

Ausschuss für Stadtentwicklung	12.07.2017
Rat	13.07.2017

öffentlich

Vorlage Nr.	407/2017-7
Stand	29.05.2017

**Betreff Bebauungsplan Ro 17 in der Ortschaft Roisdorf; Gerichtsurteil
Normenkontrolle; Einleitung des neuen Verfahrens**

Beschlussentwurf Ausschuss für Stadtentwicklung

Der Ausschuss für Stadtentwicklung empfiehlt dem Rat, wie folgt zu beschließen: siehe Beschlussentwurf Rat.

Beschlussentwurf Rat:

Der Rat

1. nimmt die Ausführungen der Verwaltung zum Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 04.04.2017 zum Bebauungsplan Ro 17 zur Kenntnis.
2. beschließt, gemäß § 2 BauGB das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes Ro 17 in der Ortschaft Bornheim erneut einzuleiten. Das Plangebiet liegt zwischen Bonner Straße, Widdiger Weg, Bahntrasse der Deutschen Bahn und Siegburger Str. / Schumacherstraße.

Sachverhalt

Am 27.03.2014 wurde der Bebauungsplan Ro 17 als Satzung beschlossen, s. Vorlage 136/2014-7. Der Verfahrensablauf kann in dieser Vorlage nachgelesen werden.

Seit dem 25.06.2014 ist der Bebauungsplan in Kraft. Da zunächst der Teil der Schumacherstraße im Plangebiet nicht an den Investor verkauft wurde, stellte der Investor einen Bauantrag für den Umbau des vorhandenen Einkaufszentrums und die Erweiterung um einen 2. Bauteil auf der gegenüberliegenden Seite der Schumacherstraße. Hierzu wurde am 22.12.2014 ein neuer städtebaulicher Vertrag auf Grundlage der Umplanung unterzeichnet (s. Vorlage 103/2015-7) und die Baugenehmigung am 20.7.2016 erteilt.

Beschleunigtes Verfahren nach § 13a BauGB:

Mit dem Beschluss zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung am 05.07.2012 hatte der Rat beschlossen, das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes Ro 17 vom „normalen“ Aufstellungsverfahren in ein beschleunigtes Verfahren gemäß § 13 a BauGB überzuleiten (Vorlage 315/2012-7).

Mit dem Instrument des § 13a BauGB soll u.a. die Festsetzung zentraler Versorgungsbereiche ermöglicht werden, um der Gefahr peripherer, die gewachsenen urbanen Zentren gefährdenden Handelszentren entgegenzuwirken, die auf die grüne Wiese außerhalb der Städte reichen. Der Anwendungsbereich des § 13a BauGB ist räumlich beschränkt, weil das Plangebiet „innen“ liegen muss und somit von Siedlungsbereichen mit dem Gewicht eines

„im Zusammenhang bebauten Ortsteils“ umschlossen sein muss. Dies ist hier der Fall. Eine Regelung, dass eine Ausweisung nicht für Sondergebiete möglich ist, gibt es nicht.

Der Anwendungsbereich des § 13a BauGB ist sachlich begrenzt durch die Tatbestandsmerkmale der Norm selbst (zulässige Grundfläche, erhebliche Umweltauswirkungen, UVP-pflichtige Vorhaben). Da die Grundfläche des Vorhabens mit 20.048 m² knapp größer als 20.000 m² ist, ergab sich die Verpflichtung zur Durchführung einer Vorprüfung nach Anlage 2 zum § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB und nach Anlage 2 des UVP-Gesetzes. Die Vorprüfung kam zu dem Ergebnis, dass der Bebauungsplan Ro 17 keine erheblichen Umweltauswirkungen haben wird. Es wurde festgestellt, dass für die Planung Ro 17 keine UVP-Pflicht besteht.

