



DSSW-Materialien

## **Abstimmung von Ansiedlungsvorhaben im Einzelhandel**

Interkommunale Kooperationspraxis unter  
Berücksichtigung der Neuregelungen des  
BauGB

Hathumar Drost  
Matthias von Popowski  
Daniela Brake

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft  
im Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau  
und Raumordnung e. V.

DSSW-Materialien  
Abstimmung von Ansiedlungsvorhaben im Einzelhandel  
Interkommunale Kooperationspraxis unter Berücksichtigung der Neuregelung  
des BauGB  
DSSW-Materialien, Berlin 2006

Herausgeber  
(Alle Rechte vorbehalten)

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) im  
Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.  
Nollendorferplatz 3-4, 10777 Berlin  
Fon: (030) 24 34 60 – 0, Fax: (030) 24 34 60 – 15  
E-Mail: [info@dssw.de](mailto:info@dssw.de), Internet: [www.dssw.de](http://www.dssw.de)

Bearbeitung/Redaktion

complan  
gesellschaft für kommunalberatung, planung und standortentwicklung mbh  
Hathumar Drost, Matthias von Popowski, Daniela Brake  
Voltaireweg 4, 14469 Potsdam  
Fon: (0331) 20 15 1 - 0, Fax: (030) 20 15 1 - 11  
E-Mail: [info@complangmbh.de](mailto:info@complangmbh.de), Internet: [www.complangmbh.de](http://www.complangmbh.de)

Bearbeitung im DSSW

Jürgen Lembcke, Constanze Schwedka, Heike Zuhse

Das DSSW ist eine Initiative der Bundesregierung und der Deutschen Wirtschaft zur Revitalisierung der ostdeutschen Innenstädte. Sie wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie finanziert.

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

1.	Die Neuregelung des BauGB	
1.1	Einleitung	6
1.2	Aktuelle Rechtslage Bauleitplanverfahren nach § 2 (2) BauGB	7
1.3	Aktuelle Rechtslage für innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB	7
1.4	Auswirkungen auf das Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren	10
2.	Interkommunale Kooperation	
2.1	Einleitung	12
2.2	Themen und Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit	13
2.3	Akteure und Partner	14
2.4	Organisationsformen	14
2.5	Erfolgsfaktoren	20
2.6	Interkommunale Kooperation bei Ansiedlungs- und Standortfragen	20
3.	Übersicht zu Fallbeispielen	22
3.1	Fallbeispiele der Genehmigungspraxis zum § 34 (3) BauGB	23
3.2	Beispiele Rechtssicherheit in § 34er-Gebieten	25
3.3	Beispiele für Interkommunale Kooperationsformen	36
4.	Anhang: Auswertung der Werkstätten	
4.1	Einleitung	38
4.2	Ergebnisse	39
4.3	Handlungsbedarfe und Lösungsansätze	40
4.4	Fazit	42
5.	Beispielhafte Literatur	44

## Vorwort

Die Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) vom Juli 2004 enthält neue Regelungen zur Abstimmungspflicht mit den Nachbarkommunen im Bauleitplanverfahren (§2 BauGB) sowie zum Umgang mit dem unbeplanten Innenbereich (§34). Im Bauleitplanverfahren können sich die Gemeinden nun auf die ihnen von der Raumordnung zugewiesenen Funktionen und mögliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche berufen. Im Baugenehmigungsverfahren dürfen neue Einzelhandelsbetriebe nur noch genehmigt werden, wenn keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde bzw. der Nachbargemeinden zu erwarten sind. Experten aus Theorie und Praxis erwarten, dass die freiwillige interkommunale Kooperation von Kommunen vor allem bei strittigen Ansiedlungsvorhaben zukünftig an Bedeutung gewinnen kann.

Vor diesem Hintergrund hat das DSSW die complan gesellschaft für kommunalberatung, planung und standortentwicklung mbH, Potsdam, damit beauftragt, im Rahmen von Werkstattgesprächen interessierten Akteuren die neue Rechtslage des BauGB vorzustellen und Möglichkeiten für die Nutzung der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Steuerung von Einzelhandelsvorhaben aufzuzeigen. Die Werkstattgespräche fanden im Zeitraum von Oktober 2005 bis Februar 2006 statt.

Die nachstehenden Ausführungen geben zunächst einen kurzen Einblick in die neue Rechtslage seit Novellierung des BauGB. Darin wird deutlich, dass eine umfassende und abschließende Bewertung der Novellierung aufgrund der bisher relativ geringen Zahl aktueller Fälle und entsprechender Rechtsprechung noch nicht möglich ist.

Der zweite Teil geht auf den Stand interkommunaler Kooperationen in Deutschland ein. Es existieren eine Vielzahl von Praxiserfahrungen zur Zusammenarbeit von Kommunen. Die unterschiedlichen Themen und Handlungsfelder, Akteurskonstellationen und Organisationsformen zeigen das breite Spektrum dieser Thematik auf. Es gibt Beispiele für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit bei strittigen Ansiedlungsvorhaben, z. B. im Einzelhandel und bei der Gewerbegebietentwicklung. Gleichwohl ist das Potenzial freiwilliger interkommunaler Kooperation noch nicht ausgeschöpft. Eine gute Übersicht über verschiedene Kooperationstypen und Beispiele liefert die UFZ-Schrift „Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation“ von Thomas Gawron, auf die hier zurückgegriffen wurde.

Im dritten Teil werden geeignete Beispiele, in denen die Neuregelungen des BauGB erfolgreich durch die Kommunen angewandt bzw. in denen Einzelhandelsfragen modellhaft im interkommunalen Kontakt bearbeitet und gelöst werden, vorgestellt.

Abschließend werden im vierten Teil die Ergebnisse aus den Werkstattgesprächen aufbereitet und bezogen auf die Aufgabenstellung ausgewertet.

# 1. Die Neuregelungen des BauGB

## 1.1 Einleitung

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches im Juli 2004 sind entscheidende Neuregelungen für die interkommunale Zusammenarbeit getroffen worden. Zwei wesentliche Bereiche der Planung bzw. Genehmigung von Bauvorhaben sind davon betroffen:

- die Bauleitplanung, hier § 2 (2) BauGB
- die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB

Wurden die Nachbargemeinden bisher grundsätzlich über den § 2 (2) BauGB zur gegenseitigen Abstimmung im Bauleitplanverfahren aufgefordert, wird das Abstimmungsgebot nun konkret um raumordnerische und zentrenrelevante Belange ergänzt.

In der Bauleitplanung nach § 2 (2) BauGB sind vor allem solche Verfahren betroffen, in denen die festzusetzende Art der Nutzung als

- Kerngebiet nach § 7 BauNVO oder
- Sonstiges Sondergebiet mit der Zweckbestimmung Einzelhandel nach § 11 BauNVO

großflächigen Einzelhandel ermöglicht, von dem laut § 11 (3) BauNVO Auswirkungen u. a. auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Gemeinden zu erwarten sind.

Befindet sich das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, gilt die Neuregelung für alle Einzelhandelsvorhaben gleichermaßen. Sofern sie dem Einfügungsgebot entsprechen, werden sie auf mögliche schädliche Auswirkungen hin überprüft. Betroffen sind in der Regel

- Nach- oder Neunutzungen sowie Bebauungen von Baulücken,
- Erweiterungen und Ergänzungen sowie Neubebauungen ab 700 qm Verkaufsfläche (VKF) und
- Erweiterungen oder Ergänzungen sowie Nutzungsänderungen schon bestehender Fachmarktzentren bzw. Einzelhandelsagglomerationen.

## 1.2 Aktuelle Rechtslage Bauleitplanverfahren nach § 2 (2) BauGB

Schon vor der Neuregelung des BauGB im Juli 2004 war die interkommunale Zusammenarbeit für Bauleitplanverfahren im § 2 (2) BauGB verankert.

„Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen.“

Durch die Neuregelung wird der Paragraph nunmehr wie folgt ergänzt:

„Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch die Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.“

Somit wird das Abstimmungsgebot städtebaulicher Belange um ein Abwehrrecht aus der Raumordnung erweitert. Dieses Abwehrrecht ergänzt die Anpassungspflicht an die Raumordnung nach § 1 (4) BauGB und bezieht sich auf die Funktionen, welche einer Gemeinde durch die Ziele der Raumordnung zugewiesen werden. Dabei wird es sich in erster Linie um die Einstufung in das Zentrale-Orte-System handeln, aber auch Schwerpunkte für Siedlungserweiterungen und Standorte für zentrale Einrichtungen zählen dazu. Die einer Gemeinde zugewiesenen Funktionen werden durch die Neuregelung Bestandteil der Planungshoheit und können ebenso wie Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Planverfahren gemeindeübergreifend geltend gemacht werden. Dabei muss nicht im Einzelnen belegt werden, welche konkreten Nachteile einer Gemeinde durch ein Planvorhaben entstehen, bereits der Verstoß gegen die raumordnerischen Funktionen wird als Verletzung der nachbarschaftlichen Rechte gewertet. Bezieht sich eine Nachbargemeinde auf Auswirkungen auf ihr zentrales Versorgungssystem, müssen Art und Umfang der Auswirkungen geprüft werden.

Die Novellierung hat zur Folge, dass Bauleitplanungen nun ausdrücklich auf die Ziele der Raumordnung wie auf die zentralen Versorgungsbereiche der planenden Gemeinde und der Nachbargemeinden abgestimmt werden müssen.

## 1.3 Aktuelle Rechtslage für innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB

Liegt für ein Gemeindegebiet kein Bebauungsplan bzw. kein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan vor, richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB, im Außenbereich nach § 35 BauGB. Im Folgenden wird ausschließlich auf Vorhaben eingegangen, welche nach § 34 BauGB beurteilt werden. Die Zulässigkeit richtet sich zunächst nach den Vorgaben des Einfügungsgebotes der Absätze 1 und 2 im § 34 BauGB, so dass sich das Projekt nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche in die

nähere Umgebung einfügen muss. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen darüber hinaus gewahrt bleiben und das Ortsbild darf keine Beeinträchtigung erfahren. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO richtet sich die Zulässigkeit des Vorhabens allein danach, ob es in diesem Baugebiet allgemein zulässig wäre.

Diese Zulässigkeitskriterien werden nunmehr um folgende Regelung erweitert:

„Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.“

Demnach wird jede geplante Einzelhandelseinrichtung auf ihre Fernwirkung hin untersucht, sofern sie zunächst die Voraussetzungen des Einfügens erfüllt. Ein Vorhaben nach § 34 BauGB wird somit erstmals über die nähere Umgebung hinaus beurteilt. Der Betrachtungsraum wird sowohl auf das gesamte Gemeindegebiet als auch auf die benachbarten Gemeinden erweitert. Entscheidend sind wiederum die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde sowie der Nachbargemeinden, wobei im Gegensatz zur Bauleitplanung ausdrücklich erst die Schädlichkeit von Auswirkungen zur Unzulässigkeit führen kann.

