



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 1.08
VGH 2 BV 07.3

Verkündet
am 17. Dezember 2009
Jakob
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 17. Dezember 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Dr. Jannasch sowie
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Dr. Bumke

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 10. August 2007 aufgehoben.

Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin erstrebt die Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs auf einem im unbeplanten Innenbereich liegenden Grundstück in München.
- 2 Das Verwaltungsgericht wies die Klage nach Einholen eines Gutachtens mit der Begründung ab, das Vorhaben sei planungsrechtlich unzulässig, da von ihm schädliche Auswirkungen (jedenfalls) auf das Nahbereichszentrum Altaubing/Altostraße zu erwarten seien.
- 3 Auf die Berufung der Klägerin hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Beklagte mit Urteil vom 10. August 2007 (juris) verpflichtet, die beantragte Baugenehmigung zu erteilen. Zwar umfasse der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ auch Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen und verfüge der Nahversorgungsbereich Altaubing/Altostraße über straßendorfartige, funktionale Strukturen, die ein vielfältiges Warenangebot für den täglichen und periodischen Bedarf gewährleisteten, so dass er im Grundsatz ein taugliches Schutzobjekt des § 34 Abs. 3 BauGB sei. Schädliche Auswirkungen auf diesen Bereich im Sinne eines Verlusts der städtebaulichen Funktion als Nahversorgungsbereich seien jedoch nicht zu erwarten. Während sich die zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen eines Vorhabens - mit sachverständiger Hilfe - einigermaßen konkret und damit als hinreichend wahrscheinlich abschätzen ließen, seien daraus abzuleitende städtebauliche Folgen nur schwer nachvollziehbar darzustellen. Im Interesse der Praktikabilität und einer möglichst vorhersehbaren Rechtsprechung sei es deshalb sachgerecht, sich zur Feststellung schädlicher Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB grundsätzlich der einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben als Orientierungshilfe zu bedienen. Nach dem Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 8. August 2006 dürften Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen innenstadtrelevante Sortimente verkauft werden, bei Waren des kurzfristigen, täglichen

Bedarfs höchstens 25 % der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich abschöpfen. Da der Plangeber grundsätzlich ohne Verstoß gegen höherrangiges Landesplanungsrecht die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche als gesichert ansehen dürfe, wenn neu auszuweisende Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte die Kaufkraftabschöpfung im Nahbereich von nicht mehr als 25 % ermöglichen, könnten schädliche Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB grundsätzlich nicht schon bei einer diesen Grenzwert voraussichtlich nicht erreichenden Kaufkraftabschöpfung zu erwarten sein.

- 4 Die Beklagte hat die vom Senat zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung führt sie aus, das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verletze in mehreren Punkten Bundesrecht: Schädliche Auswirkungen seien nicht erst dann zu erwarten, wenn der *Verlust* der städtebaulichen Funktion als Nahversorgungszentrum drohe. Bei der Frage, ob schädliche Auswirkungen zu erwarten seien, handele es sich um eine Prognose, bei der die gerichtliche Kontrolldichte eingeschränkt sei. Die Vermutungsregel in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO sei entsprechend anzuwenden. Die Zweifel des Verwaltungsgerichtshofs an der Verwertung von Marktgutachten seien unberechtigt. Die Orientierung an landesplanerischen Zielvorgaben bei der Auslegung von § 34 Abs. 3 BauGB sei in jeder Hinsicht ungeeignet.
 - 5 Die Klägerin verteidigt das angefochtene Urteil.
 - 6 Die Landesadvokatur Bayern als Vertreterin des öffentlichen Interesses hebt hervor, die Raumordnungssysteme der Bundesländer gingen von einer gesamt-räumlichen Betrachtung aus, die nicht ohne Weiteres auf zentrale Versorgungsbereiche innerhalb von Großstädten zu übertragen sei; diese seien aber in den Regelungsbereich von § 34 Abs. 3 BauGB einbezogen.
- II
- 7 Die Revision der Beklagten ist begründet. Die Gründe, mit denen der Verwaltungsgerichtshof das Vorliegen schädlicher Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB verneint, verstoßen gegen Bundesrecht (1.). Das angegriffene

Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO); Bundesrecht verbietet nicht, den Nahversorgungsbereich Altaubing/Altostraße als zentralen Versorgungsbereich einzustufen (2.). Da ohne weitere tatsächliche Feststellungen, die zu treffen dem Revisionsgericht verwehrt ist, nicht entschieden werden kann, ob von dem Vorhaben der Klägerin schädliche Auswirkungen auf den Versorgungsbereich Altaubing/Altostraße zu erwarten sind, ist die Sache an den Verwaltungsgerichtshof zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO) (3.).

