. 225) und am 5. Juli 2007 in Kraft getreten.

§ 24a LEPro lautet:

#### § 24a Großflächiger Einzelhandel

(1) <sup>1</sup>Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung – BauNVO – (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) dürfen nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden; Absätze 3 bis 6 bleiben unberührt. <sup>2</sup>Die in ihnen zulässigen Nutzungen richten sich in Art und Umfang nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereichs, in dem ihr Standort liegt. <sup>3</sup>Sie dürfen weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden noch die wohnungsnaher Versorgung der Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigen. <sup>4</sup>Dabei dürfen Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet.

...

(6) <sup>1</sup>In Regionalen Einzelhandelskonzepten können Abweichungen von Absatz 1 Sätze 2 und 4, Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 vereinbart werden. <sup>2</sup>Regionale Einzelhandelskonzepte müssen das Gebiet von mindestens drei benachbarten kommunalen Partnern (kreisfreie Städte oder Kreise) umfassen und enthalten mindestens Angaben über

- städtebauliche Leitlinien und räumlich abgegrenzte Standorte für eine zentrenverträgliche Entwicklung des Einzelhandels sowie
- für Abweichungen nach Satz 1 konkrete und begründete Festlegungen des Standorts und der Verkaufsfläche.

<sup>3</sup>Abweichungen nach Satz 1 bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Regionalrats. <sup>4</sup>Liegt das Geltungsgebiet des Regionalen Einzelhandelskonzepts in zwei oder mehr Regierungsbezirken, ist die Zustimmung aller zuständigen Regionalräte erforderlich.

2. In Ochtrup besteht seit 2004 das „Euregio-Outlet-Center“ (EOC) mit 3.500 qm Verkaufsfläche, dessen Erweiterung die Beschwerdeführerin seit 2005 plant. Anfang November 2006 beschloss der Gemeinderat eine entsprechende Änderung des Flächennutzungsplans. Dieser enthielt bislang für den Bereich des EOC die Darstellung einer Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung „Fabrikverkaufszentrum für Markenartikel (Factory-Outlet-Center) mit einer Verkaufsfläche von maximal 3.500 m<sup>2</sup>“. Mit der Änderung wurde für die Fläche ein „Sondergebiet (SO 5) gemäß § 11 Abs. 2, 3 BauNVO: Großflächiger Einzelhandel mit der Zweckbestimmung Hersteller-Direktverkaufszentrum (Factory-Outlet-Center FOC) auf einer Verkaufsfläche von maximal 11.500 m<sup>2</sup> und Büronutzung“ dargestellt. Daneben beschloss der Rat die Anpassung des zugehörigen Bebauungsplans. Mit Bescheid vom 13. Februar 2007 versagte die Bezirksregierung Münster die von der Beschwerdeführerin beantragte Genehmigung der Änderungsfassung des Flächennutzungsplans. Zur Begründung verwies sie (u. a.) auf einen Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, mit dem das Ministerium im Hinblick auf die im Gesetzgebungsverfahren befindliche Regelung des § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro die Genehmigung der Änderung des Flächennutzungsplans untersagt hatte. Die dagegen von der Beschwerdeführerin erhobene verwaltungsgerichtliche Klage ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen anhängig. Dasselbe gilt für ein von der Bezirksregierung gegen die Bebauungsplanänderung angestrebtes Normenkontrollverfahren.

## II.

1. Mit ihrer am 4. Juli 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro verletze die Vorschriften der Landesverfassung (LV) über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Norm beschränke in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise die kommunale Planungshoheit.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, dass § 24a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro), eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 225), sie in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung verletzt und deshalb nichtig ist.

Sie macht geltend:

**a)** Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Die Beschwerdeführerin sei durch die angegriffene Norm selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen, weil die Vorschrift sie konkret in ihrer Bauleitplanung einschränke. Die kommunale Planung zur Erweiterung des EOC könne nicht verwirklicht werden. Als Teil der kommunalen Planungshoheit gehöre die Bauleitplanung zum Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung.

**b)** Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro sei bereits formell verfassungswidrig, weil dem Land die erforderliche Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Norm fehle. Die Regelung sei nicht dem Begriff der Raumordnung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG a. F.) zuzuordnen, sondern unterfalle dem Bereich des Bodenrechts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Danach stehe dem Landesgesetzgeber gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zum Erlass der angegriffenen Regelung nicht zu. Der Bund habe mit dem Baugesetzbuch (BauGB) von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht.

**c)** § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro verstoße zudem gegen das Willkürverbot. Das Willkürverbot sei Ausdruck des Rechtsstaatsgebots, das über Art. 3, 4 und 72 ff. LV landesverfassungsrechtlich verankert sei.