Bestehende zentrale Versorgungseinrichtungen in der Gemeinde wie auch in den Nachbargemeinden erhalten durch die neue Regelung einen Schutzanspruch, der innerhalb des Genehmigungsverfahrens im Rahmen der gemeindlichen Stellungnahme geltend gemacht werden kann. Einem Vorhaben kann nun aufgrund funktionaler Auswirkungen die Zustimmung versagt werden. Die Ansiedlungsbedingungen und Realisierungsmöglichkeiten für Einzelhandelsprojekte im unbeplanten Innenbereich sind damit schwieriger geworden.

Zusätzlich wird die Vorschrift noch um den Absatz § 34 (3a) BauGB ergänzt:

„Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung

1. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebes dient,
2. städtebaulich vertretbar ist und
3. auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vertretbar ist.

Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können.“

Mit dieser Regelung sollen Entwicklungsmöglichkeiten für bestehende Gewerbe- und Handwerksbetriebe erleichtert werden. Gleichzeitig wird die Möglich-

keit für Einzelhandelsbetriebe ausgeschlossen, sofern von diesen Beeinträchtigungen für die verbrauchernahe Versorgung oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche anzunehmen sind. Durch den Zusatz erfährt nicht nur das zentrale Versorgungssystem der Gemeinden einen Schutz, auch die verbraucher- und wohnortnahe Versorgung meist in Form kleinteiliger Einzelhandelsstrukturen wird stärker berücksichtigt.

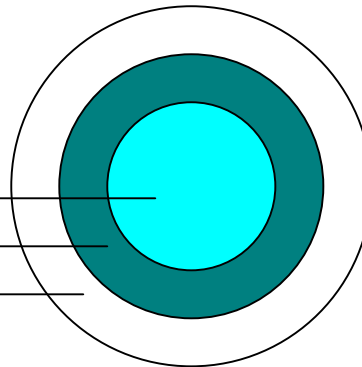
Die nachstehende Gesamtübersicht der Neuregelungen zeigt die zu untersuchenden Kriterien sowie die verschiedenen räumlichen Betrachtungsebenen noch einmal im Überblick.

■ Bauleitplanverfahren § 2 (2) BauGB

Raumordnerische Funktionen

Zentrale Versorgungsbereiche

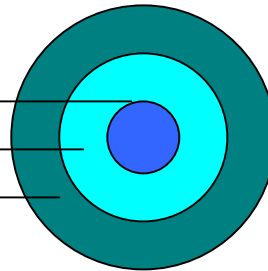
- > Gemeindegebiet \_\_\_\_\_
- > Nachbargemeinden \_\_\_\_\_
- > Regionale Ebene \_\_\_\_\_



■ § 34 BauGB

Mögliche schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche

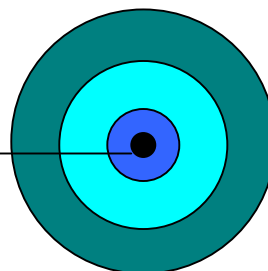
- > Nähere Umgebung \_\_\_\_\_
- > Gemeindegebiet \_\_\_\_\_
- > Nachbargemeinden \_\_\_\_\_



■ § 34 (3a) BauGB

Beeinträchtigungen der verbrauchernahen Versorgung

- > Wohnumfeld \_\_\_\_\_
- > Nähere Umgebung \_\_\_\_\_
- > Gemeindegebiet \_\_\_\_\_
- > Nachbargemeinden \_\_\_\_\_



Im Bauleitplanverfahren nach § 2 (2) BauGB sollen nunmehr ausdrücklich die raumordnerischen Funktionen sowie die zentralen Versorgungsbereiche berücksichtigt werden - im gesamten Gemeindegebiet, in den Nachbargemeinden und auf regionaler Ebene.

Im Rahmen des § 34 (3) BauGB werden erstmals mögliche schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche untersucht. Die Betrachtungsebene

der näheren Umgebung wird dabei erweitert um das gesamte Gemeindegebiet sowie die Nachbargemeinden.

Bei der Möglichkeit, mit Hilfe des § 34 (3a) BauGB vom Einfügungsgebot abzuweichen, werden Vorhaben auf mögliche Beeinträchtigungen der verbraucher-nahen Versorgung sowie auf schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im direkten Wohnumfeld, in der näheren Umgebung, im gesamten Gemeindegebiet und den Nachbargemeinden geprüft.

#### 1.4 Auswirkungen auf das Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren

Die planende Gemeinde muss ihre Bauleitplanverfahren mit den Nachbargemeinden abstimmen und dabei die raumordnerischen Funktionen der Nachbargemeinde berücksichtigen. Ebenso dürfen die zentralen Versorgungsbereiche nicht gefährdet werden. Beide Kriterien werden durch die Novellierung des BauGB zum ausdrücklichen Belang und müssen spätestens im Rahmen der TÖB-Beteiligung beachtet werden. Sind von einem Planvorhaben Auswirkungen gemäß § 11 (3) BauNVO zu erwarten - in Bezug auf Einzelhandelsvorhaben ab 1.200 qm Geschossfläche oder, nach aktueller Rechtsprechung, ab ca. 800 qm VKF – ist im Besonderen auf die Art und Vermeidung dieser Auswirkungen einzugehen. Dies geschieht in der Regel in Form von Gutachten, die in die Begründung zum Bauleitplan einfließen.

Für die städtebauliche Beurteilung eines Vorhabens innerhalb eines § 34er-Gebietes sind die Forderungen des Einfügens zunächst ausschlaggebend für die Zulässigkeit im Genehmigungsverfahren. Werden die Kriterien nach § 34 (1) und (2) erfüllt, wird geprüft, ob das Einzelhandelsvorhaben schädliche Auswirkungen für die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder der Nachbargemeinde haben kann.

Meist gehen Gemeinden in ihrer Stellungnahme von einer „automatischen“ Verträglichkeit von Vorhaben bis ca. 700 qm VKF aus. Handelt es sich aber um ein größeres Vorhaben oder liegt aus anderen Gründen der Verdacht nahe, dass das Vorhaben schädliche Auswirkungen haben kann, kann gutachterlich oder auf andere Weise grundlegend geprüft werden, welche Arten von Auswirkungen zu erwarten sind. Welche Kriterien jedoch den Tatbestand der Schädlichkeit erfüllen, wird vom Gesetzgeber nicht definiert und muss sich im Laufe der Praxiserfahrung entwickeln.

Auch die Fragestellung, bei wem die Beweisspflicht liegt, ist durch die Rechtsprechung bisher nicht entschieden worden. In der Regel fügt jedoch der Bauherr seinem Antrag ein entsprechendes Gutachten bei. Die Gemeinde, in der das Vorhaben realisiert werden soll wie auch die Nachbargemeinden bekommen in ihrer Stellungnahme Gelegenheit, schädliche Auswirkungen auf ihr zentrales Versorgungssystem geltend zu machen. Wird ein Vorhaben trotz zu erwartender schädlicher Auswirkungen genehmigt, erhalten die Gemeinden Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis.

Nachstehend wird der Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens vereinfacht dargestellt. Die dunkel hinterlegten Felder bezeichnen die neuen Verfahrensschritte nach der Novellierung des BauGB.

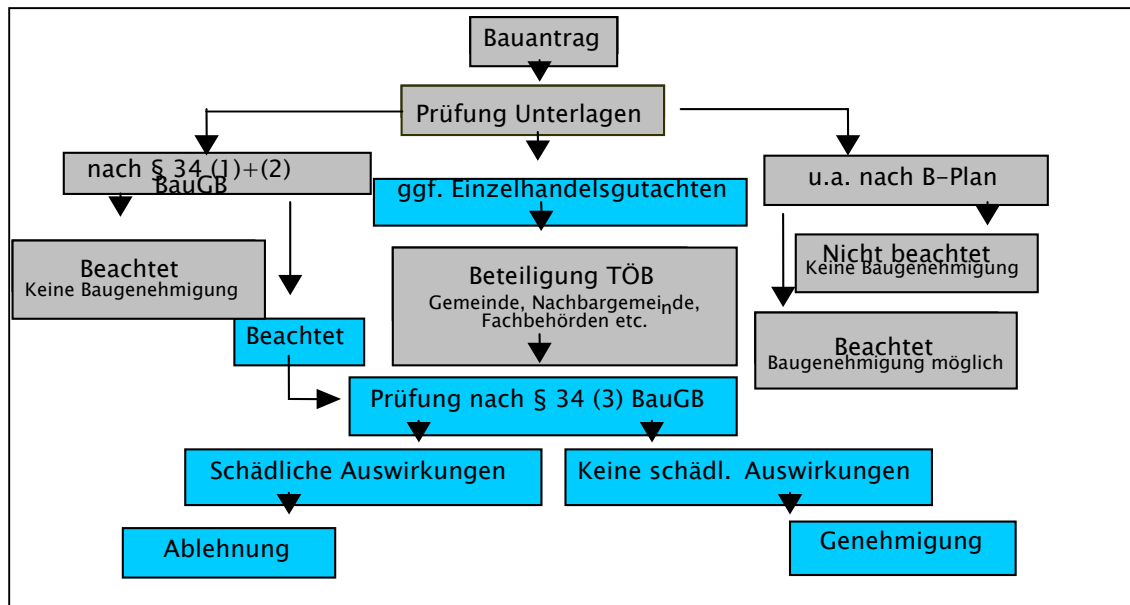


Abb.: Ablauf Baugenehmigungsverfahren

## 2. Interkommunale Kooperation

### 2.1 Einleitung

Städte und Gemeinden praktizieren seit langer Zeit die freiwillige kommunale Zusammenarbeit in vielen Aufgabenbereichen. Das Motiv der interkommunalen Zusammenarbeit ist in der Regel die effiziente Leistungserbringung. Synergieeffekte, Größenvorteile und geeignete räumliche Strukturen sollen zugunsten der Bevölkerung genutzt werden und können dazu beitragen, Kosten gering zu halten bzw. zu reduzieren.

