

Aut. 9

REDEKER | SELLNER | DAHS

MEMORANDUM

Datum: 04.05.2020 PPE/HBH
Betreff: Stadt Eschweiler / Beratung
Rathaus Quartier Eschweiler / Baugenehmigungsverfahren
Reg.-Nr.: 10/000691-20

Baugenehmigungsverfahren „Rathaus Quartier Eschweiler“

Zur Rechtmäßigkeit der Erteilung von Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB

A.

Ausgangslage

Im Frühjahr 2020 stellte die Firma ITB Retail Park B.V. & Co. KG bei der Stadt Eschweiler einen Bauantrag betreffend den Neubau eines Gebäudekomplexes, der sich U-förmig um das bestehende Rathaus entwickelt (sog. „Rathaus Quartier Eschweiler“).

Das Baugrundstück liegt im Bereich des Bebauungsplans Nr. 89 „Rathaus“, der seit dem 16.06.1977 rechtskräftig ist. Es gilt die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) in der für diesen Bebauungsplan gültigen Fassung vom 01.01.1969 (BauNVO 1968, BGBl. I S. 1237, ber. BGBl. 1969 I S. 11).

Der Bebauungsplan Nr. 89 „Rathaus“ setzt in seinem gesamten Geltungsbereich Kerngebiete (MK) mit unterschiedlichen Nutzungseinschränkungen, unterschiedliche Zahlen der Vollgeschosse (II – VIII), eine zum Teil geschlossene und zum Teil besondere Bauweise, eine GRZ von 1,0 und eine GFZ zwischen 1,6 und 2,4 fest. Die überbaubaren Grundstücksflächen sind durch Baugrenzen bzw. Baulinien festgesetzt, eine Begrenzung der im Plangebiet zulässigen Verkaufsfläche enthält der Bebauungsplan nicht. Durch das Plangebiet selbst verläuft in Ost-West-Richtung ein Geh-, Fahr- und Leitungsrecht. Für einen Teil des Kerngebietes ist an der

östlichen Grundstücksgrenze zur Peilsgasse die Nutzung „Parkhaus“ festgesetzt. Im nordöstlichen Teil an der Kreuzung Dürener Straße / Peilsgasse ist eine Fläche für Versorgungsanlagen („Umformerstation“) festgesetzt.

Der dem Bebauungsplan zugrundeliegende Aufstellungsvorgang liegt uns vor und konnte durchgesehen werden.

Die dem am 09.05.2019 erteilten Bauvorbescheid zugrundeliegende Ursprungsplanung sah im Untergeschoss des Gebäudekomplexes eine Tiefgarage mit ca. 300 Stellplätzen vor. Für das Erdgeschoss war eine Nutzung für großflächigen und nicht großflächigen Einzelhandel vorgesehen sowie die Errichtung weiterer Stellplätze (ca. 164 Stück), die über die Wollenweberstraße angebunden werden sollten. Im 1. Obergeschoss waren Büronutzungen, ein Fitnesscenter, Arztpraxen sowie weitere Einzelhandelsnutzungen vorgesehen. Im Einmündungsbereich der Wollenweberstraße in die Indestraße war im 2. und 3. Obergeschoss eine Büronutzung geplant. Entlang der Peilsgasse waren für das 1. bis 4. Obergeschoss Wohnnutzungen beabsichtigt. Die innere Erschließung des Plangebiets war nach der dem Bauvorbescheid zugrunde liegenden Planung nicht geplant; sie wäre lediglich über die Tiefgarage ermöglicht worden.

Die planungsrechtliche Prüfung der Bauvoranfrage ergab, dass das Vorhaben „grundsätzlich zulässig“ ist, so dass unter dem Datum des 09.05.2019 ein Bauvorbescheid nach § 71 BauO NRW 2000 erlassen wurde. Dieser Bauvorbescheid ist Gegenstand verschiedener beim Verwaltungsgericht Aachen anhängiger Nachbarklagen.

Die dem im Frühjahr 2020 gestellten Bauantrag zugrunde liegende Planung für den Neubau des Einkaufszentrums „Rathaus Quartier Eschweiler“ weicht von dem der positiven Bauvorbescheidung zugrundeliegenden Konzept ab. Der geplante Baukörper wurde deutlich reduziert.

