

Eitorf, den 25.08.2016

Amt 60.1 - Bauverwaltung, Planung, Umwelt, Liegenschaften

Sachbearbeiter/-in: Karl-Heinz Sterzenbach

Bürgermeister

i.V.
Erster Beigeordneter

VORLAGE
- öffentlich -

Beratungsfolge

Ausschuss für Planung, Umwelt und Erneuerbare Energien 07.09.2016

Tagesordnungspunkt:

Einzelhandelsentwicklung in der Gemeinde Eitorf und damit verbundene Planungserfordernisse

- a) Sachstand Neubau LIDL-Filiale, Siegstraße 126/127
- b) Bauvoranfrage der Firma PETZ REWE GmbH zum Umbau eines Baumarktes in neue Nutzungseinheiten ALDI, dm, Blumen in 53783 Eitorf, Im Auel 9, Gemarkung Eitorf, Flur 3, Flurstück-Nr. 74
- c) Antrag der CDU-Fraktion vom 25.08.2016 (Eingang) zur Ermöglichung des Bauvorhabens zu b)

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss nimmt die Nichterteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu b) des Tagesordnungspunktes zur Kenntnis.

Begründung:

a) Neubau LIDL-Filiale Siegstraße 126/127

Es wird zunächst auf die Vorlage unter Tagesordnungspunkt 7 derselben Sitzung Bezug genommen. Für die hier interessierenden Aspekte ist dazu von Bedeutung, dass die Bezirksregierung als Obere Bauaufsichtsbehörde die Änderung der Bauleitplanung für das Projekt „Neubau LIDL-Filiale“ und damit dessen Genehmigungsfähigkeit mit dem Vorbehalt verknüpft, dass das bei b) beschriebene Sondergebiet einer rechtsicheren neuen Bebauungsplanung zugeführt wird. Sie leitet dieses Erfordernis aus dem Landesentwicklungsplan NRW, Sachlicher Teilplan „Großflächiger Einzelhandel“, als Rechtsverordnung des Landes in Kraft seit dem 12.07.2013 (GV NRW Nr. 23 vom 12.07.2013, Seite 419 ff, Ordnungsnummer 230) und damit letztlich aus dem Raumordnungsgesetz ab.

Mit anderen Worten kann der Neubau einer modernen LIDL-Filiale an der Siegstraße nur dann mit Planungsrecht wie in der gesonderten Vorlage beschrieben in Einklang gebracht werden, wenn in dem Sondergebiet „Im Auel“ ein neuer Bebauungsplan aufgestellt wird, der nach heutigem Verständnis rechtssichere Zweckbestimmungen trifft. Hierbei wird nach erster, indes recht klarer Einschätzung der Bezirksregierung zwar eine Bestandssicherung des bestehenden und genehmigten Einzelhandels unabhängig von einer Zentrenschädlichkeit, eine Änderung oder Erweiterung des Einzelhandels aber nur für erwiesenen zentrenunschädliche Nutzungen als möglich gesehen; alternativ indes auch eine planungsrechtliche Zuweisung als Gewerbegebiet. Diese Auffassung der Bezirksregierung ist durch die Verordnung gedeckt und, wie sich aus mehreren eingehenden Besprechungen ergeben hat, nicht zu ändern. Diese Einschätzung könnte auch nicht im Rahmen eines B-Planverfahrens ab- oder weg-gewogen werden.

Die Verwaltung sieht den Neubau der LIDL-Filiale an Ort und Stelle als Sicherung des Filialstandorts und für die Nah- und Fernversorgungsfunktion des Mittelzentrums Eitorf als **notwendig** an, zumal zugleich gutachterlich schlüssig nachgewiesen ist, dass zentrenschädliche Auswirkungen nicht oder jedenfalls nicht signifikant auftreten.

b) Bauvoranfrage Firma Petz-REWE GmbH, Im Auel

aa) Wesentlicher Sachverhalt: Mit Schreiben vom 09.12.2015 beteiligte der Rhein-Sieg-Kreis die Gemeinde Eitorf an der eingereichten Bauvoranfrage „Umbau eines Baumarktes für neue Nutzungseinheiten Aldi, dm, Blumen“ und bat um Stellungnahme und ggf. Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB.