In Deutschland bestehen umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich der Vielfalt der Aufgabenstellungen, der gewählten Kooperationsform und dem Grad der Verbindlichkeit interkommunaler Zusammenarbeit. Berichte über Erfolge und messbare Ergebnisse einerseits sowie Misserfolge und Hemmnisse andererseits zeigen das ganze Spektrum der Thematik auf. Die interkommunale Kooperation von Städten und Gemeinden ist daher eines der am meisten diskutierten Themen der Raumplanungspraxis und der planungsbezogenen Wissenschaften.

Einig sind sich die Experten aus Wissenschaft und Praxis darin, dass die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation noch nicht ausgeschöpft sind. Angesichts der geringen finanziellen Handlungsspielräume in den Kommunen und der demografischen Rahmenbedingungen besteht geradezu die Notwendigkeit, kommunale Aufgaben effizient, zielorientiert und ggf. gemeinsam mit den Nachbarkommunen zu erfüllen. Dies trifft vor allem auf bisher weniger im Fokus stehende Aufgabenfelder zu. Ergänzend wird bei strittigen Fragestellungen zunehmend die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation betont.

Bei Ansiedlungsvorhaben ist die Notwendigkeit interkommunaler Abstimmung im Zuge der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2004 inzwischen gesetzlich verankert. In diesem Zusammenhang wird erwartet, dass das Instrument der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt in Anspruch genommen wird, um langwierige Klagen und gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden und um einen gemeinsamen, interkommunal tragfähigen Konsens auch bei kontroversen Fragen zu finden.

## 2.2 Themen und Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit bei kommunalen Pflichtaufgaben z. B. im Bereich Brandschutz sowie in der Wasser- und Abwasserversorgung ist heute fast überall selbstverständlich und langjährig erprobt. Auch bei freiwilligen kommunalen Aufgaben, z. B. im Tourismus, im Regionalmarketing, oder vereinzelt in den Bereichen Kultur und Bildung finden sich viele Ansätze und Beispiele.

Nach einer Studie der Kienbaum Managements Consultants GmbH (2004) wird die interkommunale Zusammenarbeit u. a. in den Bereichen

- Tourismusförderung und Regionalmarketing,
  - Wasser und Abwasser,
  - Informationstechnologie sowie
  - Volkshochschule
- am häufigsten praktiziert.

Weniger häufig ist die Zusammenarbeit z. B. in den Bereichen Räumliche Planung und Entwicklung, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Stadtreinigung. Eher selten ist interkommunale Zusammenarbeit bisher in den Aufgabefeldern Gesundheit, Bauaufsicht und Gebäudewirtschaft.

Einzelhandelsrelevante Fragestellungen sind nur in wenigen Fällen Anlass oder Schwerpunkt der interkommunalen Zusammenarbeit. Wenn das zwischen Kommunen oftmals kontroverse Thema Einzelhandel überhaupt Gegenstand interkommunaler Kooperation ist, dann meist als eines von mehreren Themenfeldern, z. B. im Rahmen einer Kooperation im Bereich Räumliche Planung und Entwicklung. Regionale Einzelhandelskonzepte werden dann unter dem Dach einer bereits bestehenden interkommunalen oder regionalen Kooperationsplattform erarbeitet.

Auch wenn die Notwendigkeit eines gemeinsamen regionalen Konzeptes nicht gegeben ist, müssen Instrumente für eine Interkommunale Verständigung über Einzelhandelsvorhaben entwickelt werden. Durch die Novellierung des BauGB erfahren die zentralen Versorgungsbereiche im Gemeindegebiet wie auch in den Nachbargemeinden einen ausdrücklichen Schutzanspruch und müssen im Bauleitplanverfahren wie auch im Genehmigungsverfahren von Einzelvorhaben berücksichtigt werden.

Zukünftig erwarten viele Kommunalpolitiker und regionale Akteure, dass die interkommunale Kooperation in verschiedenen Aufgabenbereichen verbindlicher und intensiver wird bzw. werden muss und sich neue Kooperationsfelder herauskristallisieren. Auf regionaler Ebene werden neue Lösungen für schwierige und langwierige Probleme gefordert, um Synergieeffekte und Kostenvorteile zu erzielen oder um sich im Standortwettbewerb zu behaupten. Die Finanzierungsprobleme sowohl von Pflichtaufgaben als auch von freiwilligen kommunalen

len Aufgaben erfordern vielerorts ein Aufeinanderzugehen der Nachbarn, um infrastrukturelle Angebote oder Leistungen zukünftig erhalten oder qualifizieren zu können.

Dies betrifft zum einen bisher nicht oder weniger im Mittelpunkt stehende Aufgabenfelder. Dazu zählen vor allem die verstärkte Zusammenarbeit von Kommunen bei internen Servicebereichen z. B. im Einkauf, in der Informationstechnologie, im Personalwesen und in der Gebäudebewirtschaftung. Hier kann gut strukturierte interkommunale Zusammenarbeit Kosten sparen und die Effizienz steigern.

Zum anderen bestehen noch Handlungsspielräume und Möglichkeiten interkommunaler Kooperation bei schwierigen und zwischen Kommunen oftmals strittigen Themen. Dazu zählen Ansiedlungsvorhaben im Bereich Gewerbe, Einzelhandel u. a. mit überörtlicher Bedeutung, bei der Baulandausweisung und z. B. bei dem Kosten- und Lastenausgleich zwischen benachbarten Kommunen unterschiedlicher Zentralitätseinstufung. Erfolgreiche Modelle und gute Beispiele interkommunaler Kooperation für diese „harten“ Themen sind bisher jedoch eher selten.

### 2.3 Akteure und Partner

Die Akteure und Partner interkommunaler Kooperation sind in erster Linie benachbarte Städte und Gemeinden. Je nach Aufgabenstellung, Organisationsform und Verbindlichkeit der Kooperation werden weitere, auch nichtkommunale Partner eingebunden. Beispielsweise sind bei eher weichen Themen, z. B. im Tourismus oder im Regionalmarketing Branchen- und Interessenverbände, Vereine, und Unternehmen Partner oder Mitglied einer Kooperation.

Bei der Erarbeitung von regionalen Einzelhandelskonzepten mit der Zielstellung, auf dieser Grundlage kontroverse Ansiedlungsvorhaben im Konsens und interkommunal zu klären, bietet es sich an, die Industrie- und Handelskammern, Einzelhandelsverbände oder auch Projektentwickler einzubinden. Diese können oftmals die Rolle eines neutralen Moderators einnehmen und bei schwierigen Fragestellungen zwischen Kommunen vermitteln.

### 2.4 Organisationsformen

Für die optimale Umsetzung und Erfüllung der notwendigen Aufgaben und bezogen auf den gewünschten Grad der Verbindlichkeit wählen die Partner die geeignete Organisationsform aus. Unterschiedliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene konkretisieren die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen und setzen Grenzen bei der Wahl der Organisationsform.

Unterschieden wird grundsätzlich zwischen eher „weichen“ und informellen Kooperationsformen und der „harten“ und formellen Kooperation. Darüber hinaus wird unterteilt zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen.

Zu den weichen Kooperationsformen zählt z. B. die gegenseitige Information und Abstimmung als unverbindlichste Kooperationsebene. Bei den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist die kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) die am häufigsten vorhandene weiche Kooperationsform. Hier besteht ein Gemeinschaftsorgan ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die keine formalen, für die Mitglieder der KAG bindenden Beschlüsse treffen, sondern nur Empfehlungen aussprechen kann. Beim öffentlich-rechtlichen Planungs- oder Zweckverband wird der Grad der Verbindlichkeit der Kooperation gesteigert. Hier werden definierte Aufgaben der Mitgliedskommunen vom Zweckverband in eigener Rechtspersönlichkeit wahrgenommen.

Im Privatrecht sind der (gemeinnützige) Verein und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit am besten geeignet, kommunale Aufgaben wahrzunehmen. Bei der GmbH werden über die Stammkapitalausstattung, Gesellschaftsstruktur und Aufgabendefinition der Einsatzbereich und damit der Grad der Verbindlichkeit der Kooperation bestimmt.

In Deutschland haben sich bestimmte Organisationsformen für einzelne Aufgaben bewährt. So wird die Kooperation in der Wasser- und Abwasserversorgung oder im Brandschutz meist über einen Zweckverband gewährleistet. Für die Tourismusentwicklung und das Regionalmarketing wird ein Verein oder eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) genutzt.

Geeignete Kooperationsformen zur Klärung einzelhandelsrelevanter Fragestellungen sind KAGs, Umland- und Planungsverbände vor allem im Hinblick auf die Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen sowie für die einvernehmliche Klärung ggf. strittiger Ansiedlungsvorhaben. Die Möglichkeiten sind jedoch dahin gehend begrenzt, dass z. B. KAGs keine bindenden Beschlüsse für seine kommunalen Mitglieder fassen kann. Für konkrete gemeinsame Ansiedlungen und gemeinsame Flächenentwicklungsprojekte sind die genannten Kooperationsformen eher nicht geeignet. Hier sind ein Zweckverband oder eine eigens gegründete GmbH sinnvoller.

## Überblick über Kooperationstypen

Die Thematik von interkommunalen Kooperationsformen wurde u. a. im Jahr 1974 bearbeitet, als eine Übersicht über sieben Modelltypen von Stadt-Umland-Verwaltungen publiziert wurde. Frido Wagener unterscheidet diese Typen primär dadurch, wie hoch die Intensität ist, mit der die neue Verwaltungsebene die öffentlichen Aufgaben übernimmt. (vgl. Gawron 2004, S. 11)

Gawron greift dieses Unterscheidungsschema auf und entwickelt es von informeller Kooperation bis zu länderübergreifender Zusammenarbeit weiter (siehe Tabelle, S.17). Die an Bedeutung gewinnenden Kooperationsformen sind gekennzeichnet durch Verhandeln, Freiwilligkeit, Mediationsverfahren, „Runde Tische“ sowie vertragliche Einvernehmensregeln und werden durch den Einsatz dieser weichen Instrumente zur informellen Planung gezählt. In der Kategorisierung fallen insbesondere die Ausprägungen des Informations- sowie des Konferenztyps unter die informellen Kooperationsformen, die im Falle einer rechtsförmigen Institutionalisierung zumeist auf die Vorschriften des Zivilrechts - als eingetragener Verein, GmbH oder Stiftung – zurückgreifen. (vgl. Gawron 2004, S. 12)

Allerdings dürfen durch privatrechtliche Zusammenschlüsse keine kommunalen Aufgaben durchgeführt werden, die hoheitlich zu erfolgen haben. So ist es in der kommunalen Bauleitplanung zwar möglich, mit Privaten z. B. in Form von städtebaulichen Verträgen zu kooperieren, aber die Gemeinde muss ihre Entscheidungsbefugnis und -verantwortung bewahren. Gawron führt als Vorteile dieser privatrechtlichen Kooperationsformen hohe Flexibilität, schnelle Anpassungsfähigkeit und keine unmittelbare staatliche Aufsicht auf. (vgl. Gawron 2004, S. 15)