**aa)** Willkürlich sei zunächst die Differenzierung zwischen Hersteller-Direktverkaufszentren und dem sonstigen großflächigen Einzelhandel. Weder unter dem Gesichtspunkt der Größe solcher Vorhaben noch mit Blick auf Sortiment und Einzugsbereich sei eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt. Hersteller-Direktverkaufszentren zeichneten sich nicht durch ein „typisches“ Sortiment aus. Sie unterschieden sich auch nicht in der Größe von anderen großen Einkaufszentren. Der Einzugsbereich sei zwar regelmäßig größer als derjenige von anderen Vertriebsformen des großflächigen Einzelhandels. Dadurch komme es aber gemessen an sonstigen großflächigen Einzelhandelsvorhaben nicht zu schwerwiegenderen Auswirkungen auf benachbarte Standorte. Vielmehr verteilten sich die im Umland potentiell ausgelösten Umsatzabflüsse weitläufiger und fielen dadurch für den einzelnen Standort geringer aus. Im Vergleich dazu schöpften herkömmliche großflächige Einzelhandelsbetriebe in ihrem Einzugsbereich erheblich mehr Kaufkraft von den Nachbargemeinden ab.

**bb)** Als willkürlich erweise sich des weiteren die Gleichbehandlung von Hersteller-Direktverkaufszentren mit und ohne zentrenrelevanten Sortimenten. Während mit § 24a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 LEPro für sonstige großflächige Einzelhandelsvorhaben eine Differenzierung in Bezug auf die Zentrenrelevanz des Sortiments vorgesehen sei, fehle eine vergleichbare Regelung für die Hersteller-Direktverkaufszentren. Eine sachliche Begründung gebe es dafür nicht. Die fehlende sortimentspezifische Differenzierung lasse sich auch nicht mit der Befugnis des Gesetzgebers zur Typisierung rechtfertigen.

**cc)** Willkürlich sei darüber hinaus, dass § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro keine Rücksicht darauf nehme, ob es sich bei der planenden Gemeinde um eine solche im ländlichen Raum handele oder um eine Gemeinde im städtischen Raum oder gar in einem Ballungsraum. Dieses Kriterium spiele jedoch eine erhebliche Rolle für

die Auswirkungen eines Hersteller-Direktverkaufszentrums. Ländliche Räume seien regelmäßig durch eine dünne Siedlungsdichte und verbunden damit durch einen dünnen Einzelhandelsbesatz gekennzeichnet. In ländlichen Regionen seien in der Regel in weiten Teilen nur Grundzentren zu finden, in denen schwerpunktmäßig Waren des alltäglichen Bedarfs angeboten würden. Die Auswirkungen eines Hersteller-Direktverkaufszentrums auf das Umland seien daher viel geringer als bei einer Planung im urbanen Raum. Ländliche Gemeinden hätten bei Hersteller-Direktverkaufszentren bessere Planungschancen als beim sonstigen großflächigen Einzelhandel. Dies liege in der Vertriebsform begründet. Um ihren Hauptvertriebswegen keine Konkurrenz zu machen, könnten Markenhersteller ihre Direktverkaufszentren regelmäßig nicht in den Innenstadtlagen großer Städte ansiedeln. Diesem Vertriebskonzept widerspreche § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro. Die durch die Regelung bewirkte Einschränkung ihrer Planungshoheit treffe Gemeinden im ländlichen Raum zudem deutlich härter als Gemeinden im urbanen Raum. Für Letztere sei es wesentlich leichter, für einen angemessenen Einzelhandelsbesatz zu sorgen. Gemeinden in ländlichen Regionen seien hierfür in der Regel auf „Magnetbetriebe“ angewiesen.

Sachgerecht sei eine Differenzierung, die an die zentralörtliche Funktion anknüpfe. Bei diesem Kriterium werde die Lage der Gemeinde im Raum berücksichtigt und der Aspekt eines ländlichen bzw. urbanen Umfelds in den Blick genommen. Das in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro gewählte Kriterium der Einwohnerzahl sei demgegenüber ungeeignet. Denn in ländlichen Regionen könnten auch Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern erhebliche funktionale Bedeutung erlangen.

**dd)** Der Landesgesetzgeber könne dieser Argumentation nicht erfolgreich mit dem Hinweis auf seinen Einschätzungsspielraum begegnen. Voraussetzung dafür sei, dass der Gesetzgeber sich auf empirische Daten stützen könne. Er habe zunächst den relevanten Sachverhalt zu ermitteln, um diesen dann im Rahmen seines Einschätzungsspielraums bewerten zu können. Für eine solche Datenerhebung sei nichts ersichtlich.

**d)** § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro greife in verfassungswidriger Weise in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein.

**aa)** Der Landesgesetzgeber habe die Belange und Interessen der betroffenen Gemeinden nicht abgewogen. Die Gesetzesmaterialien ließen die gebotene Abwägung nicht erkennen. Sie könne durch die Landesregierung im verfassungsgerichtlichen Verfahren auch nicht nachgeholt werden.

**bb)** Der Gesetzgeber habe darüber hinaus versäumt, die erforderliche Anhörung der betroffenen Gemeinden durchzuführen. Die Anhörungspflicht sei Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts und des Rechtsstaatsprinzips. Die Beteiligung lediglich der Gemeindeverbände genüge für eine ordnungsgemäße Anhörung nicht.