Gegenstand der mit dem Bauantrag vorgelegten Planung ist weiterhin die Errichtung eines Gebäudekomplexes, der sich U-förmig um das bestehende Rathaus entwickelt. Im Untergeschoss des Gebäudekomplexes sollen 268 Stellplätze in einer Tiefgarage errichtet werden. Im Erdgeschoss sind großflächige und nicht großflächige Einzelhandelsnutzungen mit einer Gesamtverkaufsfläche von ca. 7.800 m² vorgesehen. Ferner sind weitere ca. 150 oberirdische Stellplätze geplant, die über die Wollenweberstraße angebunden und (zusätzlich) mit einer Abfahrt in die Tiefgarage versehen werden sollen. Im 1. Obergeschoss sind entlang der Wollenweberstraße Büronutzungen, im Einmündungsbereich Peilsgasse / Indestraße ein Fitnesscenter vorgesehen.

Anders als dies noch in der Ursprungsplanung vorgesehen war, wurde in der nunmehr vorliegenden Planung im Einmündungsbereich Wollenweberstraße / Indestraße von der Errichtung

eines Gebäudes mit 4 Vollgeschossen abgesehen. Dort soll nunmehr ein Gebäude mit zwei Vollgeschossen entstehen. Die ursprünglich angedachte Wohnnutzung ist nicht Gegenstand des Bauantrages. Es existieren jedoch Überlegungen die Bebauung entlang der Peilsgasse um zwei weitere Vollgeschosse zum Zwecke der Wohnnutzung zu erweitern. Die beabsichtigte Wohnnutzung (ca. 10 - 12 Wohnungen) soll in der Verlängerung des Fitnessstudios entlang der Peilsgasse (1.OG) erfolgen. Im unmittelbaren Anschluss (Ecke Peilsgasse Dürener Straße) ist eine 2-geschossige Kindertagesstätte geplant. Auch sie ist nicht Gegenstand des Bauantrages. Die Erweiterungen sollen in einem Nachtragsverfahren beantragt werden.

Mit dem Bauantrag werden folgende Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes Nr. 89 „Rathaus“ beantragt:

- Überschreitung der Baugrenze im zur Dürener Straße gelegenen nördlichen Bereich des Plangebietes. Das geplante Vorhaben überschreitet mit den zur Dürener Straße ausgerichteten Baukörpern für den Einzelhandel die dort festgesetzte Baugrenze um ca. 3 m sowie die im Bebauungsplan gekennzeichnete Fläche für erhaltenswerten Baubestand um ca. 6 m.
- Nichtberücksichtigung der Festsetzung Parkhaus und Überlagerung durch Einzelhandelsnutzung.
- Inanspruchnahme von festgesetzter Gemeinbedarfsfläche für Einzelhandelsnutzung.
- Abweichung von der Festsetzung eines Geh-, Fahr- und Leitungsrechtes.

Zu der Ursprungsplanung wurden der Vorhabenträgerin entsprechend ihren damaligen Anträgen nach § 31 Abs. 2 BauGB verschiedene Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes Nr. 89 „Rathaus“ erteilt.

Mit uns vorliegenden Schreiben vom 09.04.2020 und vom 23.04.2020 haben der Städte- und Gemeindebund NRW und für die Vorhabenträgerin die Rechtsanwälte Lenz & Johlen zu den beantragten Befreiungen Stellung genommen. Aus Sicht der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes NRW erfüllen die beantragten Befreiungen bei entsprechender Bestätigung der Immissionsverträglichkeit und der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes die Anforderungen aus § 31 Abs. 2 BauGB, so dass die Erteilung der Befreiungen zulässig ist. Die Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen kommt zu dem Ergebnis, dass die Abweichungen von dem Bebauungsplan nicht die Grundzüge der Planung berühren und städtebaulich vertretbar sind. Die Abweichungen von dem Bebauungsplan könnten daher im Wege der Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zugelassen werden.

B.

Fragestellung

Die Stadt Eschweiler bittet uns um eine abschließende rechtliche Bewertung, ob die im Baugenehmigungsverfahren beantragten vier Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB erteilt werden können. Weil der zur Genehmigung gestellte Baukörper in verschiedener Hinsicht von der Ursprungsplanung, die dem Bauvorbescheidsverfahren zugrunde lag, abweicht, ist eine Neubewertung der Befreiungssituation durch die Stadt Eschweiler erforderlich geworden.

C.

Ergebnis

Wie bereits in den Stellungnahmen des Städte- und Gemeindebundes NRW und der Rechtsanwälte Lenz & Johlen zum Ausdruck gebracht halten auch wir die Erteilung der beantragten Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB für zulässig und rechtlich vertretbar.

D.

Rechtliche Würdigung

Dem gefundenen Ergebnis liegen folgende rechtliche Erwägungen zugrunde. Dabei werden zunächst die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB abstrakt erläutert (I.), bevor eine konkrete Bewertung der vorliegenden Befreiungsanträge vorgenommen wird (II.).