Tabelle : Interkommunale Kooperationstypen und Beispiele

<b>Kooperationstyp</b>	<b>Rechtsform und Anwendungsbeispiel</b>
<b>Informationstyp</b>	Gesprächskreis
<b>Konferenztyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft in der Regel in privatrechtlicher Form, meist Idealverein § 21 BGB
<b>Abstimmungstyp</b>	Abstimmungsgebot der Kommunalen Bauleitplanung § 2 II+IV BauGB
<b>Zusammenarbeitstyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft im Nachbarschaftsbereich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage <i>§ 2 GKG Brandenburg</i>
<b>Vereinbarungstyp</b> Unterfall: <b>Verwaltungsgemeinschaft</b>	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung ohne Schaffung einer neuen Gebiets- oder Bundkörperschaft <i>Oberzentraler Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda § 28 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein</i>
<b>Zweckverbandstyp</b> Unterfall: <b>Planungsverband</b>	Rechtsfähige Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung speziell zugewiesener kommunaler Gesamtaufgaben <i>Abwasserverband § 205 BauBG - Regionaler Planungsverband Region München</i>
<b>Mehrzweckverband</b>	Aufgabenbündelung in einer Bundkörperschaft <i>Umlandverband Frankfurt/Main/ Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)</i>
<b>Ämter</b>	Gemeindeverband mit Gebietshoheit zur meist sektoralen Selbstverwaltung überörtlicher Angelegenheiten
<b>Städteverband</b>	Kreisähnlicher Mehrzweckverband <i>Städteverband Saarbrücken</i>
<b>Landkreise</b>	Überörtliche Gebietskörperschaft zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten
<b>Regionalkreis</b> Unterfall: <b>Regionalverband</b>	Gebietskörperschaft zweier Ebenen, der regionalkreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreisebene <i>Verband Region Hannover (nach Reform)</i> <i>Verband Region Stuttgart (strittig)</i>
<b>Regionalstadt</b>	Großräumige (zweistufige) kommunale Gebietskörperschaft, durch Eingemeindung geschaffen zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten <i>Groß-Berlin (1920)/ Groß-Hamburg (1937)</i>
<b>Höhere Gemeindeverbände</b>	Bundkörperschaftliche Gemeindeverbände zur komplementären Selbstverwaltung überörtlicher und überkreislicher Angelegenheiten <i>Landschaftsverband Westfalen-Lippe/ Oldenburgische Landschaft</i>
<b>Länderübergreifende Zusammenarbeit</b>	Staatsvertragliche Regelung zur Abstimmung von Planungsaufgaben der vertragschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen</i>
<b>Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer</b>	Staatsvertragliche Errichtung gemeinsamer Aufgabenträger mit Anordnungsbefugnis gegenüber Gebietskörperschaften der Vertragschließenden Bundesländer Gemeinsame Landesplanung und Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg

Quelle: Gawron 2004, S. 13.

Informationstyp

Der Informationstyp „steht für die rechtlich unverbindliche „weicheste“ und offenste Form interkommunaler Kooperation; er bedarf weder rechtlicher Verankerung noch rechtlicher Folgenverantwortung“. (vgl. Gawron 2004, S. 12)

Konferenztyp

Der Konferenztyp ist zumeist eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) in privatrechtlicher Form.

Abstimmungstyp

Der Abstimmungstyp ist die im § 2 Abs. 2 und 4 BauGB vorgeschriebene Zusammenarbeit der Gemeinden im Rahmen des Abstimmungsgebotes bei der Bauleitplanung, die jedoch nicht institutionalisiert werden muss. Diese Pflicht sichert ein Minimum an Kooperation zwischen benachbarten Gemeinden (vgl. Gawron 2004, S. 12)

Zusammenarbeitstyp

Die **kommunale Arbeitsgemeinschaft** (KAG) in öffentlich-rechtlicher Form ist eine lockere Art der interkommunalen Kooperation, da keine neue Institution geschaffen wird. Ihre Vorteile liegen in der Vielzahl der Arbeitsmöglichkeiten – z. B. Informationsaustausch, Beratung, Erledigung gemeinsamer Aufgaben – sowie in der Möglichkeit, eine effiziente Durchführung von Aufgaben in einem Gebiet über die Gemeindegrenzen hinaus zu gewährleisten. Das Tätigkeitsfeld muss sich jedoch auf den eigenen kommunalen Wirkungskreis beschränken. Die KAG wird durch einen öffentlich-rechtlichen koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag gebildet und ihre Beschlüsse haben keine verbindliche Innen- und Außenwirkung. Allerdings können in einigen Bundesländern besondere KAGs gebildet werden, die eine Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedern herbeiführen können. (vgl. Gawron 2004, S. 17f)

Vereinbarungstyp

Ebenso durch öffentlich-rechtlichen koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag kommt die **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** zustande, die die Erledigung einer kommunalen Gemeinschaftsaufgabe einem Beteiligten überträgt, wobei nur Gemeinde und Gemeindeverbände als Beteiligte in Betracht kommen. Charakterisiert ist diese Form durch die Außenwirkung der Beschlüsse und dem Recht eigene Satzungen zu erlassen. Neben der freiwilligen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gibt es auch die Pflichtvereinbarung, die jedoch nur aus unverzichtbaren Gründen des öffentlichen Wohls geschlossen werden kann. Unter diese Kategorie fallen Betriebe öffentlicher Einrichtungen (vgl. Gawron 2004, S. 18f)

Zweckverbandstyp

„Die intensivste Form eines öffentlich-rechtlichen Zusammenschlusses von selbstständigen Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises ist der kommunale Zweckverband.“ (vgl. Gawron 2004, S. 20) Er ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, der für seine Mitglieder (i.d.R. Gemeinden, Gemeindeverbände, Anstalten oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts)

einzelne bestimmte Aufgaben erledigt. Beispiele sind oft in den Bereichen Verkehr, Wasser und Abfall zu finden. Man unterscheidet

Zweckverbände in Freiverbände (freiwillige Vereinbarung der Mitglieder über den Zweck) und gesetzliche Verbände (durch Gesetz errichtet). Sie sind berechtigt, im Rahmen der zu erfüllenden Aufgabe Satzungen oder Rechtsverordnungen zu erlassen.

Ein bedeutendes Beispiel ist der kommunale oder regionale Planungsverband, der durch entsprechendes Landesgesetz zustande kommt. In Bundesländern mit kommunalisierter Regionalplanung findet das Zwecksverbandsrecht Anwendung, die Mitglieder sind Landkreise, kreisfreie Städte und zum Teil auch kreisangehörige Gemeinden. (vgl. Gawron 2004, S. 21)

#### Stadt-Umland-Verbände

Eine Variante von Planungsverbänden sind Stadt-Umland-Verbände, die in verdichteten Räumen oder Stadtregionen gebildet werden und häufig Träger der Regionalplanung sind. Sie können auch als **Mehrzweckverbände** bezeichnet werden, da sie meist zu der Erfüllung mehrerer Verwaltungsaufgaben verpflichtet werden. (vgl. Gawron 2004, S. 22) Beispiele sind die Verbände Großraum Hannover und Region Stuttgart, der Planungsverband München/Äußerer Wirtschaftsraum München, der Kommunalverband Ruhrgebiet und der Umlandverband Frankfurt am Main.

#### Gesamtgemeinden

Der Großteil der Flächenstaaten hat mit der Bildung einer neuen Verwaltungseinheit versucht, das Problem der unzureichenden Verwaltungs- und Finanzkraft kleiner Gemeinden bei der Aufgabenbewältigung zu lösen. Aus einzelnen Nachbargemeinden eines Landkreises werden räumlich zusammenhängende Gemeindeverbände mit Gebietshoheit zur Selbstverwaltung übertragener örtlicher sowie überörtlicher Aufgaben gebildet, wobei die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinde und Gesamtgemeinde nach Satz 1 bzw. Satz 2 Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes erfolgt. (vgl. Gawron 2004, S. 23) Bezeichnung (Gemeindeverwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Ämter) und Organisationsstruktur der Gesamtgemeinden unterscheiden sich in den Bundesländern. Die Strukturen stellen eine geeignete Basis für eine interkommunale Flächennutzungsplanung dar.

#### Landkreise

Kreise bzw. Landkreise sind Gebietskörperschaften zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten mit eigener Gebietshoheit. Zu dem Kernbereich der Selbstverwaltung eines Kreises zählt eine universale sachliche Kompetenz für alle überörtlichen, ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben, z. B. den Bau einer Kreisstraße. (vgl. Gawron 2004, S. 25)

## 2.5 Erfolgsfaktoren

Erfolgreiche interkommunale Kooperation setzt einige Einflussfaktoren voraus:

- Die Kooperation muss freiwillig sein. Nicht-freiwillige Kooperation schafft kein ausreichendes Engagement und bietet unzureichende Konsensmöglichkeiten.
- Die Partner müssen gleichberechtigt, d. h. mit gleicher Stimmenzahl oder nach ihrem Gewicht (Einwohnerzahl, Steuerkraft o. ä.) in der Kooperation und im Abstimmungsmodus vertreten sein.
- Jeder Partner muss einen eigenen Nutzen in der Kooperation erkennen. Win-Win-Situationen sind unerlässlich, um komplexe Aufgabenstellungen zu lösen.
- Die Kooperation muss transparent nach außen sein und ihre Ziele vermitteln können. Kooperation ist kein Selbstzweck.
- Der Erfolg der Kooperation wird durch das Engagement der Akteure und Partner bestimmt. Eine richtige Aufgabenstellung und die optimale Organisationsform sind allein kein Garant für den Erfolg der Zusammenarbeit.

## 2.6 Interkommunale Kooperation bei Ansiedlungs- und Standortfragen

Die Erfolgsfaktoren sind auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Einzelhandel und Standortansiedlungen zu beachten. Insbesondere das Prinzip der Freiwilligkeit und der erkennbare Nutzen für jeden Kooperationspartner sind unerlässlich, um kontroverse Ansiedlungsvorhaben und -verfahren kooperativ erörtern und abstimmen zu können.

Die interkommunale Klärung strittiger Ansiedlungsvorhaben ist ein schwieriges Thema der Zusammenarbeit. Oftmals berührt dies die ureigenen Interessen der jeweiligen Partner, widerspricht den eigenen Entwicklungszielen oder bewirkt möglicherweise schädliche Auswirkungen auf den Nachbarn. Hinzu kommen fiskalische und kommunalwirtschaftliche Zwänge.

