

Vorlesung Öffentliches Baurecht

1. Gesetzgebungsbefugnis

Wer die Befugnis hat, Gesetze im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland zu erlassen, ergibt sich aus dem Grundgesetz (GG). Zu unterscheiden sind:

a) Art. 73 GG ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (z.B. Staatsangehörigkeit, Währungswesen, Luftverkehr, Abwehrregelungen gegen Terrorismus)
b) Art. 72, 74 GG konkurrierend Gesetzgebungskompetenz (d.h. die Länder haben die Gesetzgebungsbefugnis, solange nicht der Bund gesetzgeberisch tätig wird.

Bsp.: das Bodenrecht (dazu gehört das städtebauliche Planungsrecht und bodenordnende Regelungen z.B. das Baugesetzbuch (BauGB); das bürgerliche Recht, Strafrecht, Raumordnungsrecht)

c) bis August 2006: gab es im (ehemaligen) Art. 75 GG die Rahmengesetzgebung, d.h. der Bund konnte den "Rahmen" setzen, da es u.a. um Fragen mit Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Recht- und Wirtschaftseinheit im ganzen Bundesgebiet ging. Die Länder „füllten“ den Rahmen mit eigenen Gesetzen aus, die aber die Vorgaben des Bundes beachten mussten. Ein Beispiel war das Raumordnungsrecht: das Raumordnungsgesetz (ROG) ist der Rahmen, die „Ausfüllung“ für Baden-Württemberg das Landesplanungsgesetz. Mit der Änderung des GG im Sommer 2006 entfiel die Rahmengesetzgebungskompetenz. Regelungen, die bisher zur Rahmengesetzgebungskompetenz gehörten wurden der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugeordnet.

2. Im Bau- und Bodenrecht werden drei „Bereiche“ unterschieden

a) Recht der Raumordnung und Landesplanung (Bundesrecht ROG und –soweit durch Bundesrecht Ergänzungen/Abweichungen zugelassen werden Landesrecht LplG)

b) Bauplanungsrecht (Bundesrecht, insbesondere BauGB, BauNVO)

c) Bauordnungsrecht (Landesrecht, insbesondere Landesbauordnung von Baden-Württemberg, LBO)

Was bedeuten diese drei Bereiche inhaltlich? Im Folgenden eine Kurzbeschreibung:

Raumordnung und Landesplanung: Vorausschauende Planung um nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen so gering wie möglich zu halten. Die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum sollen mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht werden. Folgende Rechtsvorschriften sind zu beachten: Europäische Regelungen, Raumordnungsgesetz des Bundes, Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg (bzw. die jeweiligen Regelungen der einzelnen Bundesländer). Es geht bei der Raumordnung um Planungen, die sich über einen größeren Raum auswirken können, z.B. Errichtung von Bahntrassen, Flughäfen oder große Einkaufszentren, um drei Beispiele zu nennen.

Bauplanungsrecht ist Bundesrecht: (vgl. Art. 74 Nr. 18 GG – konkurrierende Gesetzgebung). Hierher gehören (als städtebauliches Planungsrecht) insbes. das BauGB und die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die geordnete städtebauliche Entwicklung und letztlich die Frage des "Einfügens" stehen im Vordergrund. Auf den Raum bezogen handelt es sich um die Planung in einer Gemeinde bis hin zu den einzelnen Bauvorhaben (z.B. darf ein Gebäude in einer bestimmten Größe in der vorhandenen Umgebung gebaut werden oder ist die Planung konform mit den Vor-