I. Zu den Voraussetzungen der Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB

Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann mitunter befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, die Abweichung städtebaulich vertretbar ist (Nr. 2) und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Dabei sieht § 31 Abs. 2 BauGB einen dreigliedrigen Tatbestand vor, dessen Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen, um eine Ermessensausübung zugunsten des Bauherrn vornehmen zu können.

Vgl. BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999, Az. 4 B 5/99,
NVwZ 1999, 1110 (1110); *Reidt*, in: Battis/
Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 31 Rn. 27.

1. Grundzüge der Planung

Die Grundzüge der Planung bilden die den Festsetzungen des Bebauungsplans zugrundeliegende und in ihnen zum Ausdruck kommende planerische Konzeption,

wobei sich diese aus einer Gesamtschau der jeweiligen Festsetzungen, aus der Begründung zum Bebauungsplan sowie aus weiteren Unterlagen aus dem Aufstellungsverfahren ergeben.

Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 134. Ergänzungslieferung, August 2019, § 31 Rn. 36.

Von einem „Berührtsein“ der Grundzüge der Planung ist dann auszugehen, wenn das betreffende Vorhaben von diesen abweicht und dadurch die Grundzüge des Bebauungsplans insgesamt oder in seinen Teilen berührt werden, die Grundzüge der Planung also nicht eingehalten werden.

Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 31 Rn. 36.

Entscheidend ist dabei die jeweilige Planungssituation. Je tiefer die Befreiung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung in der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der Umplanung möglich ist.

Vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.5.2004, Az. 4 B 35.04.

Insofern hat das BVerwG weitergehend ausgeführt:

„[...] Ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von minderm Gewicht ist, beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls, nämlich dem im Bebauungsplan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die angestrebte und im Plan zum Ausdruck gebrachte städtebauliche Ordnung in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Es muss – mit anderen Worten – angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Planer gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er die weitere Entwicklung einschließlich des Grundes für die Abweichung gekannt hätte. (...)“

Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.8.2009, Az. 4 CN 4/08, NVwZ 2009, 1289 (1290).

Die Regelung des § 31 Abs. 2 BauGB stellt insoweit lediglich ein Instrument dar, das trotz der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit und unter der Wahrung der Verhältnismäßigkeit für Vorhaben, die den Festsetzungen zwar widersprechen, sich mit den planerischen Vorstellungen aber gleichwohl in Einklang bringen lassen, ein Mindestmaß an Flexibilität

schaft. Eine Beschränkung auf die Grundzüge der Planung soll sicherstellen, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht beliebig außer Kraft gesetzt werden. Maßgeblich kommt es darauf an, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwiderläuft. Es darf also nicht um Festsetzungen gehen, die für die Planung tragend sind und bei denen es in einer Vielzahl von Fällen zu gleichgelagerten Fragestellungen kommen wird,

vgl. BVerwG, Beschl. v. 05.03.1999, Az.: 4 B 5/99, juris-Rn. 5 f.

Wie eingangs erwähnt ergeben sich die Grundzüge der Planung nicht lediglich aus den Festsetzungen des Bebauungsplans, sondern sind vielmehr anhand aller zur Verfügung stehender Planaufstellungsunterlagen zu ermitteln. Insoweit ist bei der Entscheidung über die Befreiungsanträge (auch) der Versuch zu unternehmen, den hypothetischen Willen des damaligen Plangebers unter Einbeziehung der städtebaulichen Entwicklungen im hier maßgeblichen Plangebiet zu ermitteln.

Denn durch das Erfordernis des Nichtberührtseins der Grundzüge der Planung stellt der Gesetzgeber sicher, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht beliebig durch Verwaltungsakt außer Kraft gesetzt werden. Vor diesem Hintergrund dürfen etwaig erforderliche Planänderungsverfahren nicht durch eine großzügige Befreiungspraxis außer Kraft gesetzt werden.

Vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.2.2004, Az. 10 A 4840/01, BauR 2004, 1125 (1126).

Hervorzuheben ist insoweit, dass die Befreiungsvoraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB als Ausnahme von dem Grundsatz der Beurteilung der Zulässigkeit etwaiger Vorhaben anhand der Festsetzungen des Bebauungsplans grundsätzlich eng auszulegen sind.

2. Städtebauliche Vertretbarkeit

Weiterhin muss die begehrte Abweichung auch städtebaulich vertretbar sein. Dies ist dann der Fall, wenn eine Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Sinne von § 1 BauGB gegeben ist, wobei insbesondere die in § 1 Abs. 5, Abs. 6 BauGB genannten Belange heranzuziehen sind.

Vgl. Söfker, Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 31 Rn. 47.