Der Geltungsbereich des z.Zt. rechtsgültigen Bebauungsplanes Nr. 14.3, Gewerbegebiet Ost III, 1. Änderung vom 02.02.1991, umschließt die Fläche des heutigen Netto-Marktes als MI-Gebiet sowie die Fläche des ehemaligen Baumarktes, die für diesen Bereich „Sondergebiet (SO)“ festsetzt. Der heutige Rewe-Markt liegt innerhalb des Ursprungsbebauungsplanes Nr. 14.3, Gewerbegebiet Ost III und setzt ebenfalls „Sondergebiet“ fest. (Planauszug **Anlage 1 und 2**). In den textlichen Festsetzungen ist keine verbale Zweckbestimmung für das SO enthalten. In der Planurkunde findet sich in der Fläche des bestehenden Gebäudes der Eintrag „Baumarkt“ und im Lebensmittelmarkt „Einkaufszentrum“. Wie auch die Verfahrensbevollmächtigten des Grundstückseigentümers betonen (siehe dazu auch unten), ist es „... in der Bauplanungspraxis ... durchaus üblich, die Zweckbestimmung nach Gewerbebezügen respektive Branchen wie beispielsweise „Möbel“ oder eben auch „Baumarkt“ zu bestimmen“, was zu-treffend durch einen gängigen Kommentar zum BauGB belegt wird.

Der Begründung des o.g. Bebauungsplans nach § 9 Abs. 8 BauGB ist folgendes zu entnehmen (Hervorhebungen nur hier):

*„Die **Festsetzung der Art der Nutzung** bezüglich der Einzelhandelsbetriebe sowie der Schank- und Speisewirtschaften dient dazu, diese ortskerntypischen Nutzungen dort **zu erhalten** und somit eine Verödung des Ortskernes zu vermeiden. Ausreichende Flächen hierfür sind im zentralen Bereich des Hauptortes vorhanden. Durch Ansiedlung auf kostengünstigeren Flächen entstehen außerdem erhebliche Unterschiede in den standortbedingten Kosten und damit eine Wettbewerbsverzerrung. Diese könnte durch Aufgabe von Nutzungen im Ortskern ebenfalls zu unerwünschten Wirkungen führen.*

*Im Plangebiet besteht bereits ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb (Lebensmittel – und Baumarkt), der durch die Festsetzung von Sondergebiet und Baugrenzen planungsrechtlich in seiner jetzigen Größe **abgesichert** werden soll.*

*Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan entwickelt. Er setzt **Art** und Maß der baulichen Nutzung, fest ...“*

*Außerdem ergab sich die Notwendigkeit, dass die überbaubaren Flächen zum **Sondergebiet „Baumarkt“** miteinander verbunden werden, um den Austausch von Baulasten zu ermöglichen.“*

„Baumarkt“ definiert sich allgemein anerkannt als großflächiger Supermarkt, der sich auf Materialien für Heimwerker spezialisiert hat. Genauer: *„Ein Baumarkt verfügt laut Definition des Handelsverbandes Heimwerken, Bauen und Garten (BHB) über mehr als 1000 m² beheizte Verkaufsfläche und ein Sortiment, dass mehrheitlich aus den Warenfeldern Heimwerken, Bauen und Garten besteht. Im Baumarkt kaufen Kunden Produkte des mittel- und langfristigen Bedarfs.“* (Quelle: www.redos.de).

„Lebensmittelmarkt“ definiert sich allgemein als gleichfalls großflächiger Supermarkt, der deutlich überwiegend Lebensmittel und nur ergänzend non-food Produkte verkauft.