Zusammenfassung des Urteils im Normenkontrollverfahren:

Am 04.04.2017 wurde der Bebauungsplan Ro 17 vom Oberverwaltungsgericht für unwirksam erklärt. Tragender Grund der Entscheidung ist, dass zu Unrecht das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB gewählt wurde, obwohl die Voraussetzungen für seine Anwendung nicht vorlagen. Die Stadt habe zwar - wie erforderlich - eine Vorprüfung durchgeführt, ob der Bebauungsplan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird. Das Ergebnis der Vorprüfung, dass dies nicht der Fall sei, sei jedoch nicht nachvollziehbar. Bei Festsetzung eines Sondergebietes für ein Einkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von bis zu 13.500 m² und den damit typischerweise verbundenen Kunden- und Anlieferverkehren müsse unterstellt werden, dass erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten seien, die nur über einen Angebotsbepauungsplan mit Abwägung und Umweltbericht ausreichend abgewogen werden könnten. Dies betreffe insbesondere die Veränderung des Verkehrslärms auf den Haupteinzelhandelsstraßen, aber auch den Gewerbelärm für die Nachbarschaft. Schon die vorgenommenen gutachterlichen Untersuchungen indizierten in der Regel die Erforderlichkeit einer Umweltprüfung. Erhebliche Umweltauswirkungen lägen nicht nur dann vor, wenn sie zu einer Versagung der Zulassung führen können, sondern es genüge bereits, dass sie abwägungsrelevant seien. So sei hier die weitgehende Ausschöpfung der Richtwerte der TA Lärm gegenüber der Wohnnachbarschaft abwägungsrelevant. Der prognostizierte Verkehrslärm an der Bonner Straße liege nur deshalb unterhalb der kritischen Werte von 70/60 dBA, weil die Lichtzeichenanlage Bonner Straße/Herseler Straße/Siegesstraße durch einen Kreisverkehr ersetzt werden solle, der Bau dieses Kreisverkehrs sei jedoch nicht gesichert. Aus Sicht des OVG ist es dabei unerheblich, ob schon auf Grundlage des früheren Bebauungsplans eine ähnliche Verkaufsfläche hätte realisiert werden können.

Des Weiteren hält das OVG die im Bebauungsplan vorgenommene Verkaufsflächenbegrenzung für unwirksam. Eine – wie hier - baugebietsbezogene Begrenzung sei nur zulässig, wenn in dem Gebiet nur ein einziger Handelsbetrieb zulässig sei. Ein Einkaufszentrum könne zwar ein einzelner Handelsbetrieb in diesem Sinne sein, es könne aber auch aus mehreren selbstständigen Betrieben bestehen. Der Bebauungsplan stelle nicht ausreichend sicher, dass nur ein einziger Handelsbetrieb entstehe.

Ebenso hält das OVG die textliche Festsetzung zur ausnahmsweisen Zulässigkeit von Dienstleistungsunternehmen, sonstigen nicht störenden Handwerksbetrieben, Büroflächen, Räumen für freie Berufe und Anlagen für kulturelle, soziale, sportliche und gesundheitliche Zwecke für nicht hinreichend bestimmt.

Auch bestünden Bedenken, weil der Rat im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses von Umständen ausgegangen sei, deren Eintritt nicht hinreichend sichergestellt sei (Anlieferungsverkehr über die Schumacherstraße, Bau des Kreisverkehrs Bonner Straße/Herseler Straße).

Bewertung des Urteils und Konsequenzen für dieses Verfahren und für weitere Bauleitplanverfahren:

Vorteil eines beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB ist, dass auf einen Umweltbericht und auf einen Eingriffsausgleich verzichtet werden kann. In Fortsetzung seiner Rechtsprechung aus den vergangenen Monaten und Jahren engt das OVG den Anwendungsbereich der Vorschrift allerdings dadurch ein, dass es hohe Anforderungen an die Plausibilität der vorzunehmenden Vorprüfung stellt, der Plan lasse keine wesentlichen Umweltauswirkungen erwarten. Erhebliche Umweltauswirkungen sind nach Ansicht des OVG nicht erst dann zu erwarten, wenn einschlägige Richtwerte überschritten werden. Erheblich seien Auswirkungen bereits dann, wenn sie abwägungsrelevant seien. Schon die Tatsache, dass Auswirkungen gutachterlich untersucht würden oder Schutzvorkehrungen vorgesehen werden, sei ein Indiz für die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen.

Die Beurteilung des Gerichts, dass Umweltauswirkungen auch schon dann als wesentlicher Belang zu berücksichtigen sind, wenn die Richtwerte noch nicht erreicht sind, bedeutet eine wesentliche Beschränkung der Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens. In der Abwägung selbst haben diese Belange deshalb aber kein stärkeres Gewicht. Die Stadt kann daher weiterhin davon ausgehen, dass eine Belastung mit Immissionen bis unterhalb der Richtwerte abwägend hingenommen werden kann, wenn für das Vorhaben städtebauliche Gründe sprechen.