- 8 1. Die Gründe, mit denen der Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis gelangt, schädliche Auswirkungen auf den Nahversorgungsbereich Altaubing/Altostraße seien von dem streitigen Vorhaben nicht zu erwarten, stehen mit Bundesrecht nicht in jeder Hinsicht im Einklang.
- 9 1.1 Dem Berufungsurteil liegt nur teilweise ein zutreffendes Verständnis von § 34 Abs. 3 BauGB zugrunde.
- 10 1.1.1 Dem Verwaltungsgerichtshof ist darin zuzustimmen, dass § 34 Abs. 3 BauGB wegen der grundsätzlichen Wettbewerbsneutralität des Planungsrechts (vgl. bereits Beschluss vom 26. Februar 1997 - BVerwG 4 NB 5.97 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 117 m.w.N.) nur vor schädlichen *städtebaulichen* Auswirkungen schützt. Zentrale Versorgungsbereiche sollen erhalten werden, weil ihnen eine herausragende Bedeutung für Bestand und Entwicklung von Städten und Gemeinden zukommt. Bezweckt wird nicht der Schutz der vorhandenen Einzelhandelsbetriebe um ihrer selbst willen; schon gar nicht geht es um die Verhinderung von Konkurrenz. Angestrebt wird beispielsweise auch nicht die Förderung des Mittelstands oder im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels die Bevorzugung von Vollsortimentern im Verhältnis zu Discountern (vgl. hierzu den Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30. April 2002, ZfBR 2002, 598 sowie das Senatsurteil vom 24. November 2005 - BVerwG 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <368 f.>). Vielmehr soll eine bestimmte städtebauliche Struktur erhalten werden, die sich durch Zentralität auszeichnet und eine diffuse Verteilung von Ein-

richtungen in die Fläche vermeidet. Der Gesetzgeber misst der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden eine hohe städtebauliche Bedeutung bei, und zwar zur Stärkung der Innenentwicklung und der Urbanität der Städte sowie besonders auch zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen (BTDrucks 16/2496 S. 10 f.). In diesem Zusammenhang kann auch dem städtebaulichen Ziel der Erhaltung eines historisch gewachsenen Ortskerns, wie er hier nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs besteht, ein besonderer Stellenwert zukommen. Die Aufnahme eines zentralen Versorgungsbereichs in ein städtebauliches Zentrenkonzept der Gemeinde kann dessen Stellenwert unterstreichen.

- 11 1.1.2 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs (UA S. 7, juris Rn. 23) greift die Wirkung des § 34 Abs. 3 BauGB nicht erst in den Fällen ein, in denen das Vorhaben die ökonomischen Bedingungen im fraglichen Bereich so nachhaltig beeinflusst, dass der *Verlust* der städtebaulichen Funktion als zentraler Versorgungsbereich zu erwarten ist. Wie der Senat in seinem - bei Verkündung der Berufungsentscheidung allerdings noch nicht ergangenen - Urteil vom 11. Oktober 2007 - BVerwG 4 C 7.07 - (BVerwGE 129, 307 Rn. 15) entschieden hat, lässt ein Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Standortgemeinde vielmehr jedenfalls dann erwarten, wenn es deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können. Ob bereits dieser mit Bundesrecht nicht vereinbare Ansatz eine Aufhebung des angegriffenen Urteils rechtfertigen würde, kann im Hinblick auf die nachfolgenden Ausführungen unter 1.2 dahingestellt bleiben.
- 12 1.1.3 Wiederum zutreffend weist der Verwaltungsgerichtshof darauf hin, dass einem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich nicht schon dann entgegengehalten werden können, wenn sie lediglich *möglich* erscheinen (UA S. 7, juris Rn. 24). Voraussetzung ist vielmehr, dass eine hinreichend gesicherte Tatsachenbasis besteht, mit der sich die Erwartung schädlicher Auswirkungen begründen lässt.

