

# Der Zulässigkeitsrahmen des § 34 Abs. 3 BauGB

## *Planning Permission According to The Federal Building Code, Article 34 (3)*

Jörg Finkeldei und Bernhard Stürer

### Anlass und Inhalt der Regelung

Korrespondierend zu der Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche in der gemeindenachbarlichen Abstimmung wurde § 34 BauGB um den neuen Absatz 3 mit der Zielstellung ergänzt, städtebauliche Fehlentwicklungen vornehmlich bei großflächigen Einzelhandelsprojekten zu vermeiden. Danach ist ein Innenbereichsvorhaben unzulässig, wenn von ihm schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind.

Eine ausdrückliche Beschränkung auf Einzelhandelsvorhaben enthalten beide Regelung hingegen nicht, sodass sie auch auf jedes andere Vorhaben Anwendung finden könnten, was derzeit in der Praxis aber nicht erkennbar ist. § 34 BauGB stellt als wesentliches Zulässigkeitskriterium für Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile darauf ab, dass sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Eine Berücksichtigung der über die nähere Umgebung hinausgehenden „Fernwirkungen“, wie sie insbesondere durch großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren

### Zusammenfassung

Das EAG Bau hat in § 34 Abs. 3 BauGB die planungsrechtliche Zulässigkeit von Innenbereichsvorhaben davon abhängig gemacht, dass von ihnen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind. Die seit 20. Juli 2004 geltende Vorschrift soll sicherstellen, dass solche Auswirkungen, auch als Fernwirkungen, zur planungsrechtlichen Unzulässigkeit von Vorhaben führen, auch wenn diese sich im Sinne von § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB einfügen und somit bisher zulässig waren. Der Beitrag zeigt die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Neuregelung auf.

### Abstract

This article deals with amendments to the Federal Building Code regarding the permissibility of developments within the inner zone of municipalities. It looks at chances and restrictions of the new provisions.

erzeugt werden, kam daher als Zulässigkeitsvoraussetzung bislang nicht in Betracht. Deshalb wurde mit § 34 Abs. 3 BauGB der zu berücksichtigende Zulässigkeitsrahmen über die maßgebliche Umgebung hinaus auch auf innerörtliche Zentren und auf die Nachbargemeinden erweitert. Nunmehr sind die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde selbst und solche

anderer Gemeinden zu betrachten. Die Regelung ist nicht nur auf großflächige Verbrauchermärkte oder Einkaufszentren beschränkt, sondern kann auch andere Verkaufseinrichtungen erfassen, also etwa kleine Einzelhandelsbetriebe, Großhandelsbetriebe mit Verkauf an Endverbraucher, Möbel- und Baumärkte sowie ergänzende Freizeit-, Kultur- und Gastronomiebetriebe wie sog. „Urban-Entertainment-Center“.

Ist das Vorhaben aber bereits nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB unzulässig, entfällt eine weitere Prüfung nach § 34 Abs. 3 BauGB. Diese steht erst bei Zulässigkeit von Vorhaben nach den vorgenannten Vorschriften an.

