

■ Editorial

In den zurückliegenden Jahren gab es immer wieder Urteile verschiedener Gerichtsstufen, die sich mit dem Thema „Etikettenschwindel“ oder auch sogenannten „Gefälligkeitsplanungen“ beschäftigten, wobei zahlreiche Bebauungspläne für unwirksam erklärt wurden, weil sie den Anforderungen an eine gerechte Interessenabwägung nicht standhielten.

Klassische Beispiele sind die Ausweisung von Dorfgebieten in Bereichen, in denen eigentlich ausschließlich Wohnbebauung vorgesehen war, diese aber wegen der Überschreitung der maßgeblichen Geruchsstundenhäufigkeit der Geruchimmissionsrichtlinie (GIRL) nicht ausgewiesen werden konnte oder auch die Festsetzung eines Mischgebiets statt

eines Allgemeinen Wohngebietes in der Nähe gewerblicher Nutzungen, um so Konflikte mit den Immissionsrichtwerten der TA Lärm zu vermeiden.

So einfach darf es sich die Gemeinde in der Bauleitplanung natürlich nicht machen, was mittlerweile nahezu allen Beteiligten klar sein dürfte. Es gibt aber auch weniger offensichtliche Fallkonstellationen, die von den Gerichten als Etikettenschwindel gewertet werden. Einen solchen Fall wollen wir heute aufgreifen, um damit mögliche Fallstricke bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – insbesondere wenn sie der Absicherung bestimmter Einzelvorhaben dienen – aufzudecken.

■ Thema

Anforderungen an die Aufstellung eines Bebauungsplans für ein konkretes Vorhaben zur Vermeidung von Etikettenschwindel

AUSGANGSSITUATION

In einem Mittelzentrum werden über Jahre hinweg intensive Anstrengungen unternommen, den Kernbereich zu stärken und ein Ausbluten der Innenstadt zu verhindern. Dabei werden auch im Zuge der Stadtsanierung viele Baumaßnahmen im öffentlichen und privaten Bereich umgesetzt und mit Fördermitteln des Landes und des Bundes unterstützt. Trotzdem nehmen die Leerstände im Einzelhandel zu. So fällt auch ein ehemaliges Kaufhaus der Schließung zum Opfer und hinterlässt eine Brache in unmittelbarer Nähe des Stadtzentrums. Die Stadt bemüht sich über viele Jahre, einen

Investor für die Fläche zu finden, was sich aber als sehr schwierig erweist, weil das Grundstück für eine den heutigen Anforderungen gerecht werdende Wiedernutzung recht klein und zudem von Wohnbebauung umgeben ist, deren Eigentümer im Falle der Wiederaufnahme der Einzelhandelsnutzung Nachteile befürchten.

Ein Investor, der sich dann doch an das Vorhaben heranwagt, kann schließlich mit einiger Mühe gefunden werden. Für ihn soll der bestehende Bebauungsplan „Kernbereich A“ mit dem Ziel geändert werden, hier die Ansiedlung eines Discounters sowie kleinflächiger Handels-, Gastronomie-



Abbildungen: Das ehemalige Kaufhaus in der Vorder- und Rückansicht

und/oder Dienstleistungsflächen zu ermöglichen. Die Plan-konzeption geht von einem Nutzungsmix aus, deren Anker-nutzung ein kleinflächiger Lebensmittel-Discountmarkt sein soll, um den sich weitere Nutzungen, wie etwa Dienstleister, Gastronomieangebote und mehrere kleine Läden gruppieren. Die Nutzer stehen noch nicht im Einzelnen fest, weswegen die Festsetzungen des Bebauungsplans möglichst offen formuliert werden sollen.



Abbildung: Das ursprüngliche Planungskonzept mit einer Mischung verschiedener Nutzungen (Quelle: P1 Projektentwicklung GmbH & Co. KG, Heiligenroth)

Der bestehende Bebauungsplan der Stadt stammt aus dem Jahr 1991 und weist für den weitaus größten Teil des Plan-gebiets, das Gegenstand des Änderungsverfahrens sein soll, ein Kerngebiet -MK- gemäß § 7 BauNVO aus. Für kleinere Teile im Süden des Geltungsbereichs ist ein Mischge-biet -MI- gemäß § 6 BauNVO festgesetzt.