Angesichts dieser Rechtsprechung ist zukünftig das Instrument des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB, also der Bebauungsplan der Innenentwicklung, nur noch in völlig unproblematischen Fällen anzuwenden, etwa wenn kleinere Flächen im Innenbereich erstmals einer Wohnbebauung zugeführt werden sollen.

Kritisch geäußert hat sich das Gericht über die Umsetzung der Maßnahmen zum Schallschutz an der Bonner Straße. Der in der Begründung genannte Umbau der Kreuzung Bonner Straße/ Herseler Straße/ Siegesstraße zu einem Kreisverkehrsplatz soll der verkehrssicheren Erschließung dienen und die Schallimmissionen im Umfeld verringern. Die Nachweise der Gutachter für eine hohe Verkehrsqualität (Stufe A/B) und die erhebliche Abnahme der Schallbelastung liegen vor.

Das Gericht hat allerdings bemängelt, dass die Mittel für den Umbau zu einem Kreisverkehrsplatz seitens der Stadt Bornheim mit einem Sperrvermerk versehen wurden. Soweit die Umsetzung eines Bebauungsplans mit weiteren Maßnahmen verbunden ist, wird seitens des OVG erwartet, dass diese Maßnahmen auch durch die Stadt durchgeführt werden. Die Zurückstellung oder der Verzicht von erforderlichen Erschließungsmaßnahmen zu einem Bebauungsplan kann daher zu einer Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen.

Vorgaben für die Neuaufstellung des Bebauungsplans Ro 17

Grundsätzliche Bedenken gegen eine Planbarkeit des Einkaufszentrums an dieser Stelle sind vom OVG nicht geäußert worden. Für das weitere Verfahren ist allerdings aufgrund des Urteils zu beachten:

- Ein neuer Bebauungsplan muss im normalen Verfahren mit Umweltbericht und Eingriffsausgleich erstellt werden. Die früher erstellten Gutachten müssen aktualisiert werden.
- Nach dem inzwischen erfolgten Verkauf des südlichen Teilstücks der Schumacherstraße und der erteilten Baugenehmigung für ein Einkaufszentrum in 2 Baukörpern wird der Plangeber zu entscheiden haben, ob es bei der Ausweisung einer durchgehenden überbaubaren Fläche verbleiben soll oder ob 2 getrennte Bauflächen ausgewiesen werden sollen, des Weiteren, wie die einheitliche oder getrennte Baufläche für

Kundenverkehre und Anlieferungen erschlossen werden soll. Gegebenenfalls ist hierzu ein weiterer städtebaulicher Vertrag zu schließen.

- Die Begrenzung der Verkaufsfläche kann vermutlich nicht mehr als Obergrenze für das gesamte Baugebiet erfolgen. Die neuere Rechtsprechung lässt aber Begrenzungen über Verkaufsflächenzahlen zu, sofern damit die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelsbetriebstypen (etwa Einkaufszentrum) geregelt werden soll. Eine Verkaufsflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche je Quadratmeter Baugrundstück entstehen darf, gegebenenfalls differenziert nach Sortimenten. Alternativ käme eventuell in Betracht, durch planerische Festsetzungen und städtebaulichen Vertrag sicherzustellen, dass nur ein Einkaufszentrum in der Form eines einzelnen Handelsbetriebes im Sinne der Rechtsprechung des OVG entstehen kann.
- Die Verkehrslärmproblematik an der Bonner Straße muss abwägungsgerecht gelöst werden. Die Grenzwerte der 16. BImSchV sind hier teilweise deutlich überschritten und liegen bereits an der Schwelle zur Gesundheitsgefahr. Sofern die zukünftige Abwägung darauf beruht, dass die Kreuzung mit Lichtzeichenanlage durch ein Kreisverkehr ersetzt wird, muss der Bau des Kreisverkehrs sichergestellt werden. Alternativ kommt eventuell die Gewährung passiven Schallschutzes für die betroffenen Gebäude in Betracht.

Geplante Festsetzungen im neuen Bebauungsplan Ro 17:

Die vom Gericht beanstandeten Belange beziehen sich vorwiegend auf die Wahl des Verfahrens. Die Inhalte der Planung können in einem normalen Verfahren nach § 2 BauGB weiter verfolgt werden. Es sollte an einigen Stellen zur Klarstellung von Begriffen und Festsetzungen kommen. Die grundsätzliche Festsetzung eines Einkaufszentrums mit den geplanten Größenordnungen der Verkaufsflächen kann aber in einem neuen Verfahren als städtebauliches Ziel weiter verfolgt werden.