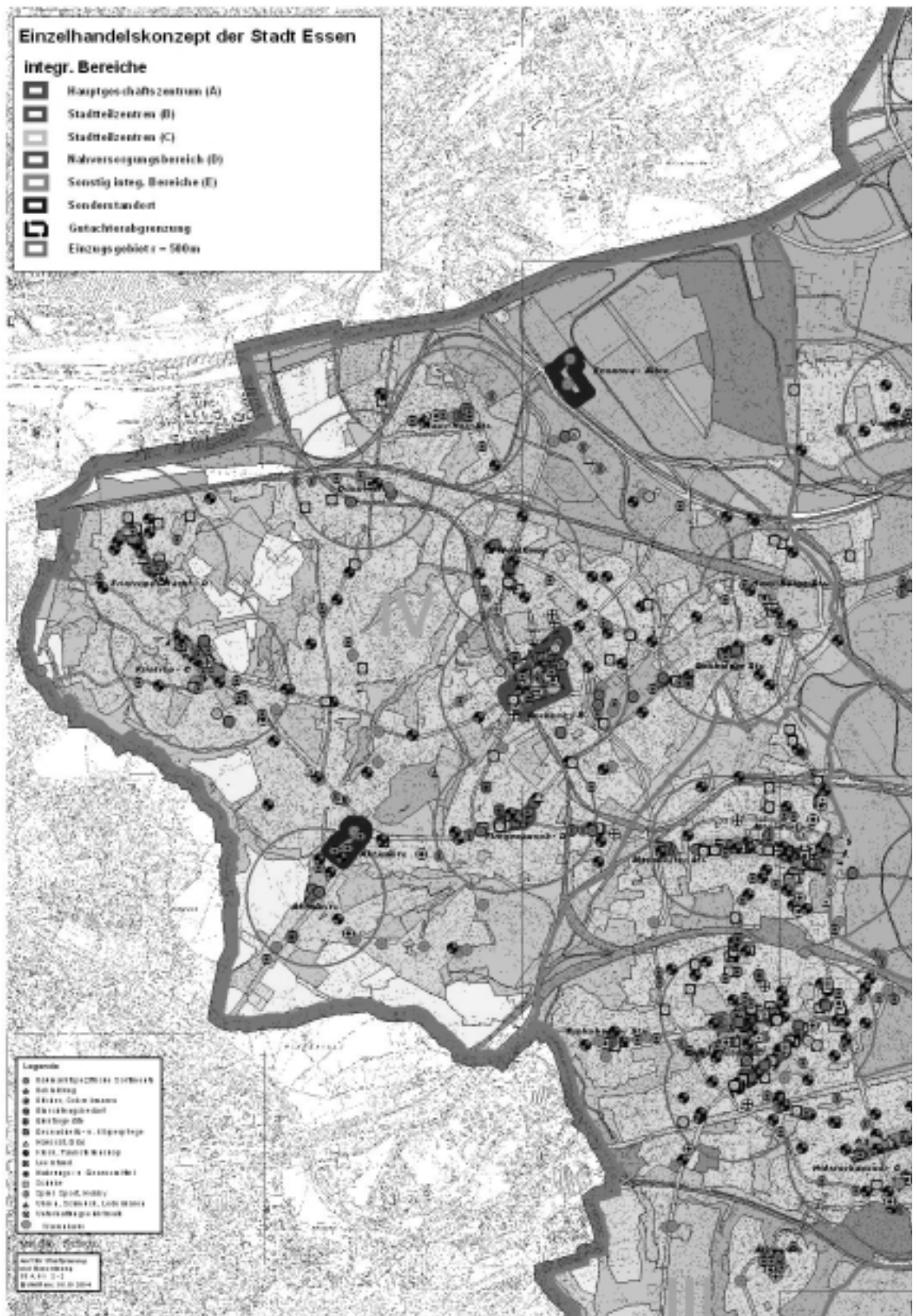
### Schutz zentraler Versorgungsbereiche

Soweit ein Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lässt, ist es bauplanungsrechtlich unzulässig. Der Begriff der schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ist gesetzlich nicht festgelegt. Er ist deckungsgleich mit dem in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB verwendeten Begriff. § 34 Abs. 3 BauGB kann sowohl nach innen, also innerhalb einer Gemeinde, als auch nach außen im interkommunalen Bezug, also zwischen verschiedenen Gemeinden, angewendet werden. Insoweit wird an das traditionelle Konzept



Abb. 1: Innerstädtischer Billigmarkt (Trading-down-Effekt)

Abb. 2:  
Einzelhandelskonzept  
Essen, Ausschnitt



angeknüpft.<sup>1</sup> Zentrale Versorgungsbereiche können sich aus in der Örtlichkeit vorhandenen Einrichtungen ergeben. Diese können in entsprechenden Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen bzw. in Raumordnungsplänen ausgewiesen sein. Sie können sich aber auch aus sonstigen raumordnerischen oder städtebaulichen Konzeptionen (zum Beispiel Zentrenkonzepten) ergeben,

nicht zuletzt auch aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen.<sup>2</sup> In erster Linie werden es vorhandene Zentrenstrukturen sein, die einen entsprechenden Schutz für sich in Anspruch nehmen können. Planungen von künftigen Versorgungsbereichen oder deren Ausbau fallen in den Schutzbereich des § 34 Abs. 3 BauGB erst dann, wenn die Planung zumindest Planreife er-

langt hat. Denn im Innenbereich ist grundsätzlich nur das als Umgebung zu berücksichtigen, was auch tatsächlich vorhanden ist, nicht Belange, die sich lediglich aus künftigen Planungsvorstellungen ergeben.