gaben eines vorhandenen Bebauungsplans). Geregelt werden u.a. Verfahrensfragen (z.B. die Aufstellung von FNP und BP) und inhaltliche Punkte (z.B. was kann in einem BP festgesetzt werden, was sind die Voraussetzungen für Ausnahmen/Befreiungen von BP-Festsetzungen). Seit Mitte 2004 sind einheitliche und standardisierte Vorgaben zur Umweltprüfung und der Pflicht zu einem Umweltbericht (vgl. Anlage 1 zu § 2 IV, §§ 2a und 4c abgedruckt im Gesetzestext nach § 247 BauGB) und seit 2007 die Vorgaben zum Bebauungsplan der Innenentwicklung (mit Erleichterungen zum Umweltrecht oder einer Vorprüfung des Einzelfalls, vgl. Anlage 2 zu § 13a I S. 2 Nr. 2, ebenfalls abgedruckt im Gesetzestext nach § 247 BauGB). Neu seit Juli 2011 sind ergänzende Vorschriften zur Förderung des Klimaschutzes. So können bei der Bauleitplanung das Thema Energieeinsparung und Windenergie leichter umgesetzt werden (vgl. insbesondere §§ 248, 249 BauGB).

Gibt es keinen Bebauungsplan richtet sich die Frage der Zulässigkeit nach den Vorgaben für den „Innen- oder Außenbereich“ nach §§ 34 bzw. 35 BauGB.

Bauordnungsrecht ist Landesrecht (früher als "Baupolizeirecht" bezeichnet): Von baulichen Anlagen sollen keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbes. für Leben und Gesundheit des Menschen ausgehen (daher die frühere Bezeichnung). Es geht um die Gefahrenabwehr und darum, dass die Nachbarn nicht unzumutbar in ihren Rechten beeinträchtigt werden (hier spielen insbesondere die Abstandsflächenregelungen sowie eine ausreichende Belichtung, Besonnung und Belüftung des Anwesens die zentrale Rolle, aber auch der Brandschutz).

Ordnungsrechtliche Vorschriften bildeten die „Anfänge im Baurecht“. So gab es Regelungen z.B. schon im Sachsenspiegel - einer Sammlung von Rechtsvorschriften aus der Region des heutigen Sachsen-Anhalts (um 1220) - , wo etwa Grenzabstände zu Schweineställen und Backöfen festgesetzt waren, um vor Brandgefahren und üblen Gerüchen zu bewahren.

Heute sind solche Vorgaben in den Landesbauordnungen der Länder vorhanden; für Baden-Württemberg in der Landesbauordnung (LBO). Die aktuelle LBO stammt aus dem Jahr 1995 und wurde zum 01.03.2010 novelliert.

3. Raumordnung (Europa/Bundesrepublik/Land Baden-Württemberg)

a) Europa: In der EU gab es zunächst 1983 eine Raumordnungscharta und ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Ziel ist eine räumlich ausgewogene und nachhaltige Entwicklung in der EU. Es sollen Abstimmungen zwischen den europäischen Staaten erfolgen, damit großräumige Fehlentwicklungen vermieden werden aber auch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen ist Teil der gesamteuropäischen Planung. Ein Gedanke in der Raumordnung ist der „polyzentrale Ansatz“, in den einzelnen EU-Staaten. So wurde 2006 aus dem EU-Gedanken bei der Ministerkonferenz Raumordnung für die Bundesrepublik Deutschland das „Leitbild und (die) Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen.

Die Leitbilder sind:

-Wachstum und Innovation

-Sicherung der Daseinsvorsorge und

-Bewahrung von Ressourcen, Gestaltung von Kulturlandschaften.

Zu dem Leitbild Wachstum und Innovation wurden etwa 11 Europäische Metropolregionen ausgewiesen, welche die Gebiete Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Frankfurt/M./Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Halle-Leipzig-Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg, Rhein-Neckar und Bremen umfassen.

Diese Regionen sind von Verflechtungsbereichen umgeben, die das gesamte Bundesgebiet umfassen. Die Weiterentwicklung im EU-Raum bleibt aber abzuwarten

und ist auch z.Z. in der Diskussion.