Selten reichen informelle und „weiche“ Kooperationsformen aus, um im konkreten Einzelfall konsensuale und bei allen Partnern zustimmungsfähige Lösungen zu entwickeln. Formelle und verbindliche Organisationsformen, z. B. die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, können hier tragfähige Lösungen bieten. Voraussetzung ist, dass dafür im Rahmen einer freiwilligen informellen Kooperation eine Vertrauensbasis geschaffen worden ist und eine grundsätzliche Kooperations- und Verständigungsbereitschaft besteht.

### 3. Übersicht zu Fallbeispielen

Im Rahmen des Projektes wurden verschiedene prägnante Beispiele identifiziert, die im folgenden kurz vorgestellt werden.

#### Fallbeispiele der Genehmigungspraxis zum § 34 (3) BauGB

- Stadt Leipzig
- Stadt Berlin, Bezirk Treptow-Köpenick
- Stadt Berlin, Bezirk Marzahn-Hellersdorf



#### Beispiele Rechtssicherheit in § 34er-Gebieten

- Landkreis Gütersloh
- Stadt Burscheid
- Stadt Werl
- Stadt Leipzig
- Stadt Dresden

#### Beispiele für Interkommunale Kooperationsformen

- Region Hannover
- Östliches Ruhrgebiet
- Bremen/Niedersachsen
- Ost-Friesland


### 3.1 Fallbeispiele der Genehmigungspraxis zum § 34 (3) BauGB

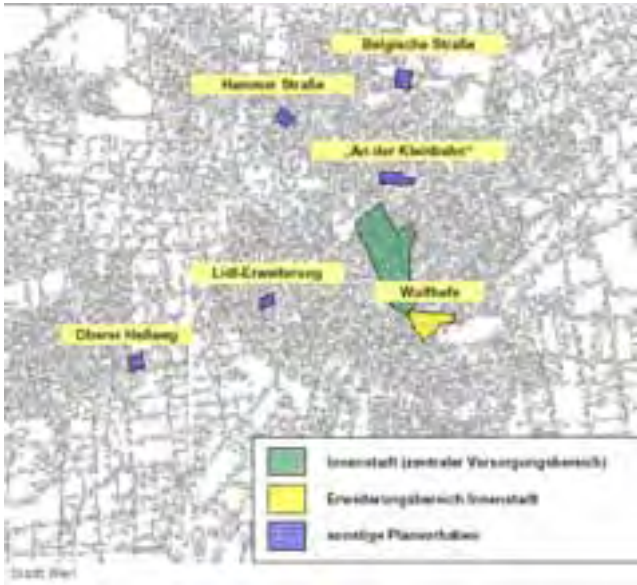
<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Sachsen</p> <p>Stadt Leipzig</p> <p>ca. 500.000 Einwohner</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Versorgungsbereich zu befürchten sind, da es zu einer Umlenkung der Kundenströme im Einzugsgebiet kommen würde.</p>
<p>Methoden/ Arbeitsschritte</p>	<p>Externes Gutachterverfahren im Auftrag der Stadt Versagung der gemeindlichen Zustimmung Ablehnung über § 34 (3) BauGB aufgrund von schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche</p>
<p>Übertragbare Ergebnisse</p>	<p>Fallbeispiel für andere Kommunen und Planungsämter</p>
<p>Kontakt</p>	<p>Stadt Leipzig Stadtplanungsamt Abt. 61.0 Stefanie Komm Martin-Luther-Ring 4-6 04109 Leipzig Tel.: 0341/1234879 Fax: 0341/1234925</p>

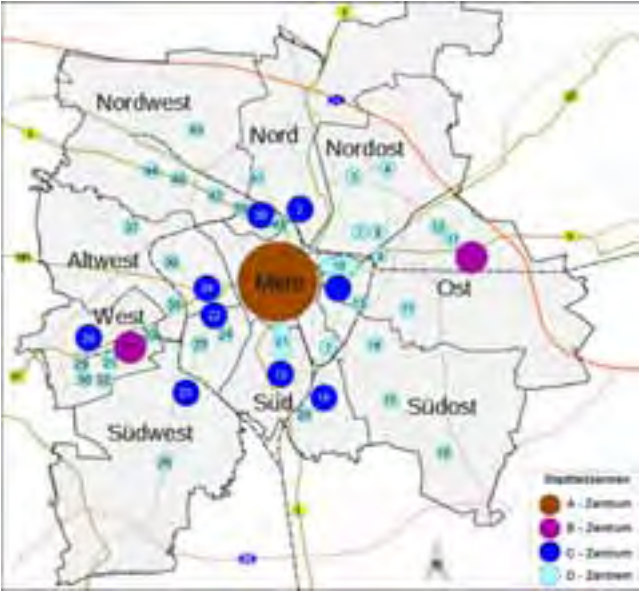
<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Berlin</p> <p>Bezirk Treptow-Köpenick, Ostberlin</p> <p>ca. 234.000 Einwohner</p>	
<p><b>Fallbeispiel</b></p>	<p>Großflächiger Einzelhandel im unbeplanten Innenbereich</p>
<p><b>Problemlage/ Zielstellung</b></p>	<p>Der Planstandort befindet sich an einer Hauptverkehrsstraße mit vereinzelt Einzelhandelseinrichtungen und einem kleinen Nahversorgungszentrum. Ein förmlich festgelegter zentraler Versorgungsbereich liegt nördlich der Muggelheimer Straße. Von Seiten des Bezirkes wird befürchtet, dass bei einer geplanten Verkaufsfläche von 2.080 qm schädliche Auswirkungen auf den bestehenden zentralen Versorgungsbereich auftreten.</p>
<p><b>Methoden/ Arbeitsschritte</b></p>	<p>Versagung der bezirklichen Zustimmung im Baugenehmigungsverfahren Ablehnung über § 34 (3) BauGB aufgrund von schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche</p>
<p><b>Übertragbare Ergebnisse</b></p>	<p>Fallbeispiel für andere Bezirke und Kommunen</p>
<p><b>Kontakt</b></p>	<p>Bezirksamt Treptow-Köpenick Frau Thielecke Alt-Köpenick 21 12555 Berlin Telefon: (030) 6172 2609</p>

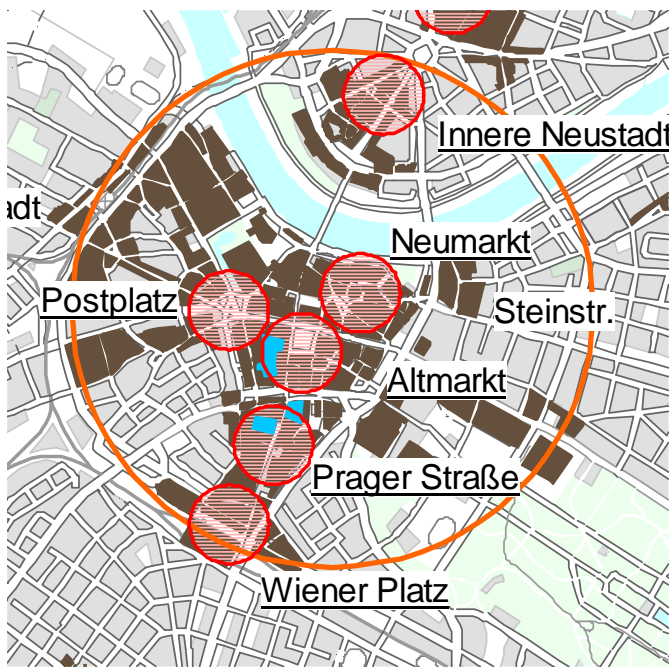
### 3.2 Beispiele Rechtssicherheit in § 34er-Gebieten

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>NRW</p> <p>Landkreis Gütersloh</p> <p>ca. 96.000 Einwohner</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>Verwaltungsinterner Handlungsleitfaden für die Genehmigungspraxis</p>
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Begriffliche Definitionsschwierigkeiten des neuen § 34 (3) BauGB wie „Zentrale Versorgungsbereiche“ und „Schädliche Auswirkungen“ sollen spezifiziert werden, indem bestehende § 34er-Gebiete analysiert und auf ihre Verträglichkeit im Hinblick auf mögliche Einzelhandelsvorhaben hin untersucht werden.</p>
<p>Methoden/ Arbeitsschritte</p>	<p>Städtebauliche Bestandsaufnahme Stärken-Schwächen-Analyse Formulierung von Verträglichkeitskriterien bzw. Kriterien für eine Unverträglichkeit/Schädigung Entwicklungsempfehlungen</p>
<p>Übertragbare Ergebnisse</p>	<p>Beispiel für andere Bauaufsichtsbehörden: Handlungsleitfaden als Argumentationshilfe für Vorhaben, die nach § 34 (3) BauGB zu beurteilen sind</p>
<p>Kontakt</p>	<p>Kreis Gütersloh Bernhard Bußwinkel 33324 Gütersloh Tel.: 05241 - 851923 Fax: 05241 - 851975</p>


<p><b>Kenndaten</b></p> <p>NRW</p> <p>Stadt Burscheid</p> <p>ca. 20.000 Einwohner</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>Definition Zentraler Versorgungsbereiche mit Selbstbindungsbeschluss</p>
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Die Möglichkeit, im Baugenehmigungsverfahren schädliche Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche geltend zu machen setzt voraus, dass Kommunen ihre Zentralen Versorgungsbereiche benennen können. Um sich zukünftig auf bestehende Versorgungslagen zu berufen, diese zu schützen und somit die Innenstadt zu stärken, werden die Zentralen Versorgungsbereiche definiert und förmlich festgelegt.</p> <p>Festlegung zentren- und nahversorgungsrelevanter Sortimente, Begrenzung der Verkaufsflächen von Tankstellenshops auf 150 qm. Begrenzung der branchenüblichen Rand- und Nebensortimente, sofern es sich um zentren- bzw. nahversorgungsrelevante Sortimente handelt, auf 10 % der Verkaufsfläche.</p>
<p>Methoden/ Arbeitsschritte</p>	<p>Städtebauliche Bestandsaufnahme Bewertung der Versorgungslagen Aufzeigen von Flächenpotenzialen Förmliche Festlegung mit Selbstbindungsbeschluss</p>
<p>Übertragbare Ergebnisse</p>	<p>Beispiel für andere Kommunen: Städtebauliche Steuerung der Einzelhandelsstandorte</p>
<p>Kontakt</p>	<p>Stadtverwaltung Burscheid Stadtentwicklungsplanung Höhestraße 7-9 51399 Burscheid Tel.: 02174/670-412 Fax: 02174/670-19-412 E-mail: <a href="mailto:planung@burscheid.de">planung@burscheid.de</a></p>