Abbildung: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan „Kernbereich A“ mit Kennzeichnung des Änderungsbereichs

Insofern erscheint es folgerichtig, an der Ausweisung eines Kerngebietes festzuhalten, weil der Bebauungsplan ja schließlich die Ansiedlung kerngebietstypischer Nutzungen auf dem Grundstück im Sinne einer Angebotsplanung ermöglichen soll. Das Kerngebiet wird dabei auf den gesamen Änderungsbereich ausgedehnt. Der Investor gerät jedoch in die Insolvenz, nachdem der Bebauungsplan beinahe fertig gestellt ist. Das Verfahren wird daraufhin bis auf weiteres eingestellt. Es folgen weitere zwei Jahre des Leerstands. Schließlich kann nach anhaltenden Bemühungen ein Käufer gefunden werden, der hier einen Lebensmittel-Vollsortimenter ansiedeln möchte. Dieser passt ideal in die städtebaulichen Zielvorstellungen der Stadt, die zwischenzeitlich über ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfügt, das hier den zentralen Versorgungsbereich „Innenstadt“ ausweist.

Für das fragliche Areal soll nun möglichst schnell Baurecht geschaffen werden. Das ehemalige Änderungsverfahren lebt wieder auf. Der Investor treibt parallel die Konzeption des Bauvorhabens selbst voran, gibt ein Lärmgutachten in Auftrag und erstellt die Architekturplanung.

Die Festsetzung des Ursprungsbebauungsplans zur Art der baulichen Nutzung (Kerngebiet - MK) nach den früheren Gegebenheiten (Kaufhaus) soll auch für die nunmehr beabsichtigte Änderung beibehalten werden, da die Stadt keinen wesentlichen Unterschied des Vollsortimenters zu der anfänglich geplanten Mischung eines Einzelhandelsbetriebs (Lebensmittel-Discountmarkt) mit anderen innenstadttypischen Nutzungen (ergänzende kleine Läden, Dienstleistungsunternehmen, Gastronomie, ...) sieht. Sie ist der Auffassung, dass ein Kerngebiet auch für die nun vorgesehene Nutzungsänderung passt, denn hier soll nach der vorliegenden Planung ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit innenstadtrelevanten Sortimenten (Lebensmittel-Vollsortimenter) entstehen. Also beschließt die Stadt die Beibehaltung der Gebietsart im Zuge des weiteren Änderungsverfahrens.

Die Vorhabenplanung ist mittlerweile weiter vorangeschritten, das Lärmgutachten liegt vor und der Stadtrat billigt die Plankonzeption. In der Begründung zum Bebauungsplan wird das Planungskonzept für das Grundstück folgendermaßen beschrieben: „Zukünftig ist die Errichtung eines Vollsortimenters vorgesehen. Es handelt sich dabei um einen großflächigen Nahversorger, der die Nahversorgung in der Innenstadt stärken und nachhaltig sichern soll. Eine wohnortnahe Nahversorgung für die Innenstadt kann damit erstmals sichergestellt werden.“

Die Verwirklichung dieses wichtigen städtebaulichen Ziels liegt der Stadt sehr am Herzen, weswegen die von den Anwohnern im Zuge der Offenlage vorgetragenen Bedenken, insbesondere wegen des befürchteten erhöhten Verkehrsaufkommens und der damit einhergehenden Lärmbelastung ihrer Anwesen, in der Abwägungsentscheidung zurückgestellt werden und die Planung in der vorliegenden Form beschlossen wird.

In der Begründung zum Bebauungsplan wird das Vorhaben im Einzelnen beschrieben. Dabei wird sowohl auf die positiven Aspekte in Bezug auf die künftige Versorgungssituation der Innenstadt, als auch auf die möglichen Konfliktpunkte



Abbildungen:
Ansichtszeichnungen
des geplanten REWE-XL-
Marktes
(Quelle: Begründung zum
Bebauungsplan 1. Änderung
„Kernbereich A“)

te des Vorhabens mit der Nachbarschaft eingegangen. Da seitens der Anwohner auch Befürchtungen hinsichtlich einer Beeinträchtigung ihrer Wohnsituation wegen des großvolumigen Baukörpers vorgetragen werden, wird das Bauvorhaben, das durch die Aufstellung des Bebauungsplans ermöglicht werden soll, in der Begründung beschrieben und mit Abbildungen (siehe oben) gezeigt, dass es sich um einen gegliederten Baukörper handelt, der Rücksicht auf die Nachbarbebauung nimmt. Ansichts- und Schnittzeichnungen sollen das belegen.