- 13 Entgegen der Auffassung der Beklagten und der Landesadvokatur ist die Vermutungsregel in § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB weder unmittelbar noch kraft gesetzlicher Verweisung heranzuziehen (vgl. auch Urteil vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 2.08 - Rn. 12). Eine nur unter bestimmten Voraussetzungen widerlegbare normative Regel, dass bei Überschreiten einer bestimmten Verkaufs- und Geschossfläche schädliche Auswirkungen zu erwarten sind, stellt § 34 Abs. 3 BauGB - anders als § 11 Abs. 3 BauNVO - nicht auf (Beschluss vom 12. Februar 2009 - BVerwG 4 B 3.09 - Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 34 = UPR 2009, 193, Rn. 9). Die Vorschrift verlangt vielmehr eine Prognose. Diese Prognose eröffnet der Behörde entgegen der Auffassung der Beklagten allerdings keinen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Entscheidungsspielraum. Vielmehr handelt es sich um eine gebundene Entscheidung. Im Rahmen der Prognose sind alle Umstände des jeweiligen Einzelfalls in den Blick zu nehmen (vgl. Urteil vom 11. Oktober 2007 a.a.O. Rn. 24).

- 14 Bei der Entscheidung, ob von einem Vorhaben schädliche Auswirkungen zu erwarten sind, sind diejenigen Auswirkungen zugrunde zu legen, die typischerweise von einem Betrieb der Art, wie er zur Genehmigung gestellt wird, an der betreffenden Stelle zu erwarten sind. Die Beurteilung wird im Wesentlichen auf den Angaben in den Bauvorlagen und einer mitgelieferten oder angeforderten Sortimentsbeschreibung aufbauen. Somit ist in einem Fall der vorliegenden Art in die Würdigung einzubeziehen, dass es sich um einen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb des Typs Discounter handelt. Dagegen gehören, wie der Senat bereits in seinem Urteil vom 11. Oktober 2007 a.a.O. Rn. 20) hervorgehoben hat, beispielsweise Preisgestaltung, Werbemethoden, Schaufensterdekoration, Sachkunde und Freundlichkeit des Personals nicht zum Prüfprogramm der Genehmigungsbehörde.

- 15 Sind - wie dies vorliegend der Fall ist - im Einzugsbereich eines zentralen Versorgungsbereichs in räumlicher Nähe an anderer Stelle bereits Einzelhandelsbetriebe vorhanden, dürfen diese bei der Gesamtbetrachtung nicht unberücksichtigt bleiben (vgl. Beschluss vom 12. Februar 2009 a.a.O. Rn. 6). Schädliche

Auswirkungen i.S.d. § 34 Abs. 3 BauGB können sich auch daraus ergeben, dass das geplante Vorhaben zusammen mit bereits vorhandenen Betrieben eine Beeinträchtigung des geschützten zentralen Versorgungsbereichs bewirkt. Denn ein gerade noch unbedenkliches Nebeneinander eines Einzelhandelsbetriebs an einem nicht integrierten Standort in räumlicher Nähe zum Versorgungsbereich kann durch das Hinzutreten eines weiteren Vorhabens in eine städtebaulich beachtliche Schädigung der Funktionsfähigkeit des Versorgungsbereichs umschlagen (Urteil vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 2.08 - Rn. 16).