**cc)** Der Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin sei unverhältnismäßig. § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro bezwecke, die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden vor den negativen Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren zu schützen. Die Regelung sei ungeeignet, diesen Zweck zu fördern. Der beabsichtigte Schutz werde bereits über § 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro sichergestellt. Danach dürften großflächige Einzelhandelsvorhaben generell die Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigen. Sei ein Vorhaben zentrenverträglich, bedürfe es keines weitergehenden Schutzes der zentralen Versorgungsbereiche mehr. Sei ein Vorhaben nicht zentrenverträglich, sei es bereits nach § 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro unzulässig, ohne dass es noch auf § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro ankomme.

Auch stünden mit der Differenzierung zwischen zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten sowie mit der Anknüpfung an die zentralörtliche Gliederungsstruktur weniger belastende Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung. Darüber hinaus biete sich als mildere Maßnahme die Aufnahme eines Ausnahmeverbehalts an, wonach Hersteller-Direktverkaufszentren nur nach Durchführung eines besonderen Prüfverfahrens ausgewiesen werden dürften.

Die Norm sei schließlich unverhältnismäßig im engeren Sinne. Bei der Abwägung zwischen den gemeindlichen und den überörtlichen Belangen überwiege das gemeindliche Planungsinteresse. § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro greife nur dann ein, wenn ein nach § 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro zentrenverträgliches Hersteller-Direktverkaufszentrum geplant werden solle. Im Falle der Zentrenverträglichkeit seien indes die Auswirkungen auf die Einzelhandelsstandorte in den benachbarten Versorgungszentren geringfügig. Dem gegenüber stehe ein hohes Interesse der planenden Gemeinde an ihrer Planungshoheit, wie der Fall der Beschwerdeführerin zeige. Ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit 11.500 qm Verkaufsfläche planen zu können, sei für sie eine ihrer wesentlichsten Planungsentscheidungen und Entwicklungschancen im Bereich Einzelhandel. Zu berücksichtigen sei ferner, dass es in Nordrhein-Westfalen ca. 30 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern gebe. Diese konzentrierten sich auf die Region Köln/Bonn/Leverkusen sowie das Ruhrgebiet. Gemeinden, die abseits dieser Ballungszentren in ländlichen Gebieten lägen, hätten deutlich schlechtere Entwicklungschancen. In diesen Räumen gebe es häufig lediglich eine Stadt, die die Grenze von 100.000 Einwohnern überschreite. § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro wirke damit faktisch als konkrete Standortzuweisung. Hinzu komme, dass die Regelung die Planung von Hersteller-Direktverkaufszentren de facto leer laufen lasse. Solche Vorhaben seien unterhalb einer Verkaufsfläche von 10.000 qm nicht konkurrenzfähig. Schließlich sei die angegriffene Norm unverhältnismäßig, weil es an einer Übergangsregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren fehle, deren Planung wie im Fall der Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens bereits abgeschlossen gewesen sei.

**dd)** Ausnahmenvorschriften, die eine abweichende Beurteilung rechtfertigen könnten, bestünden nicht. Ein Zielabweichungsverfahren sei gemäß § 24 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) ausschließlich für den Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne vorgesehen. Die Ausnahmeregelung in § 24a Abs. 6 LEPro sei nicht geeignet, die erforderliche Flexibilität der Gemeinden für die Planung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu gewährleisten und den Eingriff in die Planungshoheit auf ein verhältnismäßiges Maß zu reduzieren. Das geforderte Regionale Einzelhandelskonzept lasse sich in absehbarer Zeit weder erstellen

noch ändern. Die planende Gemeinde habe keine Möglichkeit, in angemessener Zeit auf Interessen von Investoren zu reagieren, die von dem Konzept abwichen. Abgesehen davon sei die Gemeinde auf die Kooperation mit anderen Planungsträgern angewiesen.

**2.** Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

**3.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:

**a)** Die Beschwerdeführerin könne nicht geltend machen, durch § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro in ihren Rechten betroffen zu sein. Die kommunale Planungshoheit erstrecke sich entsprechend dem Gewährleistungsumfang in Art. 78 LV, Art. 28 Abs. 2 GG nur auf „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Die Planung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums sei keine solche Angelegenheit. Das Vorhaben sei nicht auf den örtlichen Wirkungskreis der planenden Gemeinde bezogen, sondern von vornherein auf landes- bzw. regionalweite Auswirkungen durch Schaffung einer touristischen Einkaufsgelegenheit im ländlichen Raum ausgelegt. Das allgemeine Interesse einer Gemeinde, ihr Gebiet vor einer überörtlichen Planung zu bewahren, reiche für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit nicht aus.

**b)** Unzulässig sei die Verfassungsbeschwerde ferner, soweit die Beschwerdeführerin Auslegungsfragen zur Abgrenzung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG sowie zur Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG aufwerfe. Zur Klärung dieser Fragen sei nicht der Verfassungsgerichtshof, sondern das Bundesverfassungsgericht berufen.