Da auch das ursprüngliche Kaufhaus, wie die Fotos auf Seite 1 belegen, deutlich größer war, als die umgebende Wohnbebauung, sieht die Stadt hier keine Verschlechterung der Situation für die Anwohner und weist daher auch die diesbezüglichen Bedenken zurück. Zudem wird dargelegt, dass ausweislich des Lärmgutachtens nicht mit unzumutbaren Beeinträchtigungen der Wohnnachbarschaft durch Lärmimmissionen zu rechnen ist. Um gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse für die Nachbarschaft auf jeden Fall sicherzustellen, werden in den textlichen Festsetzungen zum Bebauungsplan bestimmte Nutzungen, die als potenziell störend angesehen werden (z.B. Tankstellen, Vergnügungsstätten, ...) generell ausgeschlossen. Der Bebauungsplan setzt für seinen Geltungsbereich schließlich folgende Nutzungen fest:

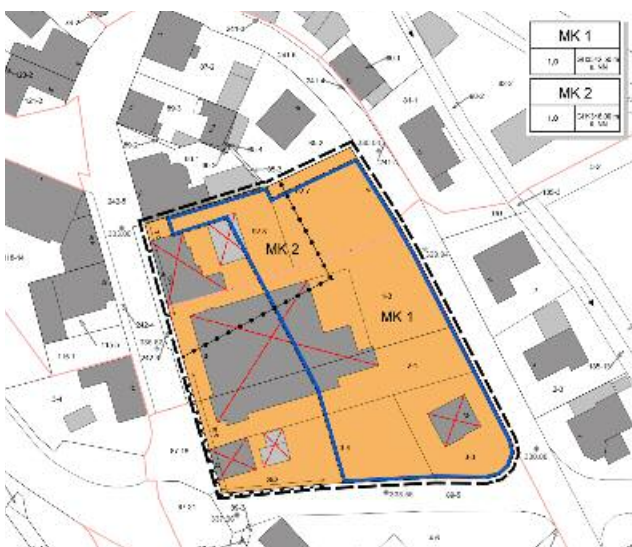


Abbildung: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan 1. Änderung „Kernbereich A“

Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)

Gemäß der Eintragung zur Art der baulichen Nutzung in der Nutzungsschablone (vgl. Planzeichnung) wird für das Plangebiet folgende Nutzungsart festgesetzt:

MK = Kerngebiet gemäß § 7 BauNVO

in Verbindung mit § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO

Die folgenden Nutzungen sind allgemein zulässig:

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,
4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke.

Nicht zulässig bzw. nicht Bestandteil des Bebauungsplans sind:

1. Vergnügungsstätten,
2. Anlagen für sportliche Zwecke,
3. Tankstellen,
4. Wohnungen,
5. Werbeanlagen als eigenständige gewerbliche Anlagen (Fremdwerbung)

Der vorgenannte Bebauungsplan wird von der Stadt als Satzungsbeschluss, ordnungsgemäß bekannt gemacht und tritt danach in Kraft.

Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan

Die Anwohner erheben Normenkontrolle gegen den Bebauungsplan vor dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Sie sind Eigentümer von Wohngrundstücken, die in unmittelbarer Nähe des Plangebietes liegen. Sie legten zuvor bereits gegen die Baugenehmigung, die die Bauaufsichtsbehörde dem Bauherren im Mai 2014 für einen Lebensmittelmarkt erteilt hatte, Widerspruch ein, über den bislang jedoch noch nicht entschieden wurde. Mit dem Normenkontrollantrag wurde eine Vielzahl von Einwendungen gegen die 1. Änderung des Bebauungsplans „Kernbereich A“ der Stadt erhoben. Die Antragsteller machten unter anderem geltend, es sei eine erhebliche Zunahme der Verkehrslärmbelastung im Bereich ihrer Anwesen zu erwarten. Außerdem stelle die Festsetzung eines Kerngebietes einen unzulässigen "Etikettenschwindel" dar, da lediglich ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb ermöglicht werden solle, nicht dagegen eine sonstige kernbereichstypische Nutzung.