Die Bauvoranfrage hat die Nutzung des Baumarkt-Gebäudes mit einem ALDI-Markt mit ca. 1150 m² Verkaufsfläche, einem dm-Markt mit ca. 780 m² Verkaufsfläche und einem Floristik-Fachgeschäft mit ca. 190 m² zum Gegenstand. Dies ist folglich eine andere Nutzung als ein Baumarkt.

Diese bauordnungsrechtlich genehmigungsbedürftige Änderung der Nutzung war Gegenstand der Prüfung bezüglich des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB, wobei vornehmlich die Übereinstimmung mit dem geltenden Planungsrecht zu prüfen ist. Da diese angesichts des klar geäußerten Willens des Satzungsgebers nicht vorlag, ging unter dem 28.01.2016 der Vorprüfbericht der Gemeinde an den Kreis mit dem Vermerk, dass wegen entgegenstehendem Planungsrecht das gemeindliche Einvernehmen zu der beabsichtigten Nutzung nicht erteilt werden könne. Sofern man zu dem Ergebnis kommt, das gemeindliches Planungsrecht einem Vorhaben entgegensteht, handelt es sich bei der Nichterteilung des Einvernehmens um eine zwangsläufige, einem Ermessen nicht zugängliche Rechtsfolge.

Im Sinne einer frühestmöglichen Unterrichtung wurde diese Rechtsauffassung der Antragstellerin mit ihrem Architekten in einem Gespräch bei Bürgermeister Dr. Storch am 22.01.2016 mitgeteilt und erläutert. Daraufhin beantragten die inzwischen durch den Grundstückseigentümer und den Antragsteller beauftragten Rechtsanwälte Akteneinsicht sowohl beim RSK (Bauakte) als auch bei der Gemeinde Eitorf (zur Aufstellung des Bebauungsplanes). Die Akteneinsicht bei der Gemeinde Eitorf fand am 07.06.2016 statt.

Bereits zuvor hatte der Rhein-Sieg-Kreis der Antragstellerin schriftlich mitgeteilt, ein positiver Bescheid zu der Bauvoranfrage könne nicht in Aussicht gestellt werden, weil das Vorhaben dem Planungsrecht zuwiderlaufe. Er teilte damit als zuständige Baugenehmigungsbehörde die rechtliche Einschätzung der Gemeinde und gab der Antragstellerin Gelegenheit zur Äußerung mit Blick auf einen ablehnenden Bescheid. Dieser wurde aufgrund von durch die Antragstellerin erbetenen Fristverlängerungen, zuletzt bis Ende September 2016, zunächst noch nicht erlassen.

bb) Rechtliche Einschätzung der Antragstellerin/Grundstückseigentümerin

Mit Schreiben vom 12.06.2016 äußerte die Grundstückseigentümerin die Auffassung, dass das Vorhaben ihrer Meinung nach bauplanungsrechtlich zulässig sei. Die Kanzleien von Eigentümerin und Antragstellerin baten um eine Besprechung, welche am 23.06.2016 beim Ersten Beigeordneten stattfand. Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zum Bebauungsplan wurden ausgetauscht und erläutert. Da seitens der Rechtsanwälte ohnehin eine eingehende schriftliche Äußerung gegenüber dem Kreis beabsichtigt war, wurde vereinbart, diese abzuwarten und eine genaue und ergebnisoffene Prüfung auch durch die Gemeinde zugesagt.

Die 19-seitige Stellungnahme durch die Verfahrensbevollmächtigten der Grundstückseigentümerin ging bei der Gemeinde und beim Kreis zeitgleich am 13.07.2016 ein. Gleiches gilt für die Stellungnahme der Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin vom 09.08.2016 (8 Seiten), die am 10.08.2016 einging.

