

zu setzen und mit den zu einem großen Teil von der Stadt Neumarkt i. d. Opf. zur Verfügung gestellten Ressourcen das Bestmögliche für alle Akteure und Beteiligte, nicht zuletzt für unsere Bürgerinnen und Bürger herauszuholen. Die Ziele sind in der durch die von einer Managementgruppe erstellten und von der GMA hervorragend begleiteten Konzeption eines integrierten, gesamtstädtischen Stadt- und Standortmarketings definiert. Danach soll die Angebotsqualität und Vielfalt im Einzelhandels- und im Dienstleistungsbereich gesteigert sowie der Standort Neumarkt i. d. Opf. aktiv vermarktet werden. Der Citymanager mit seinem Personal ist der Kümmerer für die derzeit erarbeiteten Handlungsfelder und Maßnahmen. Als konkretes, keinesfalls abschließendes Beispiel soll die verbesserte Ausrichtung des Marktangebotes in Neumarkt i. d. Opf. oder das derzeit in Angriff genommene Flächen- und Veranstaltungsmanagement benannt werden.

**Auch die städtische Wirtschaftsförderung ist auf Grund der Schwerpunktsetzungen des Stadtmarketing-Konzeptes personell ausgebaut worden. Welche stadtspezifischen Akzente werden in diesem Bereich gesetzt?**

Wir haben im Zuge der Konzepterstellung für ein integriertes Stadtmarketing schnell erkannt, dass eine nachhaltige Positionierung und damit einhergehende Vermarktung der Stadt im Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitsplätze, Besucher und Kunden zum einen Chefsache sein muss, zum anderen aber neben finanziellen auch personelle Ressourcen voraussetzt. Trotz

Personalverstärkung kann jedoch nicht alles Wünschenswerte auf einmal erreicht werden. Oft geht es auch nicht darum, „das Rad neu zu erfinden“, sondern bestehende Strukturen und Abläufe an neue Aufgaben und Anforderungen anzupassen. Wir haben uns deshalb richtigerweise zunächst auf vier überschaubare Profilierungsfelder beschränkt. Dazu zählt das Innenstadtmanagement ebenso wie der qualitative Ausbau des Kultur- und Tourismusstandorts. Gleichgewichtig daneben stehen das Wohnortmarketing und die Förderung des Wirtschafts- und Innovationsstandorts der Stadt Neumarkt i. d. Opf. Demnächst wird sich der Stadtmarketingbeirat mit einer Vielzahl von Maßnahmen beschäftigen, die als umzusetzende Vorschläge in diesem Zusammenhang von dem ressortübergreifenden Arbeitskreis erarbeitet wurden. Hierzu rechnet z. B. auch eine diese vier Projektfelder überspannende Markenbildung.

**Gerade angesichts der sehr angespannten Haushaltslage in den Kommunen kommt der Erfolgskontrolle von Stadt- und Citymarketing voraussichtlich eine immer größere Bedeutung zu. Wie geht man mit dem Thema Controlling in Neumarkt um?**

Auch wenn die Stadt Neumarkt i. d. Opf. im Vergleich zu vielen anderen Kommunen als „finanziell kerngesund“ bezeichnet werden kann, müssen zur Verfügung gestellte Ressourcen schon allein wegen der Grundsätze des wirtschaftlichen und sparsamen Verhaltens bestmöglich eingesetzt werden. Das beste Controlling ist natürlich der mit der Maßnah-

me angestrebte und erreichte Erfolg, also letztendlich das abgewinkelte und erfolgreiche Projekt. Dann ist Stadtmarketing tatsächlich auch die richtige Investition in die Zukunft. Ein prozessbegleitendes Controlling erfolgt zum einen über die schon angesprochene „Verwaltungslösung“, also die Einpassung in die Stadtpolitik und in die typischen, impulsgebenden und auch steuernden Verwaltungsabläufe, den abteilungsübergreifenden Arbeitskreis, aber nicht zuletzt auch durch den eingerichteten Beirat für Stadt- und Standortmarketing. Dieser Beirat, dem der Oberbürgermeister, Vertreter der Verwaltung, des Einzelhandels, der Unternehmerschaft und der Stadtratsfraktionen genauso angehören wie etwa Vertreter der Handwerkskammer und der Industrie- und Handelskammer sowie der Gastronomie und der Hotellerie, hat die Umsetzung der Ziele des Stadtmarketings zu gewährleisten und strategische Vorgaben festzulegen sowie zu definieren. In der von der Stadt Neumarkt i. d. Opf. beschlossenen Geschäftsordnung für diesen Beirat ist festgestellt, dass die Geschäftsstelle bei der Abteilung „Wirtschaft und Finanzen“ liegt, die verantwortlich federführend für den Stadtmarketingprozess zeichnet. Auch insoweit wird versucht, den Kreis der Akteure wieder zu schließen, was auch deshalb gelingt, weil das Citymanagement ebenso an diesen Beirat angebunden ist. Darüber hinaus ist die Verwaltung gehalten, dem Stadtrat in regelmäßigen Abständen über den Sachstand des Stadtmarketingprozesses zu berichten.