Das Oberverwaltungsgericht gab dem Normenkontrollantrag statt und erklärte den Bebauungsplan für unwirksam. Der Ausweisung eines Kerngebietes habe keine städtebauliche Rechtfertigung zugrunde gelegen. Ein Plangeber, der ein Kerngebiet festsetze, müsse das in einem solchen Baugebiet gesetzlich vorgesehene Miteinander grundsätzlich unterschiedlicher Nutzungen auch anstreben. Aus den Textfestsetzungen und der Begründung des Bebauungsplans ergebe sich aber, dass die Stadt in Wahrheit von der Entwicklung eines Sondergebietes für großflächige Einzelhandelsbetriebe ausgegangen sei. Darüber hinaus dürfe die planende Gemeinde keine planungsrechtlich unzulässigen Mischformen zwischen Angebotsbebauungsplan und vorhabenbezogenem Bebauungsplan schaffen. Die Antragsgegnerin habe sich jedoch in konzeptionell widersprüchlicher Weise selektiv einmal auf den offenen Angebotscharakter des Bebauungsplans, ein anderes Mal hingegen auf dessen Projektbezug berufen, um die Rechtmäßigkeit einzelner Festsetzungen zu begründen.

Dass dies im Wesentlichen an der Vorgeschichte der Planänderung liegt, deren Ursprung zunächst ja tatsächlich eine gewollte Mischung unterschiedlicher Nutzungen auf dem Grundstück war, die allerdings nach der Insolvenz des ersten Investors dann später aufgegeben wurde, mag dahin gestellt bleiben. Das seinerzeit planerisch richtige und städtebaulich begründete Kerngebiet passt jedenfalls für die jetzige Planung nicht mehr, was das Gericht im Einzelnen wie nachfolgend dargelegt begründete.

Einzelheiten des Urteils

Während die Stadt die Auffassung vertritt, die Antragsteller seien gar nicht antragsbefugt, da sie als Grundstückseigentümer außerhalb des Plangebietes keine Beeinträchtigungen zu befürchten hätten, stellt das OVG Rheinland-Pfalz in seinem Urteil **1 C 10442/14.OVG** zunächst klar, dass je-

der natürlichen oder juristischen Person, die geltend macht, durch den Bebauungsplan oder seine Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden, grundsätzlich eine Antragsbefugnis zusteht.

Wendet sich ein Grundstückseigentümer, dessen Grundstück außerhalb des Plangebietes liegt, gegen einen Bebauungsplan, so muss er allerdings substantiiert darlegen, dass „sein aus dem (insofern drittschützenden) Abwägungsgebot folgendes subjektiv öffentliches Recht auf gerechte Abwägung seiner Belange beeinträchtigt sein kann. Dies setzt voraus, dass der Antragsteller Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Behandlung gerade seiner abwägungsbeachtlichen – insbesondere nicht nur geringfügigen sowie schutzwürdigen – Belange in der Abwägung als nicht ausgeschlossen erscheinen lassen.“^{1 2}

Nach der Auffassung des OVG ist dies im vorliegenden Fall gegeben, weil die Antragsteller nur wenige Meter von der Grenze des Geltungsbereichs entfernt wohnen und insofern zum Beispiel von Lärmimmissionen betroffen sein können, was sie auch geltend machen.

Als ein wesentlicher Grund für die Unwirksamkeit des Bebauungsplans wird angeführt, dass der Ausweisung des Plangebietes als Kerngebiet nach § 7 BauNVO keine städtebauliche Rechtfertigung zugrunde liegt. Der Plan verstößt nach Ansicht des erkennenden Senats gegen den Grundsatz des § 1 Abs. 3 BauGB, wonach nicht nur der Bebauungsplan als Ganzes, sondern auch seine einzelnen Festsetzungen erforderlich sein müssen. „Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn die betreffende Festsetzung nach der planerischen Konzeption der Gemeinde geboten ist, d.h. wenn sie in ihrer Zielsetzung von legitimen städtebaulichen Interessen getragen ist.“³

Kritisiert wurde insbesondere, dass im vorliegenden Fall ein Kerngebiet ausgewiesen wurde, das dem Grunde nach für die Unterbringung einer gemischten Bebauung vorgesehen ist. Nach § 7 BauNVO dienen Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Anders als in einem Mischgebiet gemäß § 6 BauNVO steht allerdings in einem Kerngebiet die Wohnnutzung nicht gleichberechtigt neben den anderen Nutzungen und ist insofern auch nur ausnahmsweise zulässig. Im vorliegenden Fall wurden Wohnungen sogar gänzlich ausgeschlossen, was jedoch nicht kritisiert wurde.