Städtebaulich vertretbar ist eine Abweichung von den Planfestsetzungen daher dann, wenn sie im Rahmen der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans abwägungsfehlerfrei planbar wäre. § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB erlaubt allerdings nur Randkorrekturen der Planung, nicht jedoch eine umfassende Planänderung in Richtung auf einen zwar rechtlich möglichen, gleichwohl von der Gemeinde bisher nicht gewollten und so auch nicht erlassenen Bebauungsplan.

3. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen und nachbarlichen Interessen

Zudem muss die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein.

Zu den öffentlichen Belangen zählen alle öffentlichen Interessen, wie sie beispielhaft in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB sowie § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführt sind. Daneben zählen zu den öffentlichen Belangen auch fiskalische Interessen der Gemeinde und sonstiger Dritter, die Gemeinwohlbelange verfolgen.

Die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen richtet sich dabei danach, ob sich das zur Befreiung gestellte Vorhaben bei hinweggedachtem Bebauungsplan nach § 34 Abs. 1 BauGB in die nähere Umgebung einfügen würde. Dürfte ein Bauvorhaben im so gedachten Innenbereich nicht genehmigt werden, weil es sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, scheidet – auch im Falle des Vorliegens eines Bebauungsplans – die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB wegen der Nichtvereinbarkeit mit öffentlichen Belangen aus,

vgl. BVerwG, Urt. v. 09.06.1978, Az.: 4 C 54/75, juris-Rn. 28.

Die räumlichen Grenzen der näheren Umgebung sind dabei nach der tatsächlichen städtebaulichen Situation zu bestimmen, in die das für die Bebauung vorgesehene Grundstück eingebettet ist. Zur näheren Umgebung zählen jedenfalls die unmittelbaren Nachbargrundstücke. Die Grenzen zur ferneren Umgebung ließen sich etwa dort ziehen, wo jeweils einheitlich geprägte Bauungskomplexe mit voneinander verschiedenen Bau- und Nutzungsstrukturen aneinanderstoßen.

Die Würdigung nachbarlicher Interessen hat unabhängig davon zu erfolgen, ob es um nachbarschützende Vorschriften geht oder nicht. Vielmehr hat die Frage einer etwaigen Verletzung nachbarschützender Vorschriften Auswirkungen auf die anschließende Frage möglicher Rechtsschutzmöglichkeiten.

Vgl. *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31
Rn. 32.

II. Im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens zu beurteilende Befreiungsanträge

Unter Zugrundelegung der unter I. dargelegten Kriterien ist nunmehr zu untersuchen, ob und inwieweit diese im Hinblick auf die im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens zu beurteilenden Befreiungsanträge tatsächlich vorliegen.

1. Grundzüge der Planung

- a) Zunächst wird eine Befreiung von festgesetzten Baugrenzen beantragt. Im zur Dürener Straße gelegenen nördlichen Bereich des Plangebietes soll die Baugrenze um bis zu 3,00 m, in Bezug auf die festgesetzten Fläche für erhaltenswerten Baumbestand um ca. 6 m überschritten werden.

Der Städte- und Gemeindebund NRW sieht in seiner Stellungnahme vom 09.04.2020 die Grundzüge der Planung durch die Überschreitung der Baugrenze an der Dürener Straße als nicht berührt an. So falle die Überschreitung recht gering aus, wodurch die vorgesehenen Freiflächen nur unwesentlich verkleinert werden. Hinzukomme, dass die zulässige Höhenentwicklung der von der Überschreitung der Baugrenze betroffenen Baukörper nicht ausgeschöpft werde.

In der Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen vom 23.04.2020 wird darauf verwiesen, dass die Baugrenzen keinen Selbstzweck verfolgen, sondern offenbar ein seinerzeit geplantes Vorhaben nachzeichnen.

Grundsätzlich können die vorgesehenen Baugrenzen bzw. ein darauf gerichteter Befreiungsantrag einen Grundzug der Planung darstellen, der einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB entgegenstehen kann.

Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.11.1989, Az. 4 B 163/89, NVwZ 1990, 556 (557); VG München, Urt. v. 1.2.2016, Az. M 8 K 14.5120.

Vorliegend ist jedoch – den Anforderungen der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung folgend – zu beachten, dass auch in der ursprünglichen Konzeption des Plangebers bereits eine vergleichbare Bebauung vorgesehen war. So befand sich an der hier maßgeblichen Stelle ein großer Einzelhandelsbetrieb. Die nunmehr in Rede stehenden Flächen wurden dabei seinerzeit als Anlieferungshof genutzt. Es ist daher davon auszugehen, dass

es dem hypothetischen Willen des damaligen Plangebers entsprochen hätte, den Bereich auch für eine weitergehende gewerbliche Nutzung vorzusehen. Aufgrund dessen kann in diesem Fall davon ausgegangen werden, dass die nunmehr geplanten Abweichungen nicht so weit außerhalb der ursprünglichen Konzeption des Plangebiets liegen, dass ein zwingendes Bedürfnis nach Umplanung hervorgerufen wird, zumal die betreffende Fläche im Übrigen nicht mehr gewerblich genutzt werden soll. Auf dem verbleibenden Teil ist eine Grünfläche vorgesehen.