## Einzelhandel im Innenbereich

### Neues zum § 34 Abs. 3 BauGB

Dr. Christoph Brandenburg, Rechtsanwalt, Taylor Wessing, spezialisiert in öffentlichem Bau- und Planungsrecht

Das Bundesverwaltungsgericht hat kürzlich zwei neue Urteile verkündet, die sich mit der Steuerung von Einzelhandel befassen. In beiden Fällen geht es um die Frage, unter welchen Voraussetzungen Einzelhandelsprojekte im sogenannten Innenbereich nach § 34 BauGB genehmigt werden können. Hierzu hat der Gesetzgeber bereits im Jahre 2004 eine neue Regelung erlassen, den § 34 Abs. 3 BauGB. Demnach dürfen von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf sogenannte zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

Hintergrund für die Einführung dieser Regelung war folgende Überlegung: Bei der Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben, für die kein Bebauungsplan aufgestellt wurde, bestand eine gesetzliche Lücke. Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB ist ein Vorhaben genehmigungsfähig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Bereits die Existenz eines einzigen Einzelhandelsbetriebes in der näheren Umgebung führte dazu, dass weitere Betriebe der gleichen Art ohne Weiteres genehmigungsfähig sein können. Auf diese Weise konnten im unbeplanten Innenbereich fachmarktzentrenähnliche Gebilde entstehen. Sogenannte Fernwirkungen eines solchen Vorhabens konnten bei der Genehmigungserteilung nicht berücksichtigt werden. Insbesondere schädliche Auswirkungen auf die Innenstädte oder Stadtteilzentren wie z. B. Nahversorgungszentren waren deshalb nicht mehr berücksichtigungsfähig. Seit Inkrafttreten der neuen Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB sind nun auch die erwähnten Fernwirkungen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen. Hierzu gab es bereits im Oktober 2007 eine wichtige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Mit den beiden aktuellen Urteilen vom 17.12.2009, welche nachstehend vorgestellt werden, entwickelt das Bundesverwaltungsgericht seine für die Expansion von Einzelhandelsunternehmen wichtige Rechtsprechung fort.

In dem ersten Fall (BVerwG 4 C 2.08) ging es um den Neubau eines Lebensmitteldiscounters in Köln, der in unmittelbarer Nähe eines bereits bestehenden Discounters angesiedelt werden sollte. In ca. 500 m Entfernung befindet sich ein Nahbereichszentrum. Die Baugenehmigungsbehörde lehnte die Erteilung der beantragten Baugenehmigung ab und berief sich unter anderem auf § 34 Abs. 3 BauGB.

#### Keine Großflächigkeit erforderlich

Das Bundesverwaltungsgericht stellt klar, dass § 34 Abs. 3 BauGB auch für Einzelhandelsbetriebe gilt, die nicht die Schwelle der Großflächigkeit erreichen. Somit kann die Baugenehmigungsbehörde eine Baugenehmigung auch dann versagen, wenn der Einzelhandelsbetrieb weniger als 1.200 m<sup>2</sup>

Geschossfläche bzw. 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche aufweist. Die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO gilt im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB nicht. Großflächige und nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe sind somit immer am konkreten Einzelfall hinsichtlich möglicher schädlicher Auswirkungen zu überprüfen.

#### Zum Begriff „zentraler Versorgungsbereich“

Das Bundesverwaltungsgericht geht auch noch einmal auf die Definition des zentralen Versorgungsbereichs ein. Es stellt fest, dass auch Grund- und Nahversorgungszentren zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sein können. Auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, kann einen zentralen Versorgungsbereich bilden. Entscheidend ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat. Eine solche Zentralität kann auch durchaus kleinteilig sein. Der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ ist nicht geografisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen.