Ein Kerngebiet, so das Gericht, ist durch zentrale Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich geprägt. Bei der Festsetzung muss eine Gemeinde jedoch das Miteinander grundsätzlich unterschiedlicher Nutzungen wollen oder zumindest sicher voraussehen, dass sich ein entsprechender Nutzungsmix auch tatsächlich einstellen kann. Im streitgegenständlichen Fall sei ein solches Mit- oder Nebeneinander verschiedener Nutzungen aber gar nicht gewollt, so dass der Bebauungsplan einen unzulässigen Etikettenschwindel darstellt. Tatsächlich werde von der Entwicklung eines Ge-

bietet für die Ansiedlung *eines einzigen* Betriebes, nämlich eines REWE-Vollsortimenters ausgegangen, so dass hierfür die Festsetzung eines Sondergebietes für großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO erforderlich gewesen wäre.

Das Gericht begründet seine Auffassung u.a. damit, dass die Begründung zum Bebauungsplan sogar Ansichten des Verbrauchermarktes zeige und auch das schalltechnische Gutachten explizit auf die zu erwartenden Geräuschmissionen eines „REWE-XL-Marktes“ abstellt und andere, nach den textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans mögliche Nutzungen völlig ausblendet. Zudem zeigten die Verfahrensakten der Stadt, dass nach der Insolvenz eines anderen Investors das ursprüngliche Änderungsverfahren, mit dem Ziel der Ansiedlung eines Discounters sowie kleinflächiger Handels-, Gastronomie- und/oder Dienstleistungsflächen nicht mehr weiter verfolgt werden sollte und nun tatsächlich nur noch von der Ansiedlung eines einzigen, großflächigen Lebensmittelmarktes ausgegangen wurde.

Das OVG bemängelt, dass sich die Stadt bei der Planänderung gemäß der aktuellen Planungskonzeption in unzulässiger Weise einmal auf eine Angebotsplanung beruft, die nicht ausschließlich auf die Ansiedlung eines einzigen Betriebes abstellt, sondern ausdrücklich auch Raum für die Unterbringung anderer kerngebietstypischer Nutzungen lässt, ein andermal aber die Errichtung eines ganz bestimmten Betriebs als gewollt beschreibt und zum Kern der Planung macht. Während die textlichen Festsetzungen zum Bebauungsplan ganz bewusst eine große Bandbreite unterschiedlicher Nutzungen im Plangebiet ermöglichen, sieht das Gericht an anderer Stelle deutliche Hinweise dafür, dass diese Nutzungen von der Stadt gar nicht (mehr) gewollt sind, denn der vom ersten Investor noch angestrebte Nutzungsmix ist nach der jetzigen Konzeption auf dem Grundstück nach Ansiedlung des REWE-XL-Marktes gar nicht mehr realisierbar.

Alleine dieser Verstoß hat die Unwirksamkeit des Bebauungsplans zur Folge, da sich die Kerngebietsfestsetzung auf das gesamte Plangebiet erstreckt und wesentlicher Gehalt der Planung ist. Auf weitere Aspekte des Urteils soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, da es hierbei vornehmlich um einzelne Festsetzungen sowie den notwendigen Umfang der Ermittlung bestimmter Planfolgen, wie z.B. die Erhöhung des Verkehrsaufkommens durch die Ansiedlung des Lebensmittelmarktes und die Lärmeinwirkungen auf die Grundstücke der Antragsteller geht.

Schlussfolgerungen für die Praxis

Bei der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans sollte sich eine Gemeinde intensive Gedanken darüber machen, was Ziel und Gegenstand der Planung sein soll und dies in der Begründung eindeutig formulieren. Gerade wenn sich eine Planungskonzeption, wie im vorliegenden Fall, im Zuge der Planaufstellung ändert und plötzlich bestimmte Aspekte, die anfangs eine größere Rolle gespielt haben, im Laufe der Zeit an Gewicht verlieren, muss die Planung da-