Zusammenfassend wird in beiden die Auffassung vertreten und begründet, das Vorhaben widerspreche **nicht** dem Planungsrecht. Vielmehr sei der Begründung des B-Plans einheitlich für das SO-Gebiet die Zweckbestimmung „großflächiger Einzelhandel“ zu entnehmen. Folglich gebe es eine rechtswirksame Zweckbestimmung „großflächiger Einzelhandel“, dem das Vorhaben entspreche. In Bezug genommen wird die oben zitierte Passage. Der Klammerzusatz „(Lebensmittel- und Baumarkt)“ sei wie auch die von „Firma Boge“ bis „Einkaufszentrum“ reichenden Kursiveinträge nur nachrichtlich zum damaligen Bestand zu verstehen. Zwar könne grammatikalisch „Baumarkt“ eine Inhaltsbestimmung eines Sondergebiets sein. Dies sei hier aber nicht der Fall, weil wie bei anderen Bestandsbeschreibungen im Plan auch die kursive Schreibweise verwendet worden sei. Auch eine Auslegung vom Sinn und Zweck her zeige den rein deskriptiven, also nur den Bestand aufzählenden Charakter des Eintrags, denn es sei ja bei der hier interessierenden Änderung des B-Plans nur um überbaubare Flächen und Baulasten gegangen. Auch aus einer historischen Auslegung ergebe sich das.

Auch sei das Gebiet beider Märkte aufgrund der oben beschriebenen Abgrenzung als einheitliches Sondergebiet anzusehen, so dass auch nur eine einheitliche Zweckbestimmung, in diesem Fall die laut Begründung vor die Klammer gesetzte Beschreibung „großflächiger Einzelhandelsbetrieb“, maßgeblich sei, was wiederum die Deutung des kursiven Planeinschriebs als nur deklaratorisch stütze. Mit anderen Worten zeige sich, dass der damalige Plangeber mit seiner Begründung beide Märkte **ganzheitlich als Einzelhandelsbetrieb** und **nicht differenziert nach „Baumarkt“ und „Einkaufszentrum“** sichern wollte. Hinzu komme, dass die Begründung des B-Plans (s.o.) von einem „Lebensmittelmarkt“ spricht, was nicht identisch mit einem „Einkaufszentrum“, das vom Wortverständnis her deutlich über einen reinen Lebensmittelmarkt hinaus gehe, ist.

cc) Rechtliche Beurteilung Baugenehmigungsbehörde/Gemeinde

Die Stellungnahme wurde sowohl zu den Sachverhalten wie auch zu den Rechtsmeinungen durch die Gemeinde und den Rhein-Sieg-Kreis in enger fachlicher Abstimmung eingehend geprüft und einer gemeinsamen Schlussbesprechung beim Kreis am 04.08.2016 auf beiderseitiger Leitungsebene unterzogen. Auch die Stellungnahme vom 09.08.2016 wurde einer abgestimmten Prüfung unterzogen. Diese Prüfung hat das ursprüngliche Ergebnis **nicht** geändert – aus im Wesentlichen folgenden Gründen:

Einmal unterstellt, die kursiven Planeinschriebe seien in der Tat lediglich eine Aufzählung des Bestands und hätten deswegen für sich betrachtet keine planungsrechtlich steuernde Wirkung, so bleiben doch die Passagen aus der Begründung unberührt. Sie sind neben der Festsetzung eines Sondergebiets hier die wesentliche Quelle für die Frage nach der gewollten Zweckbestimmung. Regelmäßig greift die Rechtsprechung im Fall von Zweifeln an oder Unklarheiten in einer Zweckbestimmung auf die Begründung des Planwerks zurück.

Ausweislich dieser Begründung ist zunächst semantisch und grammatikalisch zweifelsfrei deutlich, dass der o.g. Klammerzusatz eine Differenzierung nach der Nutzung bedeutet, indem er einen „Lebensmittelmarkt“ **und** einen „Baumarkt“ erwähnt. Die vor der Klammer erwähnte, allgemeiner gefasste Beschreibung „großflächiger Einzelhandel“ wird also sofort präzisiert und differenziert. Man müsste schon davon ausgehen, dass auch der Klammerzusatz in der Begründung rein deklaratorische Bedeutung hätte oder rein versehentlich angefügt wurde. Es gibt indes keinerlei Anhaltspunkt dafür. Im Gegenteil werden solche Zusätze üblicherweise zur Präzisierung und damit Differenzierung des vorangestellten Substantivs verwendet - gerade auch dann, wenn es dem Verfasser auf diese Präzisierung ankommt.