Eine stärkere Bedeutung hat inzwischen der Naturschutz europaweit erfahren: Dort ist die Regelungen „Natura 2000“, zu nennen, einer Vernetzung von Umweltschutz/Artenschutz für die ganze EU (mit der Pflicht an die Staaten, bestimmte Bereiche unter Schutz zu stellen). Auch soll mit der Raumordnung eine Abstimmung z.B. bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben bzw. FOC`s (Factory Outlet Center) erfolgen.

b) Bundesgebiet: Aufgrund der Änderungen der Gesetzgebungskompetenz ist das Raumordnungsrecht nun der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen (Ar. 74 Nr. 31 GG). Das GG lässt aber für bestimmte Bereiche Abweichungen durch die Bundesländer zu; für das Raumordnungsrecht über Art. 72 III Nr. 4 GG.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) stammt vom Dezember 2008. Es regelt insbesondere die Aufgaben und Leitvorstellungen (§§ 1,2 ROG) der Raumordnung. Der Gesetzgeber geht dabei auf die verschiedenen Raumstrukturen ein (z.B.: dezentrale Siedlungsstruktur, Infrastruktur, ländliche Räume, vgl. dazu §§ 2 II, 8 V RGO).

Die in § 2 ROG genannten Grundsätze enthalten die rechtlichen Vorgaben zur Gestaltung der raumordnerischen Planung im gesamten Bundesgebiet. Die im Gesetz genannten Zielvorstellungen sollen erreicht werden und besagen - vereinfacht ausgedrückt -, dass eine ausgewogene Struktur von bebauten/bewohnten Flächen zu Freihaltezonen bestehen soll, dass die Bundesrepublik eine dezentrale Siedlungsstruktur und damit verschiedene Zentren hat, dass die Funktion des Natur- und Wasserhaushaltes gesichert werden soll, die verschiedenen Räume verkehrsmäßig erschlossen werden (mit der Attraktivität des Öffentlichen Personennahverkehrs) und, dass auch der ländliche Raum unter Beachtung seiner Besonderheiten in die Raumentwicklung einzubeziehen ist. Die Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten, so § 4 ROG.

Definitionen (Begriffsbestimmungen) des Gesetzes sind in § 3 ROG zu finden. So z.B. der Begriff „Regionalpläne“, § 3 Nr. 7 ROG. Diese enthalten z.B. Zielvorgaben (lies § 3 Nr. 2 ROG) oder Grundsätze (lies § 3 Nr. 3 ROG). Bei „Sonderfällen“ kann es Abweichungen geben, vgl. § 6 ROG.

Der Bund verpflichtet über § 8 ROG die Länder, zur Aufstellung von Plänen (Raumordnungsplan und Regionalpläne). Allgemein für die Pläne enthält § 7 ROG Regelungen (u.a. Konkretisierung von Leitvorstellungen und dem Gegenstromprinzip, vgl. die Definition in § 1 III ROG).

Konkret sind für jedes Bundesland ein Raumordnungsplan sowie Regionalpläne zu erstellen (Besonderheiten gelten für die Stadtstaaten, vgl. § 8 ROG).

Die Umweltprüfung ist in § 9 ROG geregelt, d.h. die Auswirkungen auf die Umwelt muss bei allen Raumordnungsplänen geprüft werden (vgl. hierzu Anlage 1 zu § 9 I ROG, abgedruckt im Gesetzestext nach § 29 ROG).

Der Bund hat seine Vorstellungen in § 18 ff. ROG geregelt, u.a., dass ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung aufgebaut wird und wie die gegenseitige Information Bund-Länder erfolgen soll.

c) Beim Raumordnungsrecht spielt im Konkreten die Frage, wann für bestimmte Vorhaben ein sog. **Raumordnungsverfahren** (vgl. zu den Vorgaben und dem Begriff § 15 ROG – bitte lesen!) durchgeführt werden muss eine zentrale Rolle. Im Verfahren soll geprüft werden, welche Auswirkungen die Planung hat, ob sie also einen größeren Raum beeinträchtigt oder nicht. Über die Ermächtigung des § 23 ROG kann eine Verordnung erlassen werden, die Beispiele für „raumbedeutsame Vorhaben“ festlegt. Ist eine solche Festlegung nicht gegeben, muss rechtlich über § 3 I Nr. 6 ROG ge-

prüft werden, ob eine „Raumbedeutsamkeit“ vorliegt.