rauf reagieren und soweit notwendig angepasst werden. Ein „Angebotsbaugebungsplan“ mit Festsetzung einer Gebietsart nach den §§ 2 bis 9 BauNVO kommt regelmäßig nur dann in Betracht, wenn die Planung tatsächlich offen gehalten werden soll und nicht auf ein ganz bestimmtes Vorhaben zugeschnitten wird. Dies dürfte regelmäßig bei größeren Plangebietes der Fall sein, insbesondere dann, wenn unterschiedliche Gebietsarten vorhanden sind oder festgesetzt werden sollen, eine größere Zahl von Grundstücken betroffen ist usw. Wählt eine Gemeinde das Instrument der „normalen“ Angebotsplanung, darf sie bei der Bewertung des Abwägungsmaterials nicht allein ein konkretes Vorhaben betrachten, welches möglicherweise Anlass zu der Planung gegeben hat, sondern muss von der maximalen Ausnutzung der Festsetzungen des Bebauungsplans ausgehen. Insofern dürfen sich auch Gutachten (z.B. Lärmgutachten) nicht nur auf ein bestimmtes Vorhaben beziehen, sondern müssen regelmäßig eine breitere Palette möglicher Nutzungen berücksichtigen, es sei denn, ein ganz bestimmtes Planungsszenario wird im Sinne einer „Worst-Case-Untersuchung“ betrachtet.

Bezieht sich die Planung auf ein ganz bestimmtes Vorhaben, so kommt insbesondere ein vorhabenbezogener Bebauungsplan in Betracht, der nach Maßgabe des § 12 BauGB mit zugehörigem Durchführungsvertrag aufgestellt wird. Grundlage der Planung ist der vom Investor zu erstellende und mit der Gemeinde abzustimmende Vorhaben- und Erschließungsplan, der das Vorhaben im Einzelnen beschreibt. Nach den Regelungen des § 12 BauGB ist die Gemeinde im Bereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans bei der Bestimmung der Zulässigkeit eines Vorhabens nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und an die Planzeichenverordnung gebunden weswegen dieses Instrument recht flexibel und vielseitig ist.

Für den vorliegenden Fall wäre auch ein Angebotsplan in Frage gekommen, sofern er nicht ein Kerngebiet, sondern ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel nach § 11 Abs. 2 BauNVO festgesetzt hätte. Gerade weil sich nach dem Willen der Stadt auf dem Grundstück ein großflächiger Lebensmittel-Vollsortimenter ansiedeln sollte, der in allen anderen Gebietsarten (außer einem Kerngebiet) generell unzulässig ist, hätte ein solches Sondergebiet die Möglichkeit eröffnet, konkrete Rahmenbedingungen für das Vorhaben zu definieren und in spezifische textliche Festsetzungen zu gießen, was so in anderen Gebietsarten nicht möglich ist. Ein Beispiel, das auf den konkreten Fall zugeschnitten ist, ist nachfolgend abgedruckt:

Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)

Gemäß der Eintragung zur Art der baulichen Nutzung in der Nutzungsschablone (vgl. Planzeichnung) wird für das Plangebiet folgende Nutzungsart festgesetzt:

SO_{EZH} = Sonstiges Sondergebiet gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Großflächiger Einzelhandel“

Im Sondergebiet „Großflächiger Einzelhandel“ SO_{EZH} ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit einer maximalen Verkaufsfläche von **2.000 m²** zulässig, dessen Kernsortiment sich gemäß der Sortimentsliste aus dem Einzelhandelskonzept der Stadt beschränkt auf:

■ Nahrungs- und Genussmittel,
■ Gesundheits- und Körperpflege,
■ sonstige nahversorgungsrelevante Sortimente,
■ wechselnde Güter des mittel- bis langfristigen Bedarfs (sog. Aktionswaren).
Unter dem Begriff Aktionswaren sind solche Artikel zu verstehen, die nicht dauerhaft Teil des Kernsortiments sind, in regelmäßigen Abständen wechseln und in ihrer Gesamtheit eine den nahversorgungsrelevanten Sortimenten des Kernsortiments nur untergeordnete Verkaufsfläche einnehmen.
Randsortimente, die dauerhaft angeboten werden aber nicht zum Kernsortiment gezählt werden, sind auf einem Anteil von maximal 10 % der Verkaufsfläche zulässig.

Bei einer solchen Festsetzung ist aber unbedingt darauf zu achten, dass sie den geltenden rechtlichen Anforderungen zur Verhinderung eines sogenannten „Windhundrennens“ genügt. Dies bedeutet, dass eine *baugebietsbezogene, vorhabenunabhängige* Verkaufsflächenobergrenze zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet mangels Rechtsgrundlage unzulässig ist. Sie ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴ weder als Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung zulässig, weil sie nicht mit Hilfe eines der von § 16 Abs. 2 BauNVO zugelassenen Parameter (Grundfläche, Geschossfläche) definiert werden kann, noch ist sie eine nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO in sonstigen Sondergebieten zulässige Festsetzung der Art der baulichen Nutzung.