Die planerischen Festlegungen können etwa in Raumordnungsplänen dargestellt sein, die für derartige Ausweisungen besonders geeig-

net sind. Hier können Festlegungen über Ziele und Grundsätze zur Funktion und Ausstattung von Orten ausgewiesen sein. Festlegungen können aber auch in Regionalen Entwicklungskonzepten oder in Regionalen Einzelhandelskonzepten erfolgen. Im Flächennutzungsplan können textliche Darstellungen, aber auch flankierende Erläuterungen in der Begründung Aussagen zur Zentrenstruktur und deren Schutzbedürfnis enthalten. Sind in einem Bebauungsplan Kerngebiete, Mischgebiete oder Sondergebiete festgesetzt, so können auch solche rechtsverbindlichen Ausweisungen Belange formulieren, die bei der Beurteilung des § 34 Abs. 3 BauGB zu berücksichtigen sind. Auch informelle städtebauliche Planungen wie Stadtentwicklungspläne, Einzelhandelskonzepte oder Rahmenpläne können Auskunft für die Zentrenstruktur geben – allerdings nur insoweit, wie sie eine vorhandene oder in einer planreifen oder rechtsverbindlichen Planung niedergelegte städtebauliche Entwicklung darstellen und an die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten anknüpfen.

Inwieweit das neue Vorhaben „schädliche Auswirkungen“ auf zentrale Versorgungsbereiche erwarten lässt, ist insbesondere auch unter dem Aspekt der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung nachvollziehbar zu ermitteln und zu begründen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, ob sich die durch das neue Vorhaben zu erwartende Kaufkraftabschöpfung in den zentralen Versorgungsbereichen in einem vertretbaren Rahmen bewegt. Ein fester Prozentsatz wird sich dafür kaum festlegen lassen. Auch Auswirkungen, die sich lediglich auf Stadtteilzentren beschränken, können dabei von Bedeutung sein. Denn auch schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde können nach § 34 Abs. 3 BauGB zur Unzulässigkeit eines Vorhabens führen. Auf der anderen Seite sind aber nicht bereits irgendwelche Auswirkungen auf einen Discounter oder Getränkemarkt ein hinreichender Grund für die Unzulässigkeit des Vorhabens. Die Auswirkungen müssen vielmehr die Versorgungsstrukturen in den Haupt- oder Nebenzentren einer Gemeinde betreffen.

#### Anwendbarkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO

Ein Verweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO ist in § 34 Abs. 3 BauGB nicht erfolgt. Eine Bezugnahme auf den Schwellenwert der Vermutungsregel von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche bei der Prüfung, ob schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind, kann daher im Einzelfall allein nicht ausreichend sein. Auch bei Vorhaben mit einer kleineren Geschossfläche kann ein Erfordernis bestehen, unter Berücksichtigung der örtlichen Situation zu prüfen, ob schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind. Als Orientierung kann dabei hilfsweise § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO herangezogen werden. Zudem ist zu beachten, dass § 34 Abs. 3 BauGB

nach seinem Wortlaut den Schutz „zentraler Versorgungsbereiche“ zum Inhalt hat und nicht den Schutz „der verbrauchernahen Versorgung“, wie in § 11 Abs. 3 BauNVO gefordert.

#### Nachweis schädlicher Auswirkungen

Schädliche Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche liegen vor, wenn das vorhandene oder durch rechtsverbindliche Bauleitplanung geplante bzw. zur Planreife geführte Zentralsystem der Gemeinde oder anderer Gemeinden so beeinträchtigt wird, dass es durch Kaufkraftabflüsse zu Leerständen von Geschäften oder anderen Trading-down-Effekten (siehe Abbildung 1) und somit zu einem Absinken des Versorgungsniveaus und der Vielfalt der Einzelhandelsgeschäfte in den Zentren kommt. Solche Auswirkungen sind auch gegeben, wenn die öffentlich geförderte Aufwertung innerstädtischer Zentren nicht fortgeführt oder der mit bereits vollzogenen Maßnahmen verfolgte Zweck nicht erreicht werden kann und deshalb der Erhalt bzw. die geplante Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zur (verbrauchernahen) Versorgung gefährdet ist. Ist das Vorhaben bereits nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB unzulässig, entfällt eine weitere Prüfung nach § 34 Abs. 3 BauGB. Diese steht erst bei Zulässigkeit von Vorhaben nach den vorgenannten Vorschriften an.