#### Was sind schädliche Auswirkungen?

Das Bundesverwaltungsgericht stellt – entgegen der Auffassung einiger anderer Oberverwaltungsgerichte – klar, wann mit einer schädlichen Auswirkung zu rechnen ist. Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche sind bereits dann zu erwarten, wenn das neue Vorhaben deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass es seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen kann. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche sind nicht erst dann schädlich, wenn sie die Schwelle zur Unzumutbarkeit überschreiten.

#### Verkaufsflächenvergleich

Die Besonderheit im Kölner Fall liegt darin, dass das Oberverwaltungsge-



Dr. Christoph Brandenburg,  
Rechtsanwalt, Taylor Wessing, spezialisiert  
in öffentlichem Bau- und Planungsrecht

Quelle: GMA

richt in Nordrhein-Westfalen ohne die Einholung eines Marktgutachtens mit Prognosen zum voraussichtlichen Kaufkraftabfluss zu der Einschätzung gelangt ist, von dem Vorhaben seien schädliche Auswirkungen zu erwarten. Zwar sind Marktgutachten eine taugliche Methode, um die Kaufkraftabflüsse festzustellen und hieraus städtebaulich relevante schädliche Auswirkungen abzuleiten. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch in dem vorliegenden Fall nicht beanstandet, dass auf die Einholung eines solchen Marktgutachtens verzichtet wurde und stattdessen nur auf die Methode des Verkaufsflächenvergleichs zurückgegriffen wurde. Beim Verkaufsflächenvergleich wird die Verkaufsfläche des Vorhabens mit der gesamten branchenspezifischen Verkaufsfläche im Nahversorgungsbereich verglichen. Hiermit kann man ebenfalls versuchen, etwaige ökonomische Auswirkungen auf die vorhandene städtebauliche Struktur zu bewerten. Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, dass dieser sogenannte Verkaufsflächenvergleich nicht rechtlich ungeeignet ist, um solche Auswirkungen zu bewerten. Allerdings warnt das Bundesverwaltungsgericht auch davor, sich alleine

auf diesen Verkaufsflächenvergleich zu verlassen, wenn eine Behörde ein Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB beurteilen muss. Im vorliegenden Fall wurde aus diesem Vergleich abgeleitet, dass das Vorhaben im beachtlichen Umfang Kundschaft von den im Versorgungsbereich vorhandenen „Frequenzbringern“ abziehen werde. Diese Bewertungsmethode wurde vom Bundesverwaltungsgericht hier noch einmal ausdrücklich gebilligt.

### Kein Summierungsverbot

Befinden sich im Einzugsbereich des zentralen Versorgungsbereichs bereits Einzelhandelsbetriebe, dürfen auch diese bei der Gesamtbetrachtung nicht unberücksichtigt bleiben. Schädliche Auswirkungen können sich auch daraus ergeben, dass das geplante Vorhaben zusammen mit bereits vorhandenen Betrieben eine Beeinträchtigung des geschützten zentralen Versorgungsbereichs bewirkt. Es ist zulässig, hier die Auswirkungen der bestehenden Einzelhandelsbetriebe mit den Auswirkungen des geplanten Betriebes zusammenzurechnen. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass ein derzeit gerade noch unbedenkliches Nebeneinander von Einzelhandelsbetrieben durch das Hinzutreten eines neuen Vorhabens in eine städtebaulich beachtliche Schädigung des zentralen Versorgungsbereiches umschlagen kann.

Im zweiten Fall (BVerwG 4 C 1.08) ging es um die Ansiedlung eines Lebensmitteldiscounters in einem Gewerbegebiet in München. Nicht unweit von dem gewünschten Standort des Discounters befindet sich bereits ein weiterer Supermarkt. Die Baugenehmigungsbehörde lehnte die Erteilung einer Baugenehmigung ab, da das Vorhaben gemäß § 34 Abs. 3 BauGB wegen der zu erwartenden schädlichen Auswirkungen auf das nahegelegene Nahversorgungszentrum unzulässig sei.

### Wettbewerbsneutralität des Planungsrechts

Das Bundesverwaltungsgericht betont, dass der § 34 Abs. 3 BauGB nur vor schädlichen städtebaulichen Auswirkungen schützt. Er ist wettbewerbsneutral. Es geht nicht darum, vorhandene Einzelhandelsbetriebe vor Konkurrenz zu schützen. Auch die Förderung des Mittelstands oder im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels

die Bevorzugung von Vollsortimentern im Verhältnis zu Discountern ist nicht Ziel dieser Regelung. Das gesetzgeberische Ziel des § 34 Abs. 3 BauGB ist es ausschließlich, eine bestimmte städtebauliche Struktur zu erhalten, die sich durch Zentralität auszeichnet und eine diffuse Verteilung von Einrichtungen in der Fläche vermeidet. Hierbei kommt der Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden eine hohe städtebauliche Bedeutung bei. Diese zentralen Versorgungsbereiche sollen durch die Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB geschützt werden. Aus diesem Grund ist es möglich, die Ansiedlung eines Lebensmittelbetriebes in einem Gewerbegebiet dann zu untersagen, wenn durch diese Ansiedlung ein benachbartes Nahversorgungszentrum geschädigt werden würde bzw. eine solche Schädigung zu erwarten ist.