Zudem handele es sich bei § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro nach dem Verständnis der Landesregierung um eine landesrechtliche Konkretisierung zu § 7 Abs. 2 Nr. 1b) ROG (a. F.). § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro beinhalte mithin auch Bundesrecht. Insofern könne die Norm nicht Gegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde

sein, weil der Verfassungsgerichtshof sonst eine Kompetenz zu einer landesverfassungsrechtlich geleiteten Interpretation des bundesgesetzlichen Raumordnungsrechts in Anspruch nehme. Im Übrigen sei mit Blick auf die fehlende fachgerichtliche Rechtswegerschöpfung von der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde auszugehen.

**c)** Die Verfassungsbeschwerde könne auch in der Sache keinen Erfolg haben. Die Steuerung der Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren sei eine Aufgabe im Kompetenzbereich der Landesentwicklung. Bei der Standortzuweisung nach § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro werde eine Entscheidung über die Raumverträglichkeit von Hersteller-Direktverkaufszentren getroffen. Bezugspunkt sei das Landesgebiet und nicht die Nutzung einzelner Grundstücke. Es handele sich um eine typisierende Regelung zur raumstrukturellen und -funktionellen Steuerung der Landesentwicklung. Raumordnerische Festlegungen seien nicht auf die Ebene der Regionalplanung beschränkt. Sie könnten auch auf der Ebene der Landesplanung oder als gesetzgeberische Entscheidung zur Landesentwicklung getroffen werden. Dem Landesgesetzgeber stehe bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ein großer Gestaltungsspielraum zu. Angesichts der überregionalen, landesweiten oder gar grenzüberschreitenden Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren sei es sachgerecht, die Steuerung der Ansiedlung solcher Vorhaben auf der Landesebene vorzunehmen.

**d)** Die angegriffene Norm sei nicht willkürlich. Bei Hersteller-Direktverkaufszentren handele es sich um eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels, die im Hinblick auf das Gefahrenpotential, das eine Ansiedlung solcher Vorhaben mit sich bringe, gesonderte Vorgaben für die räumliche Steuerung rechtfertige. Diese Vorhaben zeichneten sich durch eine spezielle Vertriebsstruktur mit großräumiger „Streubreite“ aus. Die Kaufkraftabschöpfung trete in einem großen Einzugsbereich auf.

**aa)** Eine Differenzierung in Bezug auf zentrenrelevante und nicht zentrenrelevante Sortimente sei nicht geboten. Der Schutz bestehender zentraler Versorgungsbereiche lasse sich bei Hersteller-Direktverkaufszentren nicht über eine

sortimentspezifische Steuerung der Ansiedlung erreichen. Die schutzwürdigen Versorgungsbereiche innerhalb der Gemeinden seien häufig durch unterschiedliche Charakteristika geprägt, die sich im Bild der zentrenprägenden Einzelhandels assortimente niederschlugen. Die ortstypischen Sortimente unterschieden sich also von Gemeinde zu Gemeinde. Danach sei nicht davon auszugehen, dass es ein Hersteller-Direktverkaufszentrum geben könne, das sich für alle Gemeinden im ländlichen Einzugsbereich als zentrenverträglich erweise. Zudem ließen sich bestimmte negative Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren, wie z. B. vermehrtes Verkehrsaufkommen in dezentralen Bereichen, über eine sortimentspezifische Steuerung nicht abstellen.

**bb)** Nicht zu beanstanden sei, dass der Gesetzgeber keine Differenzierung hinsichtlich ländlichen und urbanen Räumen getroffen habe. Die Raumverträglichkeit im Rahmen der landesplanerischen Abwägung beurteile sich nicht allein danach, welche Planungschancen sich für einzelne Gemeinden im ländlichen Raum ergeben könnten. Solche Vorteile müssten vielmehr mit den Nachteilen abgewogen werden. Ein Hersteller-Direktverkaufszentrum löse hohe Verkehrsströme mit entsprechenden Emissionen aus. Durch die Strategie der Ansiedlung an peripheren Standorten würden die Gliederungsstruktur der zentralen Orte beeinträchtigt und die vorhandene Versorgungsstruktur gefährdet. Es komme zu einem hohen Flächenverbrauch und der Zersiedelung des Raums. Diesen nachteiligen Auswirkungen für den ländlichen Raum sowie für die kleineren und mittelgroßen Gemeinden komme – zumal vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden demographischen Wandels mit einer Erhöhung des Anteils älterer Menschen – ein solches Gewicht zu, dass die Konzentrationsentscheidung zugunsten der Großstädte als planerische Entscheidung vertretbar sei.

**cc)** Die Kritik der Beschwerdeführerin an dem in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro genannten Schwellenwert der Einwohnerzahl gehe fehl. Die Konzentration auf Großstädte knüpfe an die räumlichen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen an. Dem liege die Einschätzung zugrunde, dass typischerweise die Schädlichkeit der Auswirkungen eines Hersteller-Direktverkaufszentrums in großstädtischen Raumstrukturen nicht so erheblich sei wie in kleineren Gemeinden. Die Schädlichkeits-

schwelle für kleinere Gemeinden sei typisierend bei einer Verkaufsfläche von 5.000 qm festgelegt worden. Bei dieser Größenordnung sei nicht damit zu rechnen, dass die schädliche Sogwirkung der angestrebten Magnetbetriebe in einem für die Allgemeinwohlbelange abträglichen Maße eintrete. Dem Landesgesetzgeber komme bei der Wahrnehmung der Landesentwicklungsaufgabe sowohl ein Gestaltungsspielraum bei der raumfunktionellen Typisierung und Zuordnung der Gemeinden zu als auch ein Prognose- und Einschätzungsspielraum bei der Bewertung der räumlichen Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren.