Zu sehen ist dabei auch, dass die vorliegende Planung die zulässige Höhenentwicklung der von der Überschreitung der Baugrenze betroffenen Baukörper nicht ausschöpft.

Außerdem lassen sich weder dem Bebauungsplan selbst noch seinen Aufstellungsvorgängen Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die Baugrenzen (auch) zum Schutz, der entlang der Dürener Straße vorhandenen Baudenkmäler, im Sinne eines „Abstandhaltens“, festgesetzt worden seien. Den Aufstellungsvorgängen lässt sich in der Gesamtschau vielmehr entnehmen, dass Zweckmäßigkeitserwägungen bezogen auf die Planung des seinerzeitigen „City-Centers“ im Vordergrund standen.

Die Grundzüge der Planung sind vor diesem Hintergrund als nicht berührt anzusehen.

- b) Weiterhin wird eine Befreiung von der Festsetzung „Fläche Parkhaus“ beantragt. Hier sollen eine Tiefgarage errichtet sowie Einzelhandelsnutzungen im Erdgeschoss (sowie perspektivisch Wohnnutzung in den Obergeschossen) vorgenommen werden.

Der Städte- und Gemeindebund führt hierzu aus, dass weder die baugestalterische Form des Parkhauses bzw. dessen Kubatur noch die konkrete Anordnung der Stellplätze und Parkstruktur im Bebauungsplan eine konkrete Festsetzung erhalten haben. Da auch die Begründung des Bebauungsplans keine Aussagen zur Lage oder Kubatur des Parkhauses trifft, könne davon ausgegangen werden, dass diesen Aspekten damals keine besondere Bedeutung zukam. Ein Grundzug der Planung werde durch die Erteilung einer Befreiung nicht berührt, da der Festsetzung Parkhaus lediglich eine dienende Funktion, nämlich zur Deckung des Stellplatzbedarfes zukommt.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen, der zufolge der Gebietscharakter durch die begehrte Befreiung nicht infrage gestellt werde. Zudem werde der Stellplatzbedarf auf andere Weise gedeckt.

Die Grundzüge der Planung sind nicht berührt. Denn das dort ursprünglich befindliche Parkhaus war nach der seinerzeit geltenden Baunutzungsverordnung (BGBl. 1968 I S. 1237) in § 7 Abs. 2 Nr. 5 im Kerngebiet ausdrücklich zulässig. Dabei lassen sich in den historischen Planaufstellungsunterlagen keinerlei weiterführende Hinweise dazu finden, aus welchem Grund ein oberirdisches Parkhaus an der vorgesehenen Stelle und keine Tiefgarage festgesetzt wurde. Insgesamt liegt es nahe, dass mit der Errichtung des Parkhauses lediglich der im Plangebiet anfallende Stellplatzbedarf gedeckt werden sollte und daher primär Funktionalitätserwägungen und damit die „dienende Funktion“ des Parkhauses entscheidungserheblich waren. Diesem Erfordernis wird die nunmehr geplante Tiefgarage in gleichem Maße gerecht, sodass bereits deshalb die Grundzüge der Planung nicht berührt sind.

Da in den historischen Planaufstellungsunterlagen nähere Aussagen zu der Anordnung, den Dimensionen und der Kubatur des Parkhauses fehlen, kann daraus im Umkehrschluss gefolgert werden, dass der damalige Plangeber auch andere Ausgestaltungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat. Die nunmehr geplante Tiefgarage entspricht daher dessen mutmaßlichem Willen.

Die daneben beabsichtigte Einzelhandelsnutzung im Erdgeschoss berühren die Grundzüge der Planung nicht. Auch der historische Plangeber hat im Plangebiet ausdrücklich kerngebietstypische Nutzungen in Form von Verwaltungsgebäuden (Rathaus) sowie Einzelhandelsbetrieben vorgesehen.

- c) Zudem wird eine Befreiung von der Festsetzung „Fläche für Gemeinbedarf: Verwaltungsgebäude“ zugunsten einer Nutzung der Fläche für Einzelhandel beantragt.