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>NRW</p> <p>Stadt Werl</p> <p>ca. 32.000 Einwohner</p>	
<p><b>Fallbeispiel</b></p>	<p>Strukturgutachten durch externen Gutachter im Auftrag der Stadt</p>
<p><b>Problemlage/ Zielstellung</b></p>	<p>Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für die Stadt Werl ist ein Strukturgutachten in Auftrag gegeben worden, welches eine quantitative und qualitative Bewertung der Einzelhandelssituation sowie Perspektiven und Potenziale für den Standort Werl aufzeigt und Handlungsempfehlungen ausspricht. Das Strukturgutachten versteht sich dabei als Einzelhandelskonzept, das der Stadt zur Begründung und Absicherung zukünftiger Planvorhaben dient. Zu aktuellen Planvorhaben wird im Rahmen des Gutachtens Stellung genommen und eine abschließende Empfehlung ausgesprochen. Die Stellungnahmen sollen bei zukünftigen Fällen als Orientierungshilfe dienen.</p>
<p><b>Methoden/ Arbeitsschritte</b></p>	<p>Quantitative und qualitative Bewertung der bestehenden Einzelhandelssituation Darstellung von Perspektiven und Potenzialen Handlungsempfehlungen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstadt Gutachterliche Stellungnahme zu aktuellen Planvorhaben</p>
<p><b>Übertragbare Ergebnisse</b></p>	<p>Beispiel für andere Kommunen: Betrachtung der Gesamtstadt in Form eines Strukturgutachtens unter Berücksichtigung aller aktueller Planvorhaben</p>
<p><b>Kontakt</b></p>	<p>BBE Unternehmensberatung GmbH Agrippinawerft 30 50678 Köln Tel.: 0221/936 55 01 Fax: 0221/936 55 101; E-mail: info@bbeberatung.com</p>


<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Sachsen</p> <p>Stadt Leipzig</p> <p>ca. 500.000 Einwohner</p>	
<p><b>Fallbeispiel</b></p>	<p>Stadtentwicklungsplan Zentren als Informeller Plan mit Selbstbindungsbeschluss</p>
<p><b>Problemlage/ Zielstellung</b></p>	<p>Tiefgreifende Veränderungen seit 1990 haben zu komplizierten innerstädtischen Entwicklungsverhältnissen und zahlreichen überdimensionierten Einzelhandelsstandorten im Umland der Stadt geführt. Eine Beeinträchtigung der Bedeutung Leipzigs als Versorgungsstandort und der stadtinternen Versorgungsstruktur war die Folge. Der Stadtentwicklungsplan Zentren soll die Entwicklung der Zentrenbereiche sichern und eine attraktive Mischung gewährleisten.</p>
<p><b>Methoden/ Arbeitsschritte</b></p>	<p>Bestandsaufnahme und Bewertung Formulierung Zielvorstellung Einteilung in A-, B-, C- und D-Zentren Textliche Festlegung straßenbegleitender Versorgungslagen detaillierte Zentrenpässe zu den einzelnen Standorten mit Entwicklungsempfehlungen.</p>
<p><b>Übertragbare Ergebnisse</b></p>	<p>Beispiel für andere Kommunen: Schutz von bestehenden und geplanten zentralen Versorgungsbereichen durch hohen Detaillierungsgrad im Zentrenkonzept</p>
<p><b>Kontakt</b></p>	<p>Stadt Leipzig Stadtplanungsamt Abt. 61.0 Stefanie Komm Martin-Luther-Ring 4-6 04109 Leipzig Tel.: 0341/1234879 Fax: 0341/1234925</p>

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Stadt Dresden</p> <p>Sachsen</p> <p>ca. 482.000 Einwohner</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>Zentrenkonzept</p>
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Die Verfestigung dezentraler Einzelhandelsstandorte und ein gesättigter Markt im Bereich Lebensmittel bei anhaltendem Investoreninteresse führen zu einer zunehmenden Gefahr für zentrale Versorgungsbereiche in Dresden. Zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche und zur Stärkung der Innenstadt wird das seit den 90er Jahren bestehende Zentrenkonzept aktualisiert und überarbeitet. Es befindet sich derzeit in der verwaltungsinternen Abstimmung.</p>
<p>Methoden/ Arbeitsschritte</p>	<p>Bestandsaufnahme und Bewertung Festlegung von Zentralen Versorgungsbereichen und Einzugsgebieten Ermittlung von Reserveflächen</p>
<p>Übertragbare Ergebnisse</p>	<p>Beispiel für andere Kommunen: Schutz der zentralen Versorgungsbereiche durch förmliche Festlegung sowie Aufzeigen von Reserveflächen als Angebot für Investoren</p>
<p>Kontakt</p>	<p>Landeshauptstadt Dresden Geschäftsbereich Stadtentwicklung Stadtplanungsamt Abt. Stadtentwicklungsplanung Petra Pilarski PF 120020 01001 Dresden Tel.: 0351/4883528 Fax: 0351/4883579</p>

## 3.3 Beispiele für Interkommunale Kooperationsformen

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Niedersachsen</p> <p>Region Hannover</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>Regionales Einzelhandelskonzept</p>
<p>Kooperationspartner</p>	<p>Kommunalverband Großraum Hannover (Rechtsnachfolgerin: Region Hannover) Gemeinde und Städte des Großraums Hannover Bezirksregierung Hannover IHK Einzelhandelsverband CONVENT Planung und Beratung GmbH gesa gesellschaft für Handels- Standort- und Immobilien- beratung mbH Hamburg</p>
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Angesichts eines verstärkten Ansiedlungs- und Erweiterungsdrucks im Bereich Einzelhandel seit Mitte der 90er Jahre und den damit verbundenen Folgen für die Zentrenentwicklung ist das Regionale Einzelhandelskonzept erstellt worden, mit dessen Hilfe die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte und die Grundversorgung im gesamten Verbandsgebiet gesichert werden und einer Verödung der Innenstädte entgegengewirkt werden soll. Flächenscharf werden Standorte festgelegt, auf denen großflächiger Einzelhandel in Zukunft grundsätzlich realisiert werden kann. Das Regionale Einzelhandelskonzept hat zur Neufassung eines Ziels des Raumordnungsprogramms für das gesamte Verbandsgebiet des ehemaligen Kommunalverbandes Großraum Hannover geführt. Auf diese Weise herrscht Rechtsklarheit und Planungssicherheit für Kommunen und Investoren.</p>
<p>Methoden/</p>	<p>Einzelhandelsstudie</p>

Arbeitsschritte	<p>Durchführung von Kommunalgesprächen und Workshops auf Teilraumbene</p> <p>Verbindliche Beschlüsse durch Verbandsversammlung des ehemaligen Kommunalverbandes Großraum Hannover</p> <p>Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms mit flächenscharfer Ausweisung zukünftiger Standorte</p>
Übertragbare Ergebnisse	<p>Übertragung auf andere Regionen möglich, aber aufgrund flächenscharfer Ausweisung von Zonen ist eine enge Abstimmung mit den beteiligten Kommunen erforderlich (Schnittstelle zwischen Regionalplanung und kommunaler Planungshoheit ist zu beachten)</p> <p>Die Region Hannover hat als Rechtsnachfolgerin das regionale Einzelhandelskonzept mit wenigen Modifizierungen erneut in das neue Regionale Raumordnungsprogramm 2005 integriert.</p>
Kontakt	<p>Region Hannover Christiane Wegener Hildesheimer Str. 20 30169 Hannover 05 11 / 6 16 - 225 45</p>

<p>Kenndaten</p> <p>NRW</p> <p>Östliches Ruhrgebiet</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>Regionales Einzelhandelskonzept mit zusätzlicher Interkommunaler Vereinbarung, Stand 2005 (das Konzept befindet sich z. Zt. in Überarbeitung)</p>
<p>Kooperationspartner</p>	<p>Land NRW 21 Städte und Gemeinden Einzelhandelsverband 5 Industrie- und Handelskammern 3 Kreise 2 Bezirksregierungen</p>

Problemlage/ Zielstellung	Zur Vermeidung eines übergroßen Angebotes an großflächigen Einzelhandelsbetrieben und somit zur Stärkung der innerstädtischen Zentren und der Stadtteilzentren ist eine verbindliche Grundlage geschaffen worden, welche den Umgang mit Einzelhandelsvorhaben in der Region regelt.
Methoden/ Arbeitsschritte	Gemeinsame Erarbeitung des Konzeptes Einzelhandelskonzept und Unterzeichnung einer Interkommunalen Vereinbarung Gegenseitige Information über Einzelhandelsvorhaben mit überörtlicher Bedeutung bei Bedarf nachbarliche Erörterungsrunden mit dem Ziel eines regionalen Konsens Verpflichtung zu Datenpflege und -austausch bei überörtlich bedeutsamen Ansiedlungen Einhaltung von Vereinbarungen, die im regionalen Konsens getroffen wurden
Übertragbare Ergebnisse	Vorbild für andere Regionen: Festlegen von Abstimmungsmethoden bei regional bedeutsamen Vorhaben zur Vermeidung gegenseitiger Nachteile
Kontakt	Stadtplanungsamt Dortmund Herr Stitz Katharinenstraße 9 44122 Dortmund Tel.: 0231/5027610