**e)** § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro sei das Ergebnis einer rechtmäßigen Abwägung. Der Landesgesetzgeber habe die gebotene Abwägung mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vorgenommen. Es sei nicht zu beanstanden, dass er dabei den überörtlichen Interessen den Vorzug gegeben habe. Bei der nachvollziehenden Abwägungskontrolle sei überdies in den Blick zu nehmen, dass mit dem landesplanerischen Konzentrationsgebot in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro auch Konflikte mit anderen Bundesländern und Nachbarstaaten vermieden würden. Der Landesgesetzgeber sei nicht gehalten gewesen, die Standortsituation jeder einzelnen betroffenen Gemeinde zu berücksichtigen. Gleichwohl habe er sich gerade auch mit dem Fall der Beschwerdeführerin befasst und die Konsequenzen der landesplanerischen Steuerung abgewogen.

**f)** Die angegriffene Norm sei verhältnismäßig. Insbesondere sei die Differenzierung zwischen ländlichen Bereichen und Ballungsräumen gerechtfertigt. Ein Hersteller-Direktverkaufszentrum habe in Bezug auf Verkehrsströme, Zersiedelungswirkung und die damit verbundenen ökologischen Folgen andere Konsequenzen für den ländlichen Raum als für den Ballungsraum. Die Streuwirkung sei im gesamten ländlichen Raum für vorhandene Versorgungsstrukturen spürbar. Auch bei Kaufkraftumverteilungen im einstelligen Prozentbereich gingen die Umsatzumverteilungen zu Lasten gewachsener Versorgungszentren. Ob Hersteller-Direktverkaufszentren mit weniger als 10.000 qm im ländlichen Raum nicht konkurrenzfähig seien, sei zweifelhaft, könne aber dahinstehen. Die Landesplanung sei nicht verpflichtet, die Konkurrenzfähigkeit solcher Vorhaben um jeden Preis sicherzustellen. Die in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro gewählte Obergrenze von

5.000 qm Verkaufsfläche orientiere sich an einer Studie, wonach die Mindestflächenzahl im internationalen Vergleich knapp unterhalb dieser Größe liege. In Deutschland lägen die Verkaufsflächen bestehender Factory-Outlet-Center zwischen 5.000 qm und 20.000 qm.

Einer Übergangsregelung zugunsten der Beschwerdeführerin habe es nicht bedurft. Auf ein schutzwürdiges Vertrauen könne sie sich nicht berufen. Ihr sei bekannt gewesen, dass die Landesregierung eine Neuregelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels angestrebt habe. Die Beschwerdeführerin habe mit einer Änderung der Rechtslage rechnen müssen.

**g)** Das Zustandekommen der Regelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro leide nicht an einem Anhörungsmangel. Durch die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und der Beschwerdeführerin seien die Belange der Kommunen in das Gesetzgebungsverfahren eingeflossen und, wie die Gesetzesmaterialien zeigten, bei der Entscheidungsbildung berücksichtigt worden.

## **B.**

Die Ansiedlung eines FOC ist wegen deren übergemeindlicher Ausstrahlungswirkung nach übereinstimmender Auffassung der Ministerkonferenz für Raumordnung nur im Rahmen von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu genehmigen. Soweit solche Zielfestlegungen Gegenstand gerichtlicher Kontrolle gewesen sind, ist der Zweck, ein FOC nur nach Maßgabe zulässiger Ziele der Raumordnung und Landesplanung zuzulassen, nicht bezweifelt worden (BVerwG, NVwZ 2006, 932). Gegenstand gerichtlicher Kontrolle sind bisher Exekutivplanungen in Raumordnungsplänen der Länder gewesen, die für den Standort eines FOC an das zentralörtliche Gliederungsprinzip anknüpfen und ein FOC nur in Oberzentren für ansiedlungsfähig halten. Allerdings sind für diese landesplanerischen Ziele jeweils Ausnahmebestimmungen vorgesehen. Mit dieser

Maßgabe billigen auch bisher ergangene gerichtliche Entscheidungen im Rahmen verfassungsrechtlicher Prüfung solche Ziele.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber will mit der hier angegriffenen Vorschrift des § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro die Ansiedlung von FOC landesplanerisch durch ein Ziel der Raumordnung und Landesplanung regeln, um den überörtlichen Belangen solcher Ansiedlungen Rechnung zu tragen.