Die „Fläche für Gemeinbedarf: Verwaltungsgebäude“ liegt brach und soll teilweise im Einmündungsbereich der Peilsgasse im Rahmen einer Nutzung für Einzelhandelsbetriebe (perspektivisch auch für Wohnnutzung) in Anspruch genommen werden.

Der Städte- und Gemeindebund NRW sieht die Grundzüge der Planung durch die Erteilung einer Befreiung von der Zweckbestimmung „Fläche für Gemeinbedarf: Verwaltungsgebäude“ aufgrund der nur geringfügigen Inanspruchnahme dieser Fläche als nicht berührt an.

Die Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen kommt zu dem gleichen Ergebnis und verweist zur Begründung darauf, dass der Errichtung des Rathauses eine konkrete Bauvorstellung zugrunde lag, die die Inanspruchnahme der Fläche entlang der Peilsgasse nicht vorsah. Hieraus sei jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass diese Fläche von Bebauung frei bleiben sollte.

Zunächst erscheint die Nutzung durch Einzelhandelsunternehmen als aliud gegenüber der bisher vorgesehenen Nutzung „Fläche für Gemeinbedarf: Verwaltungsgebäude“. Die Tatsache, dass von einer Erweiterung bzw. baulichen Änderungen des Rathausgebäudes nicht mehr auszugehen ist, kann dabei isoliert betrachtet nicht über das Erfordernis eines planerischen Eingreifens zugunsten einer Planänderung hinweghelfen. Es ist jedoch zu sehen, dass es dem Plangeber insoweit „nur“ um die Realisierung des neuen (bestehenden) Rathauses gegangen sein dürfte, ohne seinerzeit den Flächenbedarf hierfür exakt abschätzen zu können. Aus den Aufstellungsvorgängen zu dem Bebauungsplan ergibt sich, dass sowohl hinsichtlich des Rathausneubaus als auch hinsichtlich des zu errichtenden „City-Centers“ bereits konkrete Vorstellungen des Plangebers existierten, die ihn vornehmlich zu der vorgenommenen Flächenaufteilung bewogen haben.

Das Grundkonzept der Planung in diesem Bereich ist zudem deswegen als nicht berührt anzusehen, weil der in Anspruch genommene Teilbereich lediglich einen nur untergeordneten Teil der „Fläche für Gemeinbedarf: Verwaltungsgebäude“ darstellt. Es geht mithin um eine Randkorrektur.

Hinzukommt schließlich, dass insbesondere Einzelhandelsbetriebe in Kerngebieten nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1968 ausdrücklich zulässig sind und insofern von einer kerngebietstypischen Nutzung gesprochen werden kann. Auch deswegen ist davon auszugehen, dass sich die beabsichtigte Abweichung noch im Rahmen der planerischen Grundkonzeption bewegt.

- d) Zuletzt wird eine Befreiung von der Festsetzung „Geh-, Fahr- und Leitungsrecht“ beantragt. Die Planung sieht eine teilweise Überbauung dieser Flächen mit Gebäuden vor. Im Unterschied zur Ursprungsplanung soll mit der dem Baugenehmigungsverfahren zugrundeliegenden neuen Planung in unmittelbarer Nähe zu der mit dem Geh-, Fahr- und Leitungsrecht belegten Fläche eine Begehrbarkeit des Plangebiets möglich sein. Für den Fahrverkehr besteht jedenfalls die Möglichkeit der Einfahrt in die Tiefgarage mit einer Ausfahrtmöglichkeit zur Peilsgasse.

Der Städte- und Gemeindebund NRW sieht die Grundzüge der Planung durch die Erteilung der Befreiung als nicht berührt an, da die Planung der Antragstellerin eine der Festsetzung im Bebauungsplan entsprechende Verbindung vorsieht, die lediglich um einige Meter verschoben ist.

Zu dem gleichen Ergebnis kommt die Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen, in der darauf verwiesen wird, dass die Zweckbestimmung des Geh-, Fahr- und Leitungsrechts, nämlich die rückwärtige Anbindung des Rathauses und die Binnenerschließung des Einkaufszentrums sicherzustellen, nicht tangiert wird.

Das festgesetzte Geh-, Fahr- und Leitungsrecht entsprach im ehemaligen City-Center der gebauten fußläufigen Verbindung zwischen der Wollenweberstraße und der Trillersgasse. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass aufgrund einer dort befindlichen landwirtschaftlichen Hofstelle die im Bebauungsplan vorgesehene Verbindung zur Peilsgasse nie umgesetzt werden konnte, wurde die Verbindung – anders als im Bebauungsplan vorgesehen – zur Kreuzung Indestrasse / Peilsgasse umgesetzt. Nach der (zunächst) vorgelegten Ursprungsplanung sollte diese (fußläufige) Verbindung aufgrund der Höhenverhältnisse noch aufgegeben werden. Nach der dem Baugenehmigungsverfahren zugrunde liegenden Planung soll diese Verbindung bestehen bleiben.