- 16 1.1.4 Die Fragestellung, ob die Schädlichkeitsschwelle des § 34 Abs. 3 BauGB erreicht wird, zwingt den Rechtsanwender dazu, ökonomische Zusammenhänge zu ermitteln und im Hinblick auf ihre städtebauliche Relevanz zu bewerten. (Urteil vom 11. Oktober 2007 a.a.O. Rn. 16). In der behördlichen und gerichtlichen Praxis werden zu erwartende Kaufkraftabflüsse als Kriterium dafür herangezogen, ob die ökonomischen Fernwirkungen eines Vorhabens die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs stören können. Der Senat hat im genannten Urteil hervorgehoben, allein der Umstand, dass die Beurteilung wirtschaftlicher Zusammenhänge dem Rechtsanwender im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB schwerfallen möge, und die Erfahrung, dass Vorhabenbetreiber in einzelnen Fällen unplausible Marktgutachten vorlegten, erlaubten nicht die Schlussfolgerung, die voraussichtlichen Umsatzumverteilungen seien kein maßgebliches Kriterium für die mit dem Begriff der schädlichen Auswirkungen erfassten Funktionsstörungen. Somit verbietet sich die Annahme, Marktgutachten seien von vornherein und generell ungeeignet, um auf der Ebene der Vorhabenzulassung oder in einem Gerichtsverfahren aufzuklären, ob schädliche Auswirkungen zu erwarten sind. Diese Überlegungen gelten - anders als der Verwaltungsgerichtshof es wohl sieht (UA S. 8, juris Rn. 26) - auch für die aus den zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen eines Vorhabens abzuleitenden städtebaulichen Folgen. Sie schließen allerdings die Weiterentwicklung des Prognoseinstrumentariums und die Heranziehung differenzierterer Maßstäbe nicht aus. Beispielsweise kann zu berücksichtigen sein, ob es sich um einen im Hinblick auf seine städtebauliche Funktionsfähigkeit stabilen zentralen Versorgungsbereich handelt oder - dies zu überprüfen bietet der vorlie-

gende Fall besonderen Anlass - um einen gleichsam vorgeschädigten Bereich, der einerseits durchaus noch schutzwürdig, andererseits aber besonders schutzbedürftig ist. Auch kann die Gefährdung eines im zentralen Versorgungsbereich vorhandenen „Magnetbetriebs“, der maßgebliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs hat, in die Würdigung einzustellen sein (vgl. Urteil vom 11. Oktober 2007 a.a.O. Rn. 24). Eine differenzierte Betrachtung ist ferner geboten, wenn von dem zur Genehmigung stehenden Betrieb Auswirkungen von möglicherweise unterschiedlicher Intensität auf mehrere zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind. Ob numerisch-präzise Schwellenwerte geeignet sind, den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden, erscheint fraglich und wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt (vgl. auch Urteil vom 17. September 2003 - BVerwG 4 C 14.01 - NVwZ 2004, 220, 223 = Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 117 S. 82; insoweit in BVerwGE nicht abgedruckt).

- 17 1.1.5 Der Verwaltungsgerichtshof ist im angegriffenen Urteil (UA S. 8, juris Rn. 25) davon ausgegangen, keinen hinreichenden Wahrscheinlichkeitsgrad für das Vorliegen schädlicher Auswirkungen biete ein Vergleich der vorhandenen mit den durch das Vorhaben hinzutretenden *Verkaufsflächen*, da damit nicht schlüssig zu begründen sei, dass etwaige ökonomische Auswirkungen voraussichtlich auf die städtebauliche Struktur durchschlagen würden. Sollten diese Ausführungen dahin zu verstehen sein, dass das Instrument eines Verkaufsflächenvergleichs von vornherein und für alle Fälle aus Rechtsgründen für die nach § 34 Abs. 3 BauGB vorzunehmende Beurteilung ausscheide, wäre dem nicht zu folgen. Denn dieser Maßstab ist nicht rechtlich ungeeignet, wengleich der bloße Verkaufsflächenvergleich nicht überbewertet werden darf (Urteile vom 11. Oktober 2007 a.a.O. Rn. 25 und vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 2.08 - Rn. 15). Sollten die Überlegungen des Verwaltungsgerichtshofs hingegen darauf zielen, dass er den Verkaufsflächenvergleich wegen seines begrenzten Untersuchungsgegenstands in tatsächlicher Hinsicht als nicht ausreichend aussagekräftig ansieht, wäre dagegen aus revisionsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Da das angegriffene Urteil aus den nachfolgenden Gründen gegen Bundesrecht verstößt, kann dahingestellt bleiben, welche Reichweite der Verwaltungsgerichtshof seinen Ausführungen beimessen wollte.