Der vom OVG für unwirksam erklärte Bebauungsplan Ro 17 ist nicht heilbar gem. § 214 BauGB, da er im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt wurde. Ein Verfahrenswechsel muss aus o.g. Gründen stattfinden.

Nun soll ein Angebotsplan mit städtebaulichem Vertrag aufgestellt werden mit Durchführung einer Umweltprüfung und Umweltbericht als Teil der Begründung des Bebauungsplans.

Folgenden Festsetzungen sind geplant bzw. werden geprüft:

- Klärung der Einbeziehung des Kreisverkehrsplatzes Bonner Straße / Herseler Straße / Siegesstraße in das Plangebiet, um seine Umsetzung aus Lärmschutzgründen zu gewährleisten oder Klärung von Alternativen zur Gewährleistung des Lärmschutzes. Der tatsächliche Bau dieses Kreisverkehrs müsste zusätzlich über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln oder durch vertragliche Regelungen gesichert werden.
- Festsetzen von Ein- und Ausfahrten, so dass über die Siegburger Straße nur Lieferverkehr ins Plangebiet fahren darf. Die Pkw-Zufahrten zu den Stellplatzanlagen an der Bonner Straße und dem Widdiger Weg bleiben unverändert bestehen.
- Prüfung, ob zwei Gebäude / Baumasken mit angepassten Verkaufsflächen festgesetzt werden. Die Verkaufsflächen sollen an die Baugenehmigung angelehnt werden, sie werden nicht vergrößert.

Prüfung, wie die Verkaufsflächen rechtssicher festzusetzen sind.

- Es soll geprüft werden, ob die bisher ausnahmsweise zulässigen Nutzungen generell zulässig sein können oder wie das Maß ihrer ausnahmsweisen Zulässigkeit näher konkretisiert werden kann.
- Aktualisierung der Gutachten: Einzelhandelsgutachten, Schallgutachten, Verkehrsgutachten, Überprüfung der Ergebnisse der Artenschutzprüfung.

Allgemeine Ziele der neuen Planung

Auf den Flächen des Plangebiets Ro 17 soll gemäß den Darstellungen des Einzelhandelsstandort- und Zentrenkonzeptes der Stadt Bornheim als Maßnahme der Innentwicklung und der baulichen Nachverdichtung großflächiger Einzelhandel untergebracht werden. Die Flächen des Plangebiets fungieren dabei als Vorrangstandort und werden im rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Bestandteil des zentralen Hauptversorgungsbereichs der Stadt erfasst. Die langfristige Unterbringung großflächiger Einzelhandelsnutzungen ist demnach langfristiges Planungsziel der Stadt. Das Plangebiet ist städtebaulich integriert und befindet sich innerhalb des größten Allgemeinen Siedlungsbereiches (ASB) der Stadt Bornheim.

Die Planungsziele des Grundstückseigentümers zum Ausbau des Standortes entsprechen den städtebaulichen Zielsetzungen zur Unterbringung großflächiger Einzelhandelsnutzungen. Abweichend vom bestehenden Planungsrecht ist die Aufstellung eines Bebauungsplans mit der Festsetzung eines Sondergebiets (SO) für ein Einkaufszentrum erforderlich. Auch die Darstellung des Flächennutzungsplans muss im Parallelverfahren von einer gemischten Baufläche in eine Sonderbaufläche für ein Einkaufszentrum geändert werden (s. Vorlage 452/2017-7). Damit werden die planungsrechtlichen Grundlagen für die geplante Nutzung sowie für die Erschließung und Nachverdichtung geschaffen und eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Hauptversorgungszentrum der Stadt gewährleistet.

Nach den Festsetzungen der Bebauungspläne Ro 15 und Ro 15.4 können Verkaufsflächen ohne Sortimentseinschränkungen im Einzelhandel realisiert werden. Die Wahl der Nutzungen und Sortimente verbleibt hiermit grundsätzlich in der Hand des Grundstückseigentümers. Mit dem Bebauungsplan Ro 17 sollen demgegenüber die Sortimente eingeschränkt und deren spezifische Verkaufsflächen festgesetzt werden. Damit nimmt die Stadt Bornheim die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten wahr und kann entsprechend der Beschlusslage des Einzelhandelsstandort- und Zentrenkonzeptes die Entwicklung für die Gesamtstadt positiv beeinflussen. Insgesamt sollen, wie im für unwirksam erklärten Bebauungsplan Ro 17, maximal 13.500 m² Gesamtverkaufsfläche festgesetzt werden. Die aktuelle Baugenehmigung bleibt mit ca. 10.500 m² Verkaufsfläche unter dieser Zahl, so dass noch eine Verkaufsflächenreserve verbleibt.