Das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht kennt für die Festlegung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung den Weg, Ziele in (exekutiven) Landesentwicklungsplänen zu fixieren (§§ 14 Abs. 2, 17 LPIG) oder allgemeine Ziele (legislativ) im Landesentwicklungsprogramm festzulegen (§ 16 Satz 2 LPIG). Die Wege führen zu unterschiedlichen Konsequenzen: Nach § 14 Abs. 2 LPIG ist eine umfassende Beteiligung der Gemeinden an der Festlegung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu gewährleisten. Für das Landesentwicklungsprogramm sind Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, im Erarbeitungsverfahren zu beteiligen, § 16 Satz 3 LPIG. Wenn ein Ziel in einem Landesentwicklungsplan normiert ist, gilt dafür das Zielabweichungsverfahren des § 24 LPIG, so dass Ausnahmen von der Regel möglich bleiben. Dieses Zielabweichungsverfahren gilt nicht für die Legalplanung des Landesentwicklungsprogramms.

Mit § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro ist der Gesetzgeber den Weg einer allgemeinen Zielformulierung gegangen. Er knüpft an den Schwellenwert von 100.000 Einwohnern und an die Größe des FOC mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche an. Ein Zielabweichungsverfahren im Sinne von § 24 LPIG ist dafür nicht vorgesehen.

### **C.**

Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) zulässig. Die angegriffene Norm kann als

Landesrecht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin geprüft werden. Die Beschwerdeführerin ist auch beschwerdebefugt. Sie kann geltend machen, durch § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro in ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 und 2 LV) verletzt zu sein. Sie hat schlüssig die Möglichkeit dargetan, dass die gesetzliche Bestimmung in ihre örtliche Bauleitplanung eingreift. Dagegen lässt sich nicht anführen, ihre Planung sei mit raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen verbunden, die weit über das Gemeindegebiet hinausreichen und das Vorhaben daher zu einer überörtlichen Angelegenheit machten. Ungeachtet dessen handelt es sich bei der Ansiedlung oder Erweiterung eines Hersteller-Direktverkaufszentrum im Wege der Bauleitplanung um eine Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises. Denn durch die von der Landesregierung angeführten landes- bzw. regionalweiten Wirkungen des Vorhabens wird die Zuordnung zur Planungsebene der gemeindlichen Standortplanung (vgl. § 11 Abs. 3 BauNVO) und damit die Verortung im örtlichen Wirkungskreis nicht aufgelöst. Der danach betroffene Bereich der kommunalen Planungshoheit (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 8. März 2006 – 4 BN 56.05 – BRS 70, Nr. 3) wird vom Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie umfasst (VerfGH NRW, OVG 46, 295, 303; NWVBl. 2002, 376, 377).

Die Beschwerde ist rechtzeitig innerhalb der in § 52 Abs. 2 VerfGHG bestimmten Jahresfrist eingelegt worden.

Die Frage der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gegenüber fachgerichtlichem Rechtsschutz stellt sich bereits im Ansatz nicht. Ein fachgerichtlicher Rechtsweg ist bei Rechtssatzbeschwerden gegen förmliche Gesetze nicht eröffnet. Für diese Normenkontrolle sind ausschließlich die Verfassungsgerichte zuständig (vgl. BVerfGE 76, 107, 115).

#### **D.**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

§ 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro verletzt das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV.

## I.

1. Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Dazu gehört auch das Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 303; NWVBl. 2002, 376, 377). In diese gemeindliche Planungshoheit greift die Landes- oder Regionalplanung jedenfalls ein, wenn sie eine konkrete örtliche Planung nachhaltig stört.

2. a) Vor Beeinträchtigungen der Planungshoheit im genannten Sinn schützt die Landesverfassung nicht absolut. Art. 78 Abs. 2 LV garantiert ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze.

Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen ihrerseits Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 304; NWVBl. 2002, 376, 377, jeweils m. w. N.).

b) Daraus folgt, dass landes- oder regionalplanerische Rechtsnormen, die außerhalb des unantastbaren Kernbereichs die gemeindliche Planungshoheit beschränken, nur dann mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar sind, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 306 m. w. N.; vgl. auch BVerwG, Beschluss

vom 8. März 2006 – 4 B 75.05 – NVwZ 2006, 932, Rn. 16). Dies verlangt, dass die überörtliche Planung der Bedeutung der gemeindlichen Planungshoheit angemessen Rechnung trägt. Dazu muss nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Stützt der Gesetzgeber sich dabei auf Einschätzungen und Prognosen, darf er sich nicht mit einer schematischen und abstrakten Beurteilung begnügen. Die Einschätzungen und Prognosen müssen vielmehr unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials plausibel sein.

## II.

1. § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro greift in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin ein, weil sie deren Befugnis, im Rahmen der Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets zu steuern und zu gestalten, nachhaltig stört. Die angegriffene Rechtsnorm wirkt gegenüber Gemeinden mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern als unbedingtes Verbot, ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche eigenverantwortlich auszuweisen. Der Beschwerdeführerin wird dadurch die Umsetzung ihrer im Wege der Bauleitplanung konkretisierten Erweiterungsplanung für das „Euregio-Outlet-Center“ unmöglich gemacht.

2. Dieser Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin hält einer Überprüfung am dargelegten Maßstab des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV nicht Stand. Die mit der strikten Verbotregelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro verbundene Einschränkung der Planungsbefugnis der Beschwerdeführerin verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot. Sie ist nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt. Die Einschätzung des Gesetzgebers, es bedürfe zugunsten landesplanerischer Interessen der angegriffenen Verbotnorm mit ihren ausnahmslos wirkenden Schwellenwerten, ist im Ergebnis nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht angemessen berücksichtigt worden.