Dennoch unterliegt die Gemeinde im Rahmen des § 11 BauNVO deutlich geringeren Beschränkungen als bei der Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO; sie ist nämlich weder an bestimmte Nutzungsarten noch gemäß § 1 Abs. 3 Satz 3 BauNVO an die Möglichkeiten der Feinsteuerung gebunden, die in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO für die normativ ausgestalteten Baugebiete eröffnet sind. Sie kann, sofern es sich um Nutzungen handelt, die in anderen Gebietsarten unzulässig sind, frei über deren Zulassung entscheiden und die gewollten Zulässigkeiten auch differenziert festsetzen. Dabei kann sie auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 BauNVO die Art der baulichen Nutzung über die Möglichkeiten hinaus, die § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 sowie Abs. 9 BauNVO bietet, sogar näher konkretisieren und zu diesem Zweck die Merkmale bestimmen, die ihr am besten geeignet erscheinen, um das von ihr verfolgte Planungsziel zu erreichen⁵. Insbesondere darf die planende Gemeinde in einem von ihr festgesetzten Sondergebiet den Anlagen-

typ durch eine bestimmte Begrenzung der Verkaufsfläche selbst festsetzen⁶. Die höchstzulässige Verkaufsfläche kann dabei *für das jeweilige Grundstück* im Bebauungsplan gesteuert werden. Dies kann über einen absoluten Wert (z.B. zulässige Verkaufsfläche höchstens 2.000 m²) oder z.B. auch über eine Verhältniszahl, ähnlich der GRZ oder GFZ (z.B. 0,5 der Grundstücksgröße), geschehen.⁷

Hierzu schreibt das BVerwG: „*Nicht gestattet ist ihr jedoch, durch eine betriebsunabhängige Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für alle im Sondergebiet ansässigen oder zulässigen Einzelhandelsbetriebe das System der vorhabenbezogenen Typisierung zu verlassen, auf dem die Vorschriften der Baunutzungsverordnung zur Art der baulichen Nutzung beruhen. (...) Eine vorhabenunabhängige Kontingentierung von Nutzungsoptionen ist der Baunutzungsverordnung grundsätzlich fremd. (...) Eine Kontingentierung der Verkaufsflächen, die auf das Sondergebiet insgesamt bezogen ist, öffnet das Tor für sog. ‚Windhundrennen‘ potentieller Investoren und Bauantragsteller und schließt die Möglichkeit ein, dass Grundeigentümer im Fall der Erschöpfung des Kontingents von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind.*“⁸

Unter Beachtung dieser Grundsätze ist eine entsprechende Sondergebietsausweisung aber auch für den vorliegend behandelten Fall, der vor dem OVG Koblenz entscheiden wurde, ein probates Mittel für die „Heilung“ des Plans in einem erneuten Änderungsverfahren. So sieht es im Übrigen auch die betroffene Stadt, die nun erwägt, eine solche Sondergebietsausweisung vorzunehmen.

QUELLEN:

- 1 Vgl. Urteil vom 24. September 1998, BVerwG C CN 2.98, BVerwGE 107, 215
- 2 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, 29.01.2015 - 1 C 10442/14.OVG
- 3 Vgl. a.a.O.
- 4 Vgl. Urteil des 4. Senats vom 03. April 2008, BVerwG 4CN 3.07
- 5 Vgl. Urteil vom 28. Februar 2002 - BVerwG 4 CN 5.01 - NVwZ 2002, 1114 <1115>; stRSpr
- 6 Vgl. Urteil vom 27. April 1990, BVerwG 4 C 36.87, Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 17 = NVwZ 1990, 1071
- 7 Vgl. hierzu auch OVG Koblenz, Urteil vom 11. Juli 2002, OVG 1 C 10098/02, NVwZ-RR 2003, 93 <96>
- 8 Vgl. dazu Urteil des 4. Senats vom 03. April 2008, BVerwG 4CN 3.07

Unser Service für Sie:
Das zitierte Urteil des OVG Rheinland-Pfalz senden wir Ihnen auf Wunsch gerne als PDF-Datei zu. Bestellung per E-Mail an urteile@i-s-u.de

IMPRESSUM

isu aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg · Tel. (0 65 61) 94 49 01
Fax (0 65 61) 94 49 02 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation / Fotos: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.