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Bremen/ Niedersachsen</p> <p>Kommunalverbund Nie- dersachsen Bremen e.V.</p>	
<p>Fallbeispiel</p>	<p>IMAGE-Moderationsverfahren</p>
<p>Kooperationspartner</p>	<p>23 Städte und Gemeinden Industrie- und Handelskammern</p>
<p>Problemlage/ Zielstellung</p>	<p>Um die Attraktivität der Zentren zu sichern und negative Auswirkungen auf angrenzende Gemeinden zu vermeiden, ist für großflächige Einzelhandelsvorhaben ein Moderationsverfahren entwickelt worden, bei dem die Mitgliedskommunen größere Ansiedlungsvorhaben regional abtimmen. Seit Ende 1998 wurden im Rahmen des IMAGE-Verfahrens 32 Vorhaben vertraulich mit einvernehmlichem Ergebnis moderiert. Bei weiteren 53 Vorhaben ergab die Einzelfallprüfung des externen Gutachters, dass eine Moderation nicht erforderlich war, da keine negativen raumordnerischen Auswirkungen im Sinne des Verfahrens zu erwarten waren.</p>
<p>Methoden/ Arbeitsschritte</p>	<p>Schaffung eines Instruments für die Bewertung der regionalen Einzelhandelsentwicklung (Rahmenkonzept), Erstellung und Aktualisierung einer regionalen Datenbasis des großflächigen Einzelhandelsbestands, Schaffung eines objektiven Beurteilungsmaßstabs durch einheitliche Vermutungskriterien für alle Vorhaben, Definition von Aufgreifschwelle nach Zentralität der Ansiedlungsgemeinde, Erarbeitung eines Verfahrens zur Einzelfallbewertung, Abstimmung des Verfahrens mit den beteiligten Kommunen, Sicherung der Verbindlichkeit des freiwilligen Verfahrens</p>

	durch kommunale Zustimmung zum Verfahren
Methoden/ Arbeitsschritte	Umsetzung: Moderationsverfahren mit bis zu 4 Stufen: 1. Meldephase: Anzeige eines geplanten Vorhabens durch Gemeinde, Prüfung des Vorhabens durch einen externen Gutachter bezüglich definierter Aufgreifschwelle, bei Unterschreitung der Schwellenwerte positiver Bescheid, ansonsten 2. Erste Moderation: vertrauliche Beratung von planender Gemeinde, IHK, Gutachter und Kommunalverbund, Empfehlung nach Einstimmigkeitsprinzip, bei kritischen Fällen: 3. Zweite Moderation: Hinzuziehung der Nachbargemeinden, Empfehlung nach dem Mehrheitsprinzip 4. Empfehlung, ggf. Veröffentlichung (bei nicht erzielter Einstimmigkeit)
Übertragbare Ergebnisse	Übertragbar bei Vorhandensein einer Regionalen Instanz
Kontakt	Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. Delmegarten 5 27749 Delmenhorst Tel : 04221 - 16 696 Fax : 04221 - 16 657 E-Mail : info@kommunalverbund.de

<p><b>Kenndaten</b></p> <p>Niedersachsen</p> <p>Städte und Gemeinden in Ost-Friesland</p>	
Fallbeispiel	Moderationsverfahren
Kooperationspartner	alle Städte und Gemeinden Ostfrieslands
Problemlage/ Zielstellung	Regionale Abstimmung bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandel, Vermeidung von Verdrängungswettbewerb, Ausgleich an Versorgungsstrukturen Effekte: seit 2004 Moderation von 7 Vorhaben z. T. mit der Empfehlung der Reduzierung/Aufgabe des Vorhabens
Methoden/ Arbeitsschritte	Strukturkonferenz, Arbeitskreise und externe Gutachtenerstellung im Vorfeld Moderationsverfahren bei konkreten Einzelfällen s. Bremen/Niedersachsen
Übertragbare Ergebnisse	Übertragbar bei Vorhandensein einer Regionalen Instanz
Kontakt	Oliver Fuchs Tel. 0511/7000 935 e-mail: ol.fuchs@gmx.de Prof. Dr. Ruth Rohr-Zänker Tel.: 0511/228 2165 e-mail: rohr-zaenker@stadtregion.net

## 4. Anhang: Auswertung der Werkstätten

### 4.1 Einleitung

Die Neuregelungen des BauGB sowie die Möglichkeiten Interkommunaler Kooperation mit dem Ziel der Steuerung von Einzelhandelsvorhaben waren Anlass für die Werkstattgespräche bei Kommunen, Landkreisen und regionalen Arbeitsgruppen, die sich zu diesen Themen informieren wollten. Genutzt haben das Angebot:

- die Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Der Teltow“ im Süden Berlins mit der Stadt Teltow sowie den Gemeinden Kleinmachnow und Stahnsdorf,
- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirke Berlins,
- die Stadt-Umland-Region Dresden, vertreten durch die Stadt Dresden und einige Umlandgemeinden,
- die Stadt Leipzig,
- die kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern,
- der Landkreis Schmalkalden-Meiningen,
- die IHK Plauen und einige Städte und Gemeinden im Kammerbezirk,
- die Kommunale Arbeitsgemeinschaft der ImPuls-Region Erfurt - Weimar - Jena.

Der Teilnehmerkreis setzte sich in der Regel zusammen aus Verwaltungsvertretern der Landesplanung, Stadt- und Regionalplanung, Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung, Bürgermeistern und Gemeindevertretern sowie Vertretern der IHK, des Einzelhandels und regionaler Einzelhandelsverbände.

In den Werkstattgesprächen wurden im interkommunalen Kontext die Möglichkeiten und Grenzen der interkommunalen Abstimmung bei Einzelhandelsansiedlungen diskutiert. Die Teilnehmer der Werkstattgespräche wurden durch drei Fachvorträge zu den Themen „Entwicklungstendenzen im deutschen Einzelhandel und Auswirkungen von Einzelhandelsansiedlungen auf Nachbarkommunen bzw. das Standortumfeld“, „Detaillierte Darstellung der neuen Rechtslage“ und „Innenstädte/zentrale Standorte versus dezentrale Standorte Chancen durch interkommunale Kooperation?“ sowie durch eine kurze Darstellung der lokalen Einzelhandelssituation durch örtliche Vertreter in die aktuelle Sachlage eingeführt. Ergänzt wurden die Vorträge durch Beispiele zu informellen Planungsmöglichkeiten und Interkommunalen Kooperationsformen. Im Verlauf der Veranstaltungsreihe konnte die Beispielsammlung durch Beiträge aus den einzelnen Kommunen ergänzt werden (siehe Punkt 3). Im Rahmen der moderierten Diskussion hatten die Teilnehmer darüber hinaus Gelegenheit, Erfahrungen zum Thema auszutauschen und individuelle Lösungsansätze für strittige Fälle zu formulieren.

## 4.2 Ergebnisse

Die Werkstattgespräche wurden in weiten Teilen dazu genutzt, der grundsätzlichen Unsicherheit im Umgang mit der neuen Gesetzeslage, insbesondere mit dem § 34 Abs. 3 BauGB, entgegen zu wirken. Zusätzlich haben die Diskussionen die Teilnehmer für den Zusammenhang von veränderter Gesetzesgrundlage und Interkommunaler Kooperation sensibilisiert.

Besonders in städtischen Regionen zeichnete sich in den Gesprächen ein starkes Interesse an den neuen Möglichkeiten zur Steuerung konkreter Einzelhandelsvorhaben ab. Der anhaltende Konkurrenzkampf und der aggressive Verdrängungswettbewerb, insbesondere im Bereich der Lebensmitteldiscounter, kennzeichnet vielerorts die Einzelhandelsentwicklung und verschärft die Problematik der Stärkung von Innenstädten. Trotz Sättigung bzw. Übersättigung bezüglich der Versorgungseinrichtungen hält das Investoreninteresse an, so dass schädliche Auswirkungen auf bestehende Strukturen in Zukunft verstärkt befürchtet werden. Teilweise haben die Kommunen erkannt, dass die neue Rechtslage in diesem Zusammenhang ein wirksames Steuerungsmittel darstellen kann.

In ländlichen Regionen sowie in vielen Grund- und Mittelzentren ist die neue Gesetzesgrundlage bisher nicht oder nur in geringem Umfang zum Einsatz gekommen. In strukturschwachen Gebieten muss sich die kommunale Praxis weniger mit neuen Ansiedlungsvorhaben befassen. Vielmehr gilt es geeignete Formen und Instrumente im Umgang mit den Folgen von Einzelhandelsansiedlungen der 90er Jahre zu entwickeln und anzuwenden. Steigende Leerstände in zentralen Lagen/Innenstädten und zunehmend brach fallende Flächen in peripherer Lage ohne Nachnutzungskonzept charakterisieren die Einzelhandelsituation. In schwach besiedelten Räumen ist bei anhaltend rückläufigen Bevölkerungszahlen häufig die Voraussetzung für wirtschaftlich relevante Einzugsbereiche nicht gegeben, so dass die verbrauchernahe Versorgung nur noch in Teilen gewährleistet werden kann. Für diese Räume gilt es in Zukunft, alternative Versorgungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Der eigentliche Themenschwerpunkt Interkommunale Kooperation fand bei den Ausrichtern und Teilnehmern unterschiedliches Interesse. Besonders in städtischen Regionen bestehen bereits interkommunale Abstimmungsebenen wie z. B. Arbeitsgruppen, in denen sich die Teilnehmer speziell mit dem Thema Einzelhandel befassen bzw. über geplante Einzelhandelsvorhaben informiert wird.

In ländlichen Räumen variierte das Interesse an Interkommunalen Kooperationsformen in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Situation. Sofern keine konkreten Vorhaben oder Anlässe sowie gemeinsame Themen im Vordergrund standen, war der Bedarf und das Interesse an Interkommunalen Kooperationsformen eher gering.

Zum Abschluss der Veranstaltungsreihe und nach Auswertung jedes einzelnen Werkstattgespräches zeichnen sich verschiedene Interessensgebiete in den Kommunen ab, für die Bedarf an weiterführenden Informationen gesehen wird.

Es besteht ein besonders hohes Interesse in den Kommunen an

- der neuen Rechtsgrundlage - entweder aus aktuellem Anlass oder aufgrund von bisherigen Unsicherheiten bezüglich der Anwendung,
- Rechtsurteilen zu den Themen Zentrale Versorgungsbereiche, Schädliche Auswirkungen und Interkommunale Kooperation,
- Beispielen für wirksame informelle Planungen und Konzepte wie z. B. Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepte,
- Empfehlungen und praktischen Beispielen hinsichtlich des Umgangs mit leerstehenden Einzelhandelsimmobilien, insbesondere Kaufhallen, Discountern etc. sowie Ideen und Strategien zur Nachnutzung brach gefallener Einzelhandelsstandorte
- alternativen Versorgungsmöglichkeiten in ländlich geprägten Regionen und
- Kooperationsformen speziell aus der Praxis der neuen Bundesländer.

### 4.3 Handlungsbedarfe und Lösungsansätze

Über die Werkstattgespräche hinaus ist im Rahmen der Veranstaltungsreihe einmalig eine Expertenrunde von Fachleuten des Baurechts im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zusammen getroffen, um die gesammelten Erfahrungen auszuwerten und die rechtlichen Rahmenbedingungen aus Sicht des Gesetzgebers zu erörtern. Dabei wurden rechtliche Unklarheiten angesprochen sowie Handlungsbedarfe und Lösungsansätze benannt, die im Folgenden vorgestellt werden.