**a)** § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro untersagt einer Gemeinde die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von über 5.000 qm ausnahmslos, wenn diese nicht mehr als 100.000 Einwohner hat. Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis. Nachvollziehbare Erwägungen für deren ausnahmslose Festlegung sind jedoch nicht ersichtlich.

**aa)** Der Landesgesetzgeber verfolgt mit § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro das grundsätzlich legitime Ziel, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren auf landesplanerischer Ebene zu steuern. Die Versorgungszentren sollen als Wohn-, Arbeits- und Handelsstandorte gestärkt werden, damit funktionsfähige Versorgungsstrukturen erhalten bleiben. Die Gesetzesbegründung stellt darauf ab, dass der anhaltende Trend zu immer größeren Betriebseinheiten und neuartigen Betriebsformen im Einzelhandel die Entwicklung der Zentren erheblich schwächt. In den Blick genommen hat der Gesetzgeber weiter die Gesichtspunkte demografischer Wandel, Begrenzung der Inanspruchnahme von Freiflächen, effektive Auslastung öffentlicher Infrastruktur sowie Vermeidung von Verkehr. Ferner heben die Gesetzesmaterialien hervor, dass sich Hersteller-Direktverkaufszentren vom herkömmlichen Einzelhandel durch die Konzeption, ein größeres Einzugsgebiet und eine höhere Umsatzleistung derart unterscheiden, dass es einer gesonderten Steuerungsnorm bedarf (vgl. LT NRW-Drs. 14/3451, S. 9 f.). Aus diesen Erwägungen erschließt sich für sich genommen nicht, welcher sachliche Grund gerade für eine Festlegung von Schwellenwerten von 5.000 qm Verkaufsfläche und 100.000 Einwohnern streitet. Zwar entspricht es geläufiger Praxis des Gesetzgebers, insbesondere im Bereich der Raumordnung und Landesplanung über Schwellenwerte zu steuern. Dafür ist dem Gesetzgeber auch eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen. Die Einschätzungsprärogative ist größer, wenn der Gesetzgeber Ausnahmen von den festgesetzten Schwellenwerten zulässt. Je strikter aber Schwellenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Gesetzgebers für den festgelegten Wert.

**bb)** Für die hier strikt wirkenden Schwellenwerte ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien auch im Übrigen keine hinreichenden Gründe. Es heißt darin lediglich, damit werde eine Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung umgesetzt. Nach Auffassung der Ministerkonferenz seien Hersteller-Direktverkaufszentren nur in Großstädten bzw. in Oberzentren an integrierten Standorten und in einer stadtverträglichen Größenordnung zulässig. Großstädte würden statistisch als Gemeinden mit mindestens 100.000 Einwohnern definiert. In Nordrhein-Westfalen gebe es auch Mittelzentren mit mehr als 100.000 Einwohnern. Es erscheine daher vertretbar, auch große Mittelzentren als Standorte für Hersteller-Direktverkaufszentren in Betracht zu ziehen (LT NRW, Plenarprotokoll 14/64, S. 7238; Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Ausschussprotokoll 14/436, S. 13; Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Juni 1997). Danach bleibt offen, worauf sich die Einschätzung des Gesetzgebers gründet, bei einer Verkaufsfläche für ein Hersteller-Direktverkaufszentrum von mehr als 5.000 qm handele es sich (im Fall einer Standortgemeinde mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern) generell um eine „stadtunverträgliche“ Größenordnung. Aber auch für den Einwohner-Schwellenwert fehlt es an tragfähigen Erwägungen. Es wird nicht deutlich, auf Grund welcher Gesichtspunkte die Prognose gerechtfertigt ist, dass ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit beispielsweise 5.500 qm Verkaufsfläche in einer Gemeinde unterhalb von 100.000 Einwohnern ausnahmslos unverträglich ist, dies bei einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern jedoch anders zu bewerten ist. Empirische Daten, die die gesetzgeberische Prognose stützen könnten, sind in den Gesetzesmaterialien nicht dokumentiert. Dies gilt auch in Ansehung der dort in Bezug genommenen Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung. Der Text liefert ebenfalls keine nachvollziehbare Erklärung dafür, Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsflächen nur in „Großstädten“ bzw. in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zuzulassen. Auf das Begründungsdefizit ist der Gesetzgeber im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung wiederholt hingewiesen worden (vgl. LT NRW, Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Ausschussprotokoll 14/387, S. 16, 17; Stellungnahmen 14/969, S. 7; 14/975, S. 4; 14/986, S. 2), ohne dass er die geäußerten Bedenken aufgegriffen hat.