- 18 1.2 Der Verwaltungsgerichtshof verstößt jedenfalls gegen Bundesrecht, wenn er im Kern seiner Argumentation davon ausgeht, im Interesse der Praktikabilität und einer möglichst vorhersehbaren Rechtsprechung sei es sachgerecht, sich zur Feststellung schädlicher Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB grundsätzlich der einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben als Orientierungshilfe zu bedienen (UA S. 8, juris Rn. 27). Damit legt er einen aus Rechtsgründen ungeeigneten Maßstab zugrunde. Zielvorgaben in einem Landesentwicklungsprogramm, die sich an die Träger der Bauleitplanung richten und sich auf einen landesplanerischen, mehrere Gemeinden umfassenden Nahbereich beziehen, können grundsätzlich nicht als Maßstab für die Beurteilung herangezogen werden, ob im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB von einem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde zu erwarten sind.
- 19 1.2.1 Der Verwaltungsgerichtshof zieht einen Maßstab heran, der für einen anderen rechtlichen Zusammenhang aufgestellt worden ist, ohne darzulegen, dass er sich dennoch für die Auslegung und Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB eignen soll.
- 20 Die herangezogenen landesplanerischen Zielvorgaben richten sich an die Träger der Bauleitplanung. Davon geht der Verwaltungsgerichtshof in Auslegung des bayerischen Landesrechts selbst aus, wenn er hervorhebt, welche Grenzen seiner Planungsbefugnis der *Plangeber* zu beachten habe. Dies ergibt sich aber auch aus der bundesrechtlich vorgegebenen Aufgabenstellung von Raumordnung und Landesplanung. Mit der Aufstellung von Zielen der Raumordnung setzen die Träger der Landesplanung und der Regionalplanung den Trägern der Bauleitplanung Grenzen; die Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dabei haben die Träger der Landesplanung und der Regionalplanung einen weiten Gestaltungsspielraum. Auch wenn länderübergreifend - beispielsweise auf der Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) - auf eine einheitliche Bildung fachlicher Maßstäbe hingewirkt werden mag, sind die Träger der Raumordnung in der Entscheidung frei, ob und mit welchen Regelungen im Einzelnen sie Ziele der

Raumordnung beschließen. Daher kommt eine unmittelbare Anknüpfung an landesplanerische Zielvorgaben bei der Auslegung und Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB nicht in Betracht. Denn dies würde dazu führen, dass eine rechtlich gebundene Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung vom jeweiligen Inhalt landes- und regionalplanerischer Dezision abhängig wäre. Für eine derartige Delegation geben Wortlaut und Entstehungsgeschichte von § 34 Abs. 3 BauGB jedoch nichts her. Mit dem Einfügen von § 34 Abs. 3 BauGB sollte der Schutz zentraler Versorgungsbereiche in unbeplanten Innenbereichen, in denen § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 11 Abs. 3 BauNVO nicht herangezogen werden kann, gestärkt werden. Insbesondere sollten entgegen früherer Rechtsprechung auch die sog. Fernwirkungen auf bestehende außerhalb der näheren Umgebung liegende zentrale Versorgungsbereiche einbezogen werden (BTDrucks 15/2250 S. 33). Dabei kommt es auf die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des oder der zentralen Versorgungsbereiche im Einzelfall an. Unterschiedliche planerische Bewertungen durch die Träger der Landesplanung oder der Regionalplanung sollen dabei nicht einfließen. Vielmehr ist § 34 Abs. 3 BauGB wie jede andere Norm des Bundesrechts bundeseinheitlich auszulegen. Die Struktur der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens nach § 34 BauGB als gebundene Verwaltungsentscheidung sollte mit § 34 Abs. 3 BauGB nicht grundlegend verändert werden. Bereits aus diesem rechtssystematischen Grund ist das Vorgehen des Verwaltungsgerichtshofs mit Bundesrecht nicht vereinbar.