Die Mitwirkungspflicht, ob schädliche Auswirkungen zu erwarten sind oder nicht, liegt bei Überschreitung der Vermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO grundsätzlich beim Antragsteller. Er hat in plausibler und nachvollziehbarer Weise entweder durch eigene Untersuchungen oder durch Untersuchungen eines Dritten zu belegen, dass von seinem Vorhaben keine negativen Wirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen. Andernfalls wäre das Vorhaben unzulässig. Die Bauaufsichtsbehörde kann daher einen Nachweis der Unschädlichkeit des Vorhabens auf die Zentrenstruktur verlangen, wenn Anhaltspunkte für eine solche Annahme bestehen. Ähnlich wie die Gemeinde im Rahmen der Aufstellung eines Bauleitplans<sup>3</sup> hat auch die Baugenehmigungsbehörde einen Beurteilungsspielraum, die Schädlichkeit eines Vorhabens festzulegen. Nur wenn die tatsächlichen Annahmen, von denen die Behörde ausgegangen ist, und der Prognoseabschluss über die künftige Entwicklung eindeutig fehlerhaft sind, kann die Einschätzung der Behörde in der gerichtlichen Kontrolle infrage gestellt werden.

Sind die Aussagen der vom Antragsteller vorgelegten Untersuchungen nicht nachvollziehbar und können auch durch Nachbesserung fachlich nicht unteretzt werden, so ist auch dann von der Unzulässigkeit des Vorhabens auszugehen. In diesem Fall hat die untere Bauaufsichtsbehörde dem Antragsteller die Mängel in seiner Auswirkungsuntersuchung zu benennen, die letztendlich zur Versagung seines Vorhabens führen. Bleibt die Frage der Schädlichkeit des Vorhabens für

die Zentrenstruktur auch nach Einholung eines Gutachtens offen, ist das Vorhaben planungsrechtlich unzulässig.

#### Rechtsschutzmöglichkeiten

Wird eine Genehmigung erteilt, kann die Standortgemeinde Rechtsschutz suchen, wenn sie geltend machen kann, dass das Vorhaben ihre gemeindlichen Belange verletzt. Aber auch eine Nachbargemeinde kann sich gegen eine erteilte Genehmigung wehren, wenn von dem Vorhaben nachweislich negative Auswirkungen auf ihre Versorgungsbereiche ausgehen. Auf § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 BauGB können in diesen Fällen gemeindliche oder nachbargemeindliche Rechtsschutzmöglichkeiten nicht gestützt werden, weil die Beachtung raumordnerischer Ziele kein Zulässigkeitsmaßstab des § 34 Abs. 3 BauGB ist und daher nicht für Innenbereichsvorhaben gilt.

In kritischen Fällen wird die Standortgemeinde gut beraten sein, wenn sie für die jeweiligen Bereiche einen Bebauungsplan aufstellt und zur Sicherung der Planungskonzeption auf der Grundlage eines entsprechenden Aufstellungsbeschlusses eine Veränderungssperre beschließt oder bei der Baugenehmigungsbehörde eine Zurückstellung von Baugesuchen beantragt.

#### Anmerkungen

1 BVerwGE 40, 323 – Krabbenkamp; BVerwGE 84, 322 – immissionsschutzrechtliche Genehmigung; BVerwGE 117, 25 – FOC Zweibrücken; BVerwGE 119, 25 – Mülheim-Kärlich

2 siehe Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 15/2250: 54.

3 OVG Münster, Urteil vom 06. 06. 2005 – 10 D 148/04 – NVwZ 2005, 1201 – Oberhausen

#### Literatur

Baugesetzbuch vom 23. September 2004, BGBl. I: 2414, in der Fassung vom 21. Juli 2005, BGBl. I: 1818

BauNVO – Baunutzungsverordnung vom 23. Januar 1990, BGBl. I: 133, in der Fassung vom 22. April 1993, BGBl. 466

Stüer, B. (2005): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl., München.

Stüer, B. (2006): Der Bebauungsplan, 3. Aufl., München

*Dipl.-Ing. Jörg Finkeldei, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Henning-von-Tresckow-Straße 2-8, 14467 Potsdam*

*Prof. Dr. Bernhard Stüer, Rechtsanwalt und Notar, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Schützenstraße 21, 48143 Münster, Telefon (02 51) 4 35 23 Fax 4 41 26, E-Mail: stueer@t-online.de, Info: www.stueer.de*