Schon bisher gab es eine entsprechende Rechtsverordnung zum Raumordnungsgesetz. Dort sind u.a. folgende Beispiele genannt: die Errichtung von kerntechnischen Anlagen, Freileitungen mit 110 kV und mehr Nennspannung, Errichtung von Feriendörfern, Neubau von Schienenstrecken oder Bundesfernstraßen. Auch die großflächigen Einzelhandelsbetriebe bedürfen eines solchen Raumordnungsverfahrens. Die Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens selbst ist im Einzelnen im jeweiligen Landesrecht geregelt. Dabei muss das Landesrecht aber die Vorgaben des Bundes (vgl. §§ 15, 16 ROG) beachten, da der Bund die Vorgaben geben darf (Folge der konkurrierenden Gesetzgebung).

In Baden-Württemberg gilt zurzeit das 2008 überarbeitete Landesplanungsgesetz. Dort ist der Verfahrensablauf in §§ 18, 19 LplG geregelt. Danach ist die höhere Raumordnungsbehörde für die Verfahren zuständig (dies sind die Regierungspräsidien in Karlsruhe, Stuttgart, Freiburg oder Tübingen).

c) Baden-Württemberg: das Landesplanungsgesetz (LplG) vom Oktober 2008, ergänzt die bundesrechtlichen Regelungen befindet sich aktuell in einem Gesetzesänderungsverfahren (seit Herbst 2011). Insbesondere sind zentrale Änderungen bei Vorrang/Vorbehaltsgebieten für die Windkraft (Stichwort: Energiewende) in Planung. Ein Ziel ist es, die bisherigen Vorgaben für die Windkrafterzeugung zu erleichtern. Die bisherige sog. „schwarz-weiß-Regelung“ soll geändert werden. Diese besagte, dass Windkraftanlagen nur in entsprechend ausgewiesenen Bereichen (Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten) zulässig ist, sonst nicht (Stichwort in der politischen Diskussion „Verspargelung“ der Landschaft. Vorgesehen ist, dass zwar die Regionalverbände weiterhin Vorrangflächen für Windkraftanlagen ausweisen soll, vor allem aber sollen die Standorte für Windkraftanlagen über die Flächennutzungspläne der Kommunen gesteuert werden.

Im LplG werden u.a. Form und Inhalt der Pläne (Landesentwicklungsplan, §§ 6,7 LplG und der Regionalpläne, §§ 6, 11 LplG) geregelt. Die Aufgabe des Gesetzes beschreibt § 1 LplG (z.B. übergeordnete, überörtliche u. zusammenfassende Planung für die räumliche Ordnung u. Entwicklung des Landes; Abstimmung raumbedeutsamer Planungen, Mitwirkung an der räumlichen Ordnung/Entwicklung des Landes). Die Aufgaben der Planungen ergeben sich aus §§ 2-5 LplG (Erster Teil des LplG).

4. Die Landesplanung

Den bundesrechtlichen Vorgaben an die Länder gibt der Abschnitt 2 des ROG vor. Zentrale Vorschriften: §§ 8 und 9 ROG.

Die Umsetzung des Bundesrechts erfolgt durch das Landesplanungsgesetz, das Näheres zu den Entwicklungsplänen und den Regionalpläne im zweiten Teil, Mittel der Raumordnung und Landesplanung, regelt.

a) Landesentwicklungspläne (= Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das ganze Land). Es gibt zwei Pläne

- der Landesentwicklungsplan (§ 6 I Nr. 1, § 7 LplG) und
- die fachlichen Entwicklungspläne (§ 6 I Nr. 2, § 8 LplG)

b) Regionalpläne (= Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Regionen) (§ 11 LplG). Insbesondere Abs. 3 spielt eine wichtige Rolle, weil die Möglichkeit der Festlegung bestimmter Infrastrukturen für die Region möglich ist (z.B. Festlegung von „Zentren“, Entwicklungsachsen, Schwerpunkten für Wohnungsbau, Wasserschutz, Windkraftanlagen)

zu a) Der **Landesentwicklungsplan** wird durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde aufgestellt, § 9 LplG (in Baden-Württemberg ist dies seit 2011 das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, § 30 I LplG, dort noch das Wirtschaftsministerium genannt). Der Plan enthält eine Begründung für die Einteilungen. Der Landesentwicklungsplan ist 2002 neu gefasst worden.