Die Werkstattgespräche haben verdeutlicht, dass die Möglichkeiten der neuen Rechtslage in den Kommunen meist Einzelfallbezogen genutzt werden, die Verpflichtung zur Interkommunalen Kooperation sowie die Möglichkeiten freiwilliger Zusammenarbeit dabei noch nicht ausreichend erkannt werden.

Darüber hinaus scheinen die neu geregelten Paragraphen in der Genehmigungspraxis bisher nur in geringem Umfang zum Einsatz zu kommen, so dass eine endgültige Bilanz der rechtlichen Wirksamkeit erst nach einem weiteren Beobachtungszeitraum von 2-3 Jahren gezogen werden kann. Da Musterurteile bzw. -klagen ebenfalls noch ausstehen, herrscht in den Kommunen trotz der zahlreichen Verbesserungen Unsicherheit im Umgang mit der neuen Rechtslage. Die Begriffe „Schädliche Auswirkungen“ und „Zentrale Versorgungsbereiche“ sind nicht ausreichend bestimmt. Einige der bisher wenigen Fälle, in denen ein Bauvorhaben tatsächlich auf der Grundlage des neuen § 34 (3) BauGB nicht genehmigt wurde, werden in Punkt 3 vorgestellt.

In der Abstimmungs- und Genehmigungspraxis geht es aufgrund der Neuregelungen verstärkt darum, mögliche Auswirkungen sowie die Schädlichkeit eines

Vorhabens richtig zu beurteilen. Dies gelingt am ehesten innerhalb des Bauleitplanverfahrens, sofern die raumordnerischen Funktionen der Gemeinden konkret genug benannt sind und der Abwägungsprozess nach den gesetzlichen Vorschriften erfolgt. Im Rahmen des § 34 BauGB gestaltet sich die Beurteilung dagegen schwieriger. § 11 (3) BauNVO bietet nur bedingt Orientierungshilfe, da hier von Auswirkungen (ohne Verweis auf ihre Schädlichkeit) die Rede ist, für die die Rechtsprechung bezüglich der Kaufkraftabschöpfung einen Schwellenwert von 10 % zu Grunde legt (vgl. OVG Münster AZ 7A 2902/93). Um den Tatbestand der Schädlichkeit zu erfüllen, wäre der Schwellenwert entsprechend höher anzusetzen, die anzunehmende Höhe ist jedoch unklar bzw. strittig. Insgesamt ist die Interkommunale Abstimmung bei Vorhaben in § 34er-Gebieten noch nicht selbstverständlich in das Baugenehmigungsverfahren integriert.

Da sich § 34er-Gebiete oftmals durch kleinteilige, gemischte Strukturen auszeichnen, besteht jedoch der berechtigte Einwand, dass ein Schwellenwert bezüglich des Kaufkraftabflusses ohnehin wenig hilfreich ist, um schädliche Auswirkungen zu erkennen bzw. zu verhindern. Besonders im Konkurrenzkampf zwischen wohnungsnahen Versorgungseinrichtungen und marktbeherrschenden Discountern, welche mit bis zu 700 qm Verkaufsfläche in der Regel knapp unterhalb der Großflächigkeit agieren, können schon geringe Umsatzverlagerungen zu Leerständen, städtebaulichen Missständen und somit zur Schwächung bestehender oder geplanter Versorgungsbereiche führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mehrere kleine Discounter an einem Standortbereich angesiedelt sind und durch ihre Summe an Verkaufsflächen schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche bewirken.

Damit sich Kommunen gegen Einzelhandelsvorhaben mit möglichen schädlichen Auswirkungen effektiv schützen können ist es ratsam, innerhalb des Gemeindegebietes zentrale Versorgungsbereiche festzulegen. Durch die informelle Planung bzw. Festlegung wird eine Argumentationsgrundlage geschaffen, auf die sich die Kommunen in Ihren Stellungnahmen zum Baugenehmigungsverfahren berufen können. Da jedoch keine Vorgaben für den Detaillierungsgrad bestehen, bleibt dieser verwaltungsintern oft umstritten. Ein hohes Maß an Genauigkeit wäre jedoch Voraussetzung, um in der Genehmigungspraxis als sichere Entscheidungshilfe dienen zu können.

Entscheidungsträger bezüglich der Zulässigkeit eines Vorhabens ist die jeweilige Bauaufsichtsbehörde, doch scheint in der Genehmigungspraxis die Zuständigkeit von Einzelaspekten nicht geklärt. Häufig versteht sich die Behörde als Prüfinstanz der rechtlichen Voraussetzungen, die keine Einschätzung der regionalen Lage und der schädlichen Auswirkungen eines Vorhabens auf den regionalen Kontext zu äußern vermag.

Die Einschätzung der schädlichen Auswirkungen wird in der Regel auf die gemeindliche Stellungnahme verlagert. Sollte die Gemeinde jedoch die Zustimmung zu einem Einzelhandelsvorhaben versagen, obschon ein Positivgutachten vom Antragsteller vorliegt, entsteht eine neue Beweislast bei der unklar ist,

ob sie bei der Baugenehmigungsbehörde oder der Gemeinde liegt. Auch die Frage, ob und in welcher Form die Einschätzung der schädlichen Auswirkungen grundsätzlich durch Gutachten belegt werden muss, ist durch die Rechtsprechung bisher nicht entschieden.

Weiteren Raum für Interpretationen liefert der Begriff der Beeinträchtigung im Rahmen des § 34 (3a) BauGB. Art und Umfang der Beeinträchtigung sind durch Urteile bisher nicht klar verankert.

Kurzfristige Lösungsansätze, um Unsicherheiten im Umgang mit der neu geregelten Gesetzesgrundlage auszuräumen, können Weiterbildungsmaßnahmen in den Planungs- und Genehmigungsbehörden darstellen. Auf diese Weise kann für die Problematik sensibilisiert und soweit wie möglich Rechtssicherheit gegeben werden, bis erste Urteile zur Anwendung der neuen Paragraphen vorliegen.

Langfristig können schwierige Rechtsfälle und Streitigkeiten im regionalen Kontext nur verhindert werden, indem Kommunen freiwillige interkommunale Kooperationsverfahren für sich entwickeln. Diese können sowohl präventiv im Vorfeld möglicher strittiger Ansiedlungen als auch bei akutem, projektbezogenen Anlass genutzt werden. Hierfür sollte auf regionaler Ebene und in den Kommunen verstärkt geworben werden. So kann nicht nur Rechtsklarheit untereinander sondern auch Investitionssicherheit in der Region geschaffen werden. Die Aussicht auf mögliche bundes- oder landesseitige finanzielle Unterstützung und das In-Aussichtstellen sonstiger Vorteile für die beteiligten Kommunen könnten in diesem Zusammenhang effektive Steuerungsmöglichkeiten darstellen.

Auch die Einführung einer deutlichen gesetzlichen Verpflichtung zur interkommunalen Abstimmung z. B. im Rahmen der Erstellung von Regionalen (EH-) Konzepten, ist zu prüfen. Zumindest sollten der kommunalen Ebene Handreichungen in Form von Arbeitshilfen und Erlassen der Länder zum Umgang mit der neuen Gesetzeslage angeboten werden.

#### 4.4 Fazit

Die Werkstattveranstaltungen in den einzelnen Kommunen, Landkreisen, Regionen und Arbeitsgemeinschaften haben gezeigt, dass die Erfahrungen mit der neuen Gesetzesgrundlage zu den Themen Einzelhandel, Steuerungsmöglichkeiten von Ansiedlungsvorhaben und Interkommunale Kooperation sowohl im Bauleitplanverfahren wie auch in der Genehmigungspraxis noch gering sind.

Die Möglichkeiten, die durch die Novellierung des BauGB geboten werden, sind von den Teilnehmern der Werkstattgespräche mit großem Interesse aufgenommen worden. Besonders anhand der ausgewählten Fallbeispiele konnten Anregungen und Ideen zu Steuerungsmethoden vermittelt werden. Mit

großem Interesse werden erste Rechtsurteile zu den jeweiligen Themenkomplexen erwartet, welche ebenfalls einen Leitfaden und Orientierungsrahmen bieten können.

Bestehende Modelle und Strategien, die sich schon jetzt auf der Ebene der Genehmigungsbehörden wie auch im Rahmen von Interkommunalen Kooperationen bewährt haben, werden in Punkt 3 vorgestellt.

## 5 Beispielhafte Literatur

Aigner, Birgit/Miosga, Manfred (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadtregionen. Kallmütz/Regensburg

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen. Hannover

Amtsblatt für Brandenburg Nr. 21: Einführungserlass zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien. S. 595 - 599. Potsdam 2005

BauR 11/2005: Der Ausschluss des zentrenschädigenden Einzelhandels im unbepflanzten Innenbereich. Dr. jur. Heinz Janning. S. 1723 - 1733. Düsseldorf 2005

BauR 3/2005: Die Steuerung des großflächigen Einzelhandels nach §§ 2 und 34 BauGB. Dr. Hans Vietmeier. S. 480 - 490. Düsseldorf 2005

Bose, Michael (1997) (Hrsg.): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen. Hamburg

Bußwinkel, Bernhard: § 34 Abs. 3 BauGB – Beispiele aus der Praxis im Kreis Gütersloh (Vortrag). Gütersloh 2005

Fuchs, Oliver: Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in regionaler Verantwortung. In: Raumforschung und Raumordnung 6/2004, S. 418 - 428, Bonn/Hannover 2004

Gawron, Thomas: Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Im UFZ-Bericht Nr. 25/2004

Geyer, Dominik: Neuregelungen für den Einzelhandel. In: Planerin 3/05. Hrsg. SRL. Bochum 2005

Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Stuttgart

Philippi, Tim (1995): Interkommunale Zusammenarbeit (II), Gesetzliche Regelung für die Region Stuttgart. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie. Heft 1. S. 34-36

Reidt, Dr. Olaf: Die Genehmigung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben - die rechtliche Bedeutung des neuen § 34 Abs. 3 BauGB. In: UPR Umwelt und Planungsrecht 7/2005, S. 241 - 247. Hrsg. Ludwig Fröhler. München 2005

Schmigalla, Hans (1998): Erfolgsfaktoren Regionaler Entwicklungskonzepte. In: Danielzyk, Rainer / Lilienbecker-Hecht, Ulrike / Prieb, Axel (1998) (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland? Bonn. S. 73-106

Schmitz, Holger / Federwisch, Christof: Einzelhandel und Planungsrecht, Berlin 2005

[www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

[www.kommunalverbund.de](http://www.kommunalverbund.de)

[www.stadt-werl.de](http://www.stadt-werl.de)

[www.hamm.de](http://www.hamm.de)