### Beweisprobleme

Umstritten ist, mit welcher Sicherheit eine schädliche Auswirkung auf den zentralen Versorgungsbereich nachgewiesen werden muss. Das Bundesverwaltungsgericht stellt hierzu fest, dass es einer hinreichend gesicherten Tatsachenbasis bedarf, mit der sich die Erwartung schädlicher Auswirkungen begründen lässt. Eine solche Tatsachenbasis stellt z. B. ein sogenanntes Marktgutachten dar, in dem die zu erwartenden Kaufkraftabflüsse, die das neue Vorhaben verursache, errechnet werden. Entgegen anderslautender Urteile sind solche Marktgutachten grundsätzlich geeignet, um auf der Ebene der Vorhabenzulassung oder in einem Gerichtsverfahren klären, ob schädliche Auswirkungen zu erwarten sind. Es ist auch zulässig, aus diesen ökonomischen Zusammenhängen dann städtebauliche Folgen abzuleiten. Ein Beispiel: Errechnet der Gutachter einen bestimmten Umsatzverlust, den ein bestehender Lebensmittelmarkt im zentralen Versorgungsbereich durch die Ansiedlung eines neuen Marktes erleiden könnte, lässt sich hieraus eine Prognose erstellen, ob dieser bestehende Lebensmittelmarkt überlebensfähig ist. Ist er es voraussichtlich nicht, muss städtebaulich bewertet werden, was eine Schließung dieses Lebensmittelmarktes im zentralen Versorgungsbereich bedeutet. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt aber eine auf den Einzelfall abgestellte differenzierte Betrachtung. So sind auch zahlreiche weitere

Kriterien anwendbar, um im Einzelfall zu einer Entscheidung zu gelangen.

### Auswirkungen auf die Praxis

Versucht man aus dieser Rechtsprechung erste Folgerungen für die Praxis zu ziehen, ist als wichtigstes Ergebnis festzustellen, dass Marktgutachten zur Berechnung von Kaufkraftabflüssen weiterhin ein probates Mittel sind, um mögliche schädliche Auswirkungen eines Vorhabens zu ermitteln. Aus Sicht des Einzelhandels besteht jedoch immer das Risiko, dass die Behörde anhand des vorstehend geschilderten Verkaufsflächenvergleichs bereits ohne Marktgutachten zu einer ablehnenden Bewertung des Vorhabens kommt. Es kann deshalb einem Einzelhandelsunternehmen, welches ein Vorhaben außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs (z. B. in einem Gewerbegebiet) plant, nur dringend empfohlen werden, durch eine entsprechende sorgfältige Vorbereitung bereits im Vorfeld der zu beantragenden Baugenehmigung zu klären, welche Ansiedlungschancen bestehen. Durch die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 3 BauGB liegt nun genügend Anschauungsmaterial vor, aus dem sich in vielen Fällen eine vernünftige Prognose ableiten lassen müsste, ob im Einzelfall eine Ansiedlung erfolgreich sein kann oder nicht. Gerät allerdings die Gemeinde in die Versuchung, unliebsame Ansiedlungen mit dem Instrument des § 34 Abs. 3 BauGB verhindern zu wollen, wird es auch zukünftig zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen in diesem Bereich kommen.

### IMPRESSUM

Fakten – Analysen – Trends  
zu Gewerbe- und Stadtentwicklung

Herausgeber: Gesellschaft für  
Markt- und Absatzforschung mbH,  
Hohenzollernstraße 14,  
71638 Ludwigsburg

Telefon: 07141/9360-0  
Telefax: 07141/9360-10  
e-Mail: [info@gma.biz](mailto:info@gma.biz)  
Internet: <http://www.gma.biz>  
ISSN 1610-4714

Schriftleitung: Dr. Stefan Leuninger

Gesamtverantwortung:  
Dr. Stefan Holl  
Dr. Manfred Bauer

Druck: Ungeheuer + Ulmer, Ludwigsburg