Die historischen Planunterlagen enthalten keine weiterführenden Hinweise zu den Gründen für das Geh-, Fahr- und Leitungsrecht. Jedoch ist davon auszugehen, dass hiermit primär die ungehinderte Erreichbarkeit insbesondere des Rathauses (rückseitig) sowie des Parkhauses und des Einkaufszentrums sichergestellt werden sollte. Daher werden die Grundzüge der Planung

nur dann nicht berührt, wenn die Erreichbarkeit des Rathauses sowie des geplanten Gebäudekomplexes mindestens in gleichem Umfang gewährleistet ist, da ansonsten das Bedürfnis des planungsrechtlichen Eingreifens ausgelöst wird.

Das dem Geh-, Fahr- und Leitungsrecht zugrunde liegenden Planungsziel, nämlich die innere Erschließung des Plangebiets, wird durch die Bauvorhabenplanung nicht tangiert. Eine fußläufige Durchlässigkeit des Plangebiets sowie die rückwärtige Erreichbarkeit des Rathauses und des Einkaufszentrums sind gewährleistet. Durch die Tiefgarage wird zukünftig sogar eine Durchfahrbarkeit, jedenfalls in Richtung der Peilsgasse möglich sein. Dies war bislang nicht gewährleistet. Das zur Baugenehmigung gestellte Bauvorhaben erfüllt die Vorstellungen des Plangebers damit sogar noch besser, als dies bislang der Fall war. Es existiert ein Äquivalent in ungefährer Lage des festgesetzten Geh-, Fahr- und Leitungsrechts, sodass die Grundzüge der Planung als nicht berührt anzusehen sind.

2. Städtebauliche Vertretbarkeit

- a) Wie eingangs ausgeführt erfordert die städtebauliche Vertretbarkeit der Befreiung die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Dafür muss die Befreiung den Grundsätzen des § 1 BauGB, insbesondere den Abwägungsgrundsätzen genügen. Vorliegend lassen sich grundsätzlich etwa in § 1 Abs. 6 Nr. 3, 4, 8a), e) BauGB Ansatzpunkte zugunsten einer positiven Befreiungsentscheidung herleiten.

Relevant ist dabei auch, ob die Abweichungen Auswirkungen auf außerhalb des Grundstücks liegende Teile des Bebauungsplangebietes haben und ob die beabsichtigte Nutzung immissionsverträglich ist. Weiterhin ist die Leistungsfähigkeit des umliegenden Straßennetzes und in Bezug auf die Einzelhandelsansiedlungen deren Verträglichkeit in den Blick zu nehmen.

- b) Die Fläche liegt laut „Einzelhandels- und Zentrenkonzept“ der „Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Köln“ (GMA) vom 21.01.2016 im Hauptzentrum von Eschweiler. Für diesen „zentralen Versorgungsbereich Hauptzentrum“ wird hinsichtlich möglicher Einzelhandelsansiedlungen empfohlen, keine Beschränkungen vorzunehmen. Die betreffende Fläche

sollte vielmehr großflächigen und nicht großflächigen Betrieben mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten vorbehalten bleiben (vgl. insbesondere S. 79 des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts).

In der konkret auf das Vorhaben bezogenen „Auswirkungsanalyse zur geplanten Ansiedlung von Lebensmittelmärkten in Eschweiler, Rathaus-Quartier“ der GMA vom 13.02.2019 und einer ergänzenden Stellungnahme vom 27.03.2019 werden die wettbewerblichen, städtebaulichen und versorgungsstrukturellen Auswirkungen der geplanten Ansiedlung untersucht und dargestellt. Die geplante Neuansiedlung von Einzelhandelsnutzungen mit rund 8000 m² Verkaufsfläche im zentralen Versorgungsbereich der Stadt Eschweiler würde zu einer Stärkung des nordöstlichen Bereichs der Innenstadt führen und die Nahversorgungssituation der Bevölkerung in der Innenstadt verbessern. Städtebauliche und versorgungsstrukturelle Auswirkungen seien weder in der Stadt Eschweiler noch im Umland zu befürchten (vgl. insbesondere S. 35 f. der Auswirkungsanalyse).