**cc)** Die Festlegung der in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro genannten Schwellenwerte unterliegt insbesondere deshalb einem besonderen Rechtfertigungserfordernis, weil die Regelung die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren landesweit generell untersagt, ohne die jeweiligen regionalen Gegebenheiten in den Blick zu nehmen. Indes lassen die unterschiedlichen im Landesgebiet anzutreffenden Raumstrukturen (Ballungskerne, Ballungsrandzonen, solitäre Verdichtungsgebiete, Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, vgl. § 21 LEPro) einschließlich der unterschiedlichen Verkehrsinfrastruktur sowie die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren (Ober-, Mittel- und Grundzentren, vgl. § 22 LEPro; Entwicklungsschwerpunkte nach § 23 LEPro) nicht ohne Weiteres erwarten, dass die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums an jedwedem Standort in Nordrhein-Westfalen mit denselben Auswirkungen einhergeht. Dies wird besonders augenfällig, wenn man die regionale Verteilung der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern im Land in den Blick nimmt. Während in diesen – im Wesentlichen im Ruhrgebiet und in der Region Düsseldorf/Wuppertal/Köln konzentrierten – Städten die Planung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums möglich ist, bleiben weite Regionen des Landes von der Möglichkeit einer solchen Planung ausgeschlossen. Dies hätte nahe gelegt, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob wegen der ländlichen Struktur dieser Regionen des Landes andere Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen gefunden werden müssen, um der Planungshoheit und den überörtlichen Interessen gerecht zu werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht allein der Standort eines Hersteller-Direktverkaufszentrums und das regionale Umfeld von Fall zu Fall relevante Unterschiede aufweisen können, sondern ebenso das Verkaufszentrum selbst im Hinblick auf die jeweilige Sortimentsstruktur.

**dd)** Die objektiv erforderliche Rechtfertigung der Schwellenwerte ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer typisierenden Betrachtung entbehrlich. Die Voraussetzungen für eine auf diese strikten Schwellenwerte bezogene Typisierung liegen schon deshalb nicht vor, weil es sich bei der Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums nicht um einen gehäuft vorkommenden Sachverhalt handelt. Im Gegenteil tritt er in einer sehr überschaubaren Größenordnung auf (vgl. die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Übersicht „Factory Outlet Center

in Deutschland“, Stand: September 2008, Anlage B 9 zum Schriftsatz vom 6. April 2009).

**b)** Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber beim Erlass der Regelung in § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro den Belang der gemeindlichen Planungshoheit angemessen berücksichtigt hat. Auf Grund der Ausgestaltung als strikte Verbotsnorm greift die Bestimmung nachhaltig in die gemeindliche Planungshoheit nicht nur der Beschwerdeführerin ein. Sie beschränkt darüber hinaus potentielle Planungen vergleichbarer Art in anderen Gemeinden des Landes. Der Landesgesetzgeber war gehalten, diesen Aspekt in seine Entscheidung einzubeziehen und dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht dabei das Gewicht beizumessen, das ihm kraft der verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 78 Abs. 1 und 2 LV zukommt. Daran fehlt es hier. Bereits die Gesetzesbegründung geht erkennbar von einer Fehleinschätzung aus, indem es dort heißt, es ergäben sich keine Auswirkungen für die Selbstverwaltung und Finanzlage der Gemeinden (vgl. LT NRW-Drs. 14/3451, S. 2). Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass der Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit in seiner Dimension zutreffend erkannt worden ist. Eine Erwähnung der planungsrechtlichen Situation der Beschwerdeführerin, die über eine Randbemerkung nicht hinausgeht (vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 14/64, S. 7235; 14/50, S. 5731; Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Ausschussprotokolle 14/353, S. 30; 14/387, S. 30), genügt dazu ebenso wenig wie die von der Landesregierung angeführten Unterlagen aus Mai 2007 über eine interne „Auswertung der Stellungnahmen und Anhörung der Experten“ durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und über einen Vermerk der Fachabteilung über ein mit Mitgliedern des Landtags geführtes Gespräch über die LEPro-Novelle.

Ebenso wenig kann die erforderliche Befassung mit dem Belang der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in der parlamentarischen Erörterung der Frage gesehen werden, ob es einer Überleitungs- oder Stichtagsregelung bedurfte. In diesem Zusammenhang ist nicht die Eingriffswirkung von § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro in Bezug auf die kommunale Planungshoheit in den Blick genommen worden. Es ging vielmehr darum, dem landesplanerischen Interesse an einer umfassenden

Geltung und Umsetzung der Verbotsregelung Rechnung zu tragen (vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 14/64, S. 7237, 7238; Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Ausschussprotokolle 14/387, S. 30/31; 14/436, S. 11). Auch die parlamentarischen Erwägungen zur Einführung der Öffnungsklausel in § 24a Abs. 6 LEPro (vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 14/64, S. 7232, 7236, 7238; Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Ausschussprotokoll 14/436, S. 10/11) lassen die gebotene Auseinandersetzung mit dem Belang der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht erkennen.

Die nicht nachgelassenen Schriftsätze der Beteiligten geben keinen Anlass zu einer abweichenden Beurteilung.

#### **E.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGHG.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Verfassungsrichterin  
Prof. Dr. Dauner-Lieb  
ist wegen Ortsabwesenheit  
gehindert zu unterschreiben.

Dr. Bertrams