Eine weitere wesentliche Änderung der derzeitigen planungsrechtlichen Situation erfolgt durch die Verlegung der Zu- und Abfahrt für den Kundenverkehr. Während die Bebauungspläne Ro 15 und 15.4 die verkehrliche Anbindung des Kundenverkehrs über die Schumacher Straße vorsahen, soll die geplante Anbindung im Ro 17 ausschließlich über die Bonner Straße (Tiefgarage) und den Widdiger Weg (Parkdeck) erfolgen. Damit können die umliegenden Wohngebiete an der Schumacher Straße und der Siegburger Straße wesentlich entlastet werden. Die Schumacherstraße wurde im Bereich des Einkaufszentrums bereits entwidmet und an den Investor verkauft.

Nach dem derzeitigen Nutzungskonzept des Vorhabenträgers sollen 2 Gebäude entstehen. Das erste Gebäude an der Bonner Straße befindet sich derzeit im (Um)bau. Das 2. Gebäude liegt später zwischen der entwidmeten Schumacherstraße und der Bahntrasse. Die bestehenden Nutzungen und Dienstleistungen (Apotheke etc.) werden in die Planung integriert. Die notwendigen Kundenstellplätze werden mittels einer Tiefgarage sowie in Form von oberirdischen Stellplätzen auf den nordöstlichen Dachflächen des geplanten Gebäudekomplexes realisiert.

Die geplante Erweiterung des Einkaufszentrums an der Bonner Straße entspricht den grundlegenden Zielen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Stadt Bornheim. Damit kann das im Flächennutzungsplan festgelegte Hauptversorgungszentrum zukünftig seine Funktion für die Gesamtstadt erfüllen. Mit dem erweiterten Angebot soll auch der Kaufkraftabfluss verringert und die Bindung an lokale Angebote gestärkt werden.

Das OVG hat die grundsätzlichen städtebaulichen Ziele in seinem Urteil nicht in Frage gestellt.

Da der im beschleunigten Verfahren aufgestellte Bebauungsplan vom OVG für unwirksam erklärt wurde, wird das Verfahren nun gewechselt und der Bebauungsplans Ro 17 nach § 2 BauGB aufgestellt und erneut ein städtebaulicher Vertrag mit dem Investor abgeschlossen. .

Klage gegen die Baugenehmigung des Einkaufszentrums

Der Antragsteller des Normenkontrollverfahrens hat auch Klage gegen die Baugenehmigung vom 15.3.2016 inklusive der Nachtragsgenehmigung vom 20.7.2016 erhoben. Diese Klage ist mit Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19.1.2017 abgewiesen worden. Die Baugenehmigung sei rechtmäßig, der Kläger werde nicht in eigenen Rechten verletzt.

Gegen dieses Urteil hat der Kläger einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Über diesen Antrag hat das OVG noch nicht entschieden. Die Stadt hat inzwischen vortragen lassen, dass Gründe für die Zulassung der Berufung nicht vorliegen. Auch die inzwischen festgestellte Unwirksamkeit des Bebauungsplans ändere nichts daran, dass der Kläger durch die Baugenehmigung nicht in eigenen Rechten verletzt wird.

Die aufgrund der Unwirksamkeit des Bebauungsplans RO 17 eingetretene objektive Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung soll durch die Neuaufstellung des Bebauungsplans behoben werden. Bis dahin ist die Baugenehmigung weiter vollziehbar. Die Stadt beabsichtigt allerdings nicht, vor Neuaufstellung des Bebauungsplans RO 17 weitere Baugenehmigungen zu erteilen, die nicht schon durch die derzeit wieder geltenden Bebauungspläne 15 und 15.4 gedeckt sind.

Finanzielle Auswirkungen

1.500 Euro

Anlagen zum Sachverhalt

- Urteil Normenkontrolle
- Übersichtskarte Neuaufstellung Ro 17