Darüber hinaus sind die kursiven Planeinschriebe, auch wenn sie nur deklaratorisch gemeint sein sollten, **als solche vorhanden** und damit eine aktenkundige Tatsache, die regelmäßig von der Rechtsprechung flankierend zum Begründungstext gesehen wird. Hinzu kommen die damaligen tatsächlichen Verhältnisse, die dem Satzungsgeber bekannt gewesen sein müssen. Das damalige „Einkaufszentrum“ hatte bei weitem den Schwerpunkt „Lebensmittelmarkt“, woraus sich die gewollte Präzisierung im Klammerzusatz auch schlüssig erklärt. Gleiches gilt für den „Baumarkt“. Insgesamt ist also von einer gewollten Differenzierung der Zweckbestimmung auszugehen, auch und selbst wenn die Planeinschriebe nur deklaratorisch zu verstehen sein sollten. Anderenfalls, also wenn allein „Einzelhandel“ ohne jede inhaltliche Beschränkung gemeint gewesen sein sollte, wäre der Klammerzusatz völlig überflüssig.

Darüber hinaus wäre dann aber auch die Begründungspassage „**Die Festsetzung der Art der Nutzung bezüglich der Einzelhandelsbetriebe ...**“ (s.o.) genau so überflüssig gewesen wie die weiteren Ausführungen zu leitenden planungsrechtlichen Aspekten (Schutz des Ortskerns). Sie würden, folgt man der Einschätzung der Rechtsanwälte, schlichtweg keinen Sinn machen, wenn man zuvor undifferenziert nur „großflächigen Einzelhandel“ als Zweckbestimmung für das SO gedacht hätte. Es erscheint lebensfremd anzunehmen, dass der Satzungsgeber in einer mehrfach beratenen Begründung eines B-Plans von durchaus einiger Bedeutung ganze Passagen und ganz offenkundig bewusst eingerückte Klammerzusätze als „überschießende“ deklaratorische Feststellung und ohne begründet-regelnden Sinn beschließt.

Die Begründung des B-Plans trägt also schlüssig ableitbar die Deutung, dass der Satzungsgeber ein **flächenmäßig** einheitliches Sondergebiet für den Einzelhandel mit der differenzierten Zweckbestimmung „Lebensmittelmart“ und „Baumarkt“ im zu sichernden Bestand planungsrechtlich festlegen wollte. Legt man dann die Planeinschriebe, auch wenn sie nur den Bestand kennzeichnen sollten, **daneben**, wird das „wo“, also die konkrete Teilfläche zwangsläufig deutlich und hinreichend bestimmt. Die Nutzungsart ergibt sich dabei schon aus der Begründung, so dass es nicht mehr darauf ankommt, ob der Einscrieb „Einkaufszentrum“ hinreichend genau ist. Es kann aufgrund der tatsächlichen Umstände heute wie damals nur der Lebensmittelmart gemeint gewesen sein. Darüber hinaus erwähnt die oben zuletzt zitierte Begründungspassage ausdrücklich „Sondergebiet Baumarkt“, was schon für sich eine hinreichend bestimmte Zweckbeschreibung ist, so dass diese für die Flächen beider Nutzungen vorliegt.

Im Kontext mit dem o.g. Planeintrag ist der Begründung und damit dem Bebauungsplan zu entnehmen, dass das städtebauliche Ziel des Satzungsgebers die **Absicherung** des dort bestehenden Einzelhandels (**Lebensmittelmart** und **Baumarkt**) in der bestehenden **Größe; Lage und Art** der Nutzung war. Die Zielsetzung „Entwicklung“ oder „Ermöglichung“ im Sinne einer anderen oder wesentlich größeren Nutzung lässt sich dem Plan nicht entnehmen.