Der Landtag nimmt Stellung (parlamentarische Kontrolle). Es findet aber keine (klassische) Bürgerbeteiligung statt. Die mitwirkenden Stellen ergeben sich aus § 9 III LplG. Der Plan wird durch die Landesregierung durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt, § 10 I LplG. Inhalte des Landesentwicklungsplans ergeben sich aus der Regelung des § 7 LplG (vgl. dazu auch die Bundesvorgaben nach § 8 ROG, wonach bestimmte Festlegungen zur Raumstruktur enthalten sein sollen)

Zu den Inhalten gehören insbesondere die in Abs. 2 des § 7 ROG genannten Siedlungsstrukturen wie:

- a) Raumkategorien (§ 7 II Nr. 1 LplG)
- b) Zentrale Orte (§ 7 II Nr. 2 LplG)
- c) Entwicklungsachsen (§ 7 II Nr. 3 LplG)
- d) Regionale Entwicklungsaufgaben (§ 7 II Nr. 4 LplG)

Die **fachlichen Entwicklungspläne** (§ 8 LplG) gelten für bestimmte Fachbereiche, denkbar sind z.B. Tourismusgebiete, Gebiete für große Golfplätze, Kraftwerksstandorte. Sie werden durch die jeweiligen Fachministerien aufgestellt, § 9 I 2 LplG.

Zu b) Die **Regionalpläne** - nehmen Bezug auf die Besonderheiten der Region. Sie konkretisieren die Raumplanung für einen Teilbereich des Landes. In Baden-Württemberg wurden die Regionalverbände gegründet (§ 31 LplG). Diese Verbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, § 32 LplG, mit den Organen Versammlung und Verbandsvorsitzenden, § 34 LplG.

Ihre Aufgabe ist die Aufstellung des Regionalplans für das Verbandsgebiet, § 12 I LplG. Der Plan wird durch das zuständige Ministerium (nun: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur) für verbindlich erklärt (§ 13 I LplG). Rechtlich handelt es sich um Satzungen, § 12 X LplG (vgl. dazu auch § 33 LplG).

Insgesamt gibt es 12 Regionen in Baden-Württemberg. Für drei Räume gibt es Besonderheiten: für den Verband Stuttgart (vgl. § 31 III LplG) und für den Großraum Ulm (vgl. § 31 II LplG und Staatsvertrag mit Bayern) und für die Metropolregion Rhein-Neckar (vgl. § 31 II LplG; diese besteht aus Teilen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen im Großraum Mannheim/Ludwigshafen/Heidelberg)

5. Das **Gegenstromprinzip** („Legaldefinition“ <in § 1 III ROG >), d.h. der Gesetzgeber definiert einen Begriff für das jeweilige Rechtsgebiet bzw. das jeweilige Gesetz) ist für die Raumordnung eine zentrale Vorschrift. Danach besteht eine gegenseitige Abhängigkeit des Gesamtraumes zu den Teilräumen (und umgekehrt). „Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen“, so § 1 III ROG und vergleichbar in § 2 II LplG.

Konkret heißt dies, dass keine Planung auf „unterer“ Ebene (z.B. Flächennutzungsplan (FNP) oder Bebauungsplan (BP) einer Gemeinde gegen z.B. den Regionalplan verstoßen darf. Andererseits müssen bei der Planaufstellung (der Region, des Landes) die Besonderheiten der „unteren“ Ebene (also dass, was jeweils Vor-Ort vorge-

funden wird) einbezogen und beachtet werden, etwa vorhandene Naturschutzverhältnisse.