- c) Die verkehrliche Erschließung des Rathaus-Quartiers wird hauptsächlich über die Wollenweberstraße und die Peilsgasse erfolgen. Über die Indestraße sind direkte Anbindungen vorgesehen, die der Anlieferung des Vollsortimenters und des Discounters dienen. Das Gutachten „Verkehrsuntersuchung zur Entwicklung des Rathaus-Quartiers in Eschweiler“ der „Büro für Stadt- und Verkehrsplanung Dr.-Ing. Reinhold Baier GmbH“ (BSV) von März 2020 kommt zu dem Ergebnis, dass das umliegende Straßennetz die Ziel- und Querverkehre des Gesamtobjektes (auch unter Berücksichtigung der geplanten Kindertagesstätte) aufnehmen kann. Dabei würden die Verkehrsknoten bei Überarbeitung der Signalprogramme selbst in Spitzenzeiten zufriedenstellende Verkehrsabläufe (QSV A – D) erlauben (vgl. S. 37 f. der Verkehrsuntersuchung).
- d) Schließlich wurden die Geräuscheinwirkungen im Zusammenhang mit dem Betrieb des Rathaus-Quartier Eschweiler untersucht. Die „Graner und Partner Ingenieure“ kommen in ihrem „Schalltechnischen Prognosegutachten“ vom 20.03.2020 zu dem Ergebnis, dass die Beurteilungspegel die zulässigen Immissionsrichtwerte der TA Lärm an allen schutzwürdigen Nutzungen in der Nachbarschaft unterschreiten und damit eingehalten werden. Weiterhin wird die Einhaltung des Maximalpegelkriteriums der TA Lärm dokumentiert. Ferner werden die Anforderungen der TA Lärm auch mit Blick auf den

zusätzlichen planinduzierten Verkehr eingehalten (vgl. S. 22 der Immissionsprognose).

- e) In seiner Stellungnahme bejaht der Städte- und Gemeindebund NRW die städtebauliche Vertretbarkeit der beantragten Befreiungen. So habe die überwiegende Einzelhandelsnutzung keinen schädlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Hauptzentrums der Innenstadt. Die Einhaltung der Immissionsverträglichkeit und die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes hinsichtlich eines zügigen Ziel- und Quellverkehrs müsse (gutachtlich) nachgewiesen werden.

Die Stellungnahme der Rechtsanwälte Lenz & Johlen kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes weder nachteilig auf die Erschließung des Vorhabens noch der angrenzenden Grundstücke noch auf die Immissionssituation innerhalb und außerhalb des Plangebiets auswirkt. Die Abweichungen würden nicht zu mehr als nach dem Bebauungsplan zulässigen Verkaufsflächen führen.

- f) Vor dem Hintergrund der gutachterlichen Untersuchungen ist von der städtebaulichen Vertretbarkeit der geplanten Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes auszugehen. Nachteilige Auswirkungen auf die Erschließungssituation sind nicht erkennbar. Von der Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes ist auszugehen. Die Immissionsprognose belegt die Immissionsverträglichkeit der geplanten Nutzung.

Die Überschreitung der Baugrenzen an der Dürener Straße ist städtebaulich vertretbar. Die Überschreitung an dieser Stelle ist gering. Aus städtebaulicher Sicht ist zudem die Kompensation der Abweichung durch die nicht vollständige Ausschöpfung der nach dem Bebauungsplan zulässigen viergeschossigen Bauweise zu sehen.

Im Hinblick auf die Errichtung der geplanten Tiefgarage sowie der Einzelhandelsnutzung (perspektivisch auch der Wohnnutzung) lässt sich die städtebauliche Vertretbarkeit vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Zulässigkeit der geplanten Nutzungsformen (Einzelhandel bzw. Wohnen) und der eingeholten Gutachten ebenfalls bejahen.

Auf die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO 1968 hinsichtlich der Wohnnutzung sei an dieser Stelle hingewiesen.

Dabei ist auch der Verzicht auf das Parkhaus als städtebaulich vertretbar anzusehen, da der Stellplatzbedarf im Plangebiet auf andere Weise gedeckt wird. Weder der Planurkunde noch den Aufstellungsvorgängen lässt sich ein besonderes städtebauliches Interesse an dem Parkhaus entnehmen.

Auch die Befreiung zugunsten der geringfügigen Inanspruchnahme der Fläche für Gemeinbedarf für die Einzelhandelsnutzung ist vor dem Hintergrund der gutachterlichen Untersuchungen als städtebaulich vertretbar einzuordnen.

Gleiches gilt schließlich für die Befreiung vom Geh-, Fahr- und Leitungsrecht, da die innere Erschließung des Plangebiets gewährleistet ist.

3. Würdigung nachbarlicher Interessen und Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen

Schließlich ist eine Auseinandersetzung mit den Belangen des § 1 Abs. 6, Abs. 7 BauGB erforderlich, in deren Rahmen auch die nach § 31 Abs. 2 BauGB vorzunehmende nachbarlicher Interessen