- 21 1.2.2 Davon abgesehen ist die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Anknüpfung an die einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben als Orientierungshilfe auch in der Sache für die Auslegung und Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB ungeeignet.
- 22 Mit den Mitteln der Raumordnung kann eine gegenüber Ansiedlungen von Einzelhandelsvorhaben großzügigere oder im Hinblick auf legitime raumordnerische Ziele auch strengere Linie verfolgt werden. Adressat von Zielen der Raumordnung ist in dem hier gegebenen Zusammenhang die Bauleitplanung, die ihrerseits im Rahmen des Abwägungsgebots unterschiedlich weitgehende städtebauliche Ziele verfolgen darf. Mit den Mitteln der Bauleitplanung darf auch

eine Veränderung des gegenwärtigen Zustands herbeigeführt werden. Entsprechendes gilt für Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB. Demgegenüber hat sich die rechtlich gebundene Entscheidung in § 34 BauGB grundsätzlich am vorhandenen Bestand zu orientieren. Der Baugenehmigungsbehörde steht kein planerischer Entscheidungsspielraum zur Seite. Der Regelung in § 34 Abs. 3 BauGB liegt ebenso wie derjenigen in § 34 Abs. 1 BauGB ein anderer Bezugsrahmen zugrunde, als er für die Bauleitplanung gilt. Maßstab für die rechtlich gebundene Entscheidung sind die tatsächlichen Verhältnisse und deren rechtliche Einordnung - auch wenn diese durch Einzelhandelskonzepte der Gemeinden bestätigt und gegebenenfalls präzisiert werden können -, nicht aber planerische Entscheidungen der Träger der Landesplanung oder der Bauleitplanung (vgl. auch zur räumlichen Abgrenzung den Beschluss vom 12. Februar 2009 - BVerwG 4 B 5.09 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 208 S. 10 Rn. 7).

- 23 Hinzu kommt, dass der vom Verwaltungsgerichtshof herangezogenen Regelung im Landesentwicklungsprogramm Bayern - wie es der Aufgabenstellung der Raumordnung auch entspricht - eine übergemeindliche großräumige Sichtweise zugrunde liegt. Die Aussage im Landesentwicklungsprogramm knüpft an das System der zentralen Orte und der ihnen zugeordneten Nah- bzw. Verflechtungsbereiche an. Diese Nah- bzw. Verflechtungsbereiche erstrecken sich auf (nicht zentrale) Orte in der Umgebung des zentralen Orts, also auf andere Gemeinden. Dagegen geht es - zumindest im Grundsatz - nicht um das Verhältnis mehrerer Versorgungsbereiche und Einzelhandelsbetriebe innerhalb einer (größeren) Gemeinde. Demgegenüber ist im vorliegenden Fall die deutlich kleinmaßstäbliche Beurteilung vorzunehmen, ob ein innerhalb einer Großstadt - überdies im selben Stadtteil - geplanter Einzelhandelsbetrieb schädliche Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich in seiner Nähe hervorruft.
- 24 Ferner kommt es für die Beurteilung nach § 34 Abs. 3 BauGB darauf an, welche *konkreten* Auswirkungen ein zur Genehmigung gestellter Betrieb auf einen vorhandenen Versorgungsbereich bewirkt, während das Landesentwicklungsprogramm auf einer abstrakten Stufe (als Vorgabe für die Bauleitplanung) ei-

nem oder mehreren Vorhaben einen Höchstsatz für den Anteil an der Kaufkraft in dem aus mehreren Gemeinden bestehenden Nahbereich zubilligt. Für die Frage, ob ein Vorhaben schädliche Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich erwarten lässt, ist nicht allein ausschlaggebend, welchen Anteil der in einem Stadtteil vorhandenen Kaufkraft das Vorhaben abschöpft. Maßgebend ist vielmehr, ob der neue Betrieb - ggf. in Zusammenschau mit einem bereits vorhandenen - so viel Kaufkraft vom zu schützenden zentralen Versorgungsbereich abzieht, dass dessen städtebauliche Funktion gefährdet wird. Eine derartige Gefährdung kann auch dann zu bejahen sein, wenn der zur Genehmigung gestellte Betrieb für sich genommen weniger als 25 % der in einem Stadtteil insgesamt vorhandenen Kaufkraft abschöpft.