6. Zielabweichungsverfahren - vgl. § 6 ROG und § 24 LplG: Was ist, wenn von Vorgaben der Raumplanung eine Abweichung erfolgen soll? Grundsätzlich sollte ist die Planung einzuhalten und keine Abweichung gewollt. Eine Planung soll ja die allgemeinen Leitvorstellungen des Gesetzes beachten. Die in der Regionalplanung festgehaltene Situation soll beachtet und nicht abgeändert werden (allenfalls bei der Fortschreibung des Planes kann über Änderungen beraten werden). Dennoch gibt es in der Praxis oftmals Problemfälle, die einer Lösung bedürfen. Daher hat der Gesetzgeber das sog. Zielabweichungsverfahren eingeführt. Es kann unter bestimmten Voraussetzungen von den Vorgaben der Pläne eine Abweichung ermöglicht werden. Die Vorgabe ist, dass die Abweichung bezogen auf den „Raum“ vertretbar ist und nicht die ganze Raumplanung aus dem Gefüge bringt. Praktisches Beispiel: Ein Investor möchte „auf der grünen Wiese“ ein großflächiges Einzelhandelszentrum errichten. Solche gehören nach den raumordnungsplanerischen Vorstellungen aber in Oberzentren (z.B. Stadt Karlsruhe). Es muss für den Fall der Errichtung des Einzelhandelszentrums außerhalb des Oberzentrums ein sog. Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden. Dabei ist zu klären, ob ein Einzelhandelszentrum unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (welche Auswirkungen hat dies für die Region? Z.B. Kaufkraftabflüsse aus den Gemeinden). Zuständig für die Zielabweichungsverfahren ist in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium in dessen Bezirk ein solches Vorhaben geplant ist, §§ 24, 30 II LplG.

7. Beispiele für das Erfordernis eines Raumordnungsverfahrens:

Einkaufszentren / Planung eines FOC(Factory Outlet Center): ein Einkaufszentrum ist eine räumliche Zusammenfassung von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben. Hersteller-Direktverkaufszentren (andere Benennung: Fabrik-Verkaufs-Zentren oder Factory-Outlet-Center (FOC)) **sind** Einkaufszentren. Es gelten alle raumordnungs- und baurechtlichen Regelungen wie für den übrigen großflächigen Einzelhandel, z.B. § 11 BauNVO (beachte: Einzelhandelsgroßbetriebe sollen nur in Kerngebieten und vor allem in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten realisiert werden). § 15 ROG und die Raumordnungsverordnung, § 1 Nr. 19, schreiben für solche Groß-Vorhaben ein Raumordnungsverfahren vor. Aufgrund raumordnerischer Zielsetzungen (Landesentwicklungsplan und Regionalpläne) sollen großflächige Versorgungseinrichtungen in Gemeinden mit entsprechenden weitreichenden Versorgungsaufgaben (z.B. Oberzentren) realisiert werden und nicht „auf der grünen Wiese“. Erforderlich ist ein Raumordnungsverfahren, in dem inhaltlich z.B. Auswirkungen auf den Einzelhandel, Verkehr und Umwelt zu prüfen ist. Hierzu werden entsprechende Gutachten gefertigt und dann durch die zuständigen Stellen (= Regierungspräsidium) geprüft.

Eine Kernaussage enthielt der Landesentwicklungsplans (LEP) bereits aus dem Jahr 1983: „Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sollen nur an solchen Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden, wo sie sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen weder durch ihre Lage oder Größe noch durch ihre Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich beeinträchtigen.“

Ist ein FOC mit den raumordnerischen Vorgaben nicht vereinbar (z.B. Planung des FOC außerhalb eines Oberzentrums), besteht die Möglichkeit der Prüfung eines „Zielabweichungsverfahrens“ (s.o. unter Punkt 6).