dd) Fazit: Ergänzend ist hier zunächst anzumerken: Einmal unterstellt, der Planeinscrieb wäre rein deklaratorisch und auch aus der Begründung ließe sich die Zweckbestimmung „Baumarkt“ für diesen Teil des Sondergebiets nicht entnehmen, so wäre der B-Plan mangels Zweckbestimmung nach insofern allgemeiner Rechtsprechung unwirksam. Das Vorhaben wäre planungsrechtlich also nach § 34 BauGB, also der allgemeinen Regel für den Innenbereich, zu beurteilen. Auch in diesem Fall könnte der Rhein-Sieg-Kreis die Bauvoranfrage nicht positiv bescheiden, weil großflächige Einzelhandelsbetriebe lediglich in Sondergebieten und Kerngebieten zulässig sind. Auch wäre die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens rechtswidrig. Im Ergebnis ein Vergleichsfall ist das Vorhaben „Neubau LIDL-Filiale“ an der Siegstraße, für das zurzeit ein Bebauungsplanänderungsverfahren läuft.

Die von Kreis und Gemeinde getragene Rechtsauffassung, das Vorhaben widerspreche dem geltenden Planungsrecht, ist wie oben aufgezeigt belastbar. Sie ist hier die maßgebliche, weil eine Behördenentscheidung, hier des Rhein-Sieg-Kreises, erforderlich ist und eine gerichtliche oder gar obergerichtliche Einschätzung weder vorab eingeholt noch abgewartet werden kann oder zulässig wäre.

Eine ablehnende Entscheidung des Rhein-Sieg-Kreises zur Bauvoranfrage wäre mit der verwaltungsgerichtlichen Klage überprüfbar – u.U. bis zum Oberverwaltungsgericht. Trotz sehr tragfähiger Begründung kann – gerade in Auslegungssachen – der Ausgang eines solchen Verfahrens nicht mit hoher Prognosesicherheit vorausgesagt werden. Sicher ist, dass es Jahre dauern würde.

Die letztendliche Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde in Form eines außenwirksamen Verwaltungsaktes bleibt daher zunächst abzuwarten.

Ganz unabhängig davon zeigt sich ein Planungsbedürfnis, insbesondere wegen des bei oben a) beschriebenen Junktims. Die Umsetzung dessen bis zu einem rechtskräftigen neuen Bebauungsplan erfordert zwangsläufig Zeit. Will man mit Blick auf einen neuen Bebauungsplan alle rechtlich und tatsächlich denkbaren Optionen des Planungsgebers Gemeinde offen halten, wäre eine Veränderungssperre mit entsprechender Satzung nach § 14 BauGB, verbunden mit dem vorlaufenden Aufstellungsbeschluss zu einem neuen Bebauungsplan, das übliche und gebotene Mittel. Die Verwaltung wird dies in Abstimmung mit den Fachbehörden mit Blick auf die Sitzung des Ausschusses im November 2016 prüfen und vorbereiten.

c) Antrag der CDU-Fraktion vom 25.08.2016 (Eingang) zur Ermöglichung des Bauvorhabens zu b)

Der Antrag ist als **Anlage 3** beigefügt. Wie aus dem Sachbericht ersichtlich, wurde die Bauvoranfrage eingehend und ergebnisoffen geprüft. Dies stand wie stets unter dem Aspekt, dass bei einer Übereinstimmung mit dem Planungsrecht ein Anspruch auf positive Bescheidung gegeben wäre, m.a.W. stand die Prüfung unter dem Parameter, das rechtlich Mögliche auch zu ermöglichen. Der im Antrag enthaltene Hinweis kann im Beschlussfalle der Baugenehmigungsbehörde übermittelt werden.

Anlage(n)

- | | | |
|----------|---|--|
| Anlage 1 | - | Auszug B-Plan 14.3, 1. Änderung |
| Anlage 2 | - | Auszug B-Plan 14.3, Ursprungsplan |
| Anlage 3 | - | Antrag CDU-Fraktion vom 23.08.2016, Eingang 25.08.2015 |