- 25 1.3 Das angegriffene Urteil beruht auch auf diesem Ansatz des Verwaltungsgerichtshofs. Der Verwaltungsgerichtshof äußert zwar Bedenken gegen die Ergebnisse, zu denen das vom Verwaltungsgericht in Auftrag gegebene Sachverständigengutachten gelangt ist (UA S. 9, juris Rn. 30). Ausschlaggebend ist für ihn jedoch, dass selbst bei Orientierung an den von diesem Sachverständigen verwendeten Kennzahlen die nach den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms maßgebliche Obergrenze einer Kaufkraftabschöpfung von 25 % nicht erreicht wird (UA S. 10, juris Rn. 31). Die am Sachverständigengutachten formulierte Kritik veranlasst den Verwaltungsgerichtshof auch nicht, auf der Grundlage der dort verwendeten Methoden in tatsächlicher Hinsicht zu dem Ergebnis zu gelangen, schädliche Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich Altaubing/Altostraße seien nicht zu erwarten.
- 26 2. Das angegriffene Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Bundesrecht gebietet nicht die Annahme, dass der Nahversorgungsbereich Altaubing/Altostraße kein zentraler Versorgungsbereich ist.
- 27 Der Verwaltungsgerichtshof führt hierzu aus, der Begriff zentraler Versorgungsbereich umfasse Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen und auch u.a. Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen. Der hier betroffene Nahversorgungsbereich Altaubing/Altostraße verfüge über straßendorfartige,

funktionale Strukturen, die ein vielfältiges Warenangebot für den täglichen und periodischen Bedarf gewährleisten. Er sei daher ein im Grundsatz taugliches Schutzobjekt des § 34 Abs. 3 BauGB (UA S. 6, juris Rn. 17f.).

- 28 Dies lässt keinen Bundesrechtsverstoß erkennen. Insbesondere geht der Verwaltungsgerichtshof zu Recht davon aus, dass auch Grund- und Nahversorgungszentren zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sein können (vgl. hierzu Urteil vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 2.08 -). Der entgegenstehenden Rechtsauffassung der Klägerin ist nicht zu folgen.
- 29 Auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, kann einen zentralen Versorgungsbereich i.S.d. § 34 Abs. 3 BauGB bilden. Entscheidend ist, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat. Der Begriff ist nicht geografisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen (vgl. auch Beschluss vom 20. November 2006 - BVerwG 4 B 50.06 - juris Rn. 9). Zentralität kann durchaus kleinteilig sein. Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen. Der Zweck des Versorgungsbereichs besteht in diesem Fall in der Sicherstellung einer wohnortnahen Grundversorgung der im Einzugsbereich lebenden Bevölkerung.
- 30 Insoweit hat der Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung somit zutreffende rechtliche Maßstäbe zugrunde gelegt. Wenn die Klägerin nunmehr vorträgt, dem Bereich Altaubing/Altostraße komme wegen des eingeschränkten Angebots und der fehlenden urbanen Qualität nicht mehr die Bedeutung als zentraler Versorgungsbereich zu - was von der Beklagten bestritten wird -, bezieht sie sich auf Tatsachen, die der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt hat und die dem Revisionsverfahren somit auch nicht zugrunde gelegt werden können.

- 31 3. Die Sache ist an den Verwaltungsgerichtshof zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO). Es bedarf der erneuten Würdigung der bisher gewonnenen tatsächlichen Erkenntnisse einschließlich der vorliegenden Gutachten. Dies ist Sache des Tatsachengerichts.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 145 500 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Bauplanungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquelle:

BauGB § 34 Abs. 3

Stichworte:

Zentraler Versorgungsbereich; schädliche Auswirkungen; Prognose; Ziele der Raumordnung; Landesentwicklungsprogramm; Wettbewerbsneutralität des Planungsrechts; Verkaufsflächenvergleich; Betriebstyp; Nahversorgungsbereich.

Leitsatz:

Zielvorgaben in einem Landesentwicklungsprogramm, die sich an die Träger der Bauleitplanung richten und sich auf einen landesplanerischen Nahbereich beziehen, können grundsätzlich nicht als Maßstab für die Beurteilung herangezogen werden, ob im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB von einem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde zu erwarten sind.

Auch Grund- und Nahversorgungszentren können zentrale Versorgungsbereiche i.S.d. § 34 Abs. 3 BauGB sein (wie Urteil vom heutigen Tage - BVerwG 4 C 2.08 -).

Urteil des 4. Senats vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 1.08

- I. VG München vom 24.07.2006 - Az.: VG M 8 K 04.5556 -
- II. VGH München vom 10.08.2007 - Az.: VGH 2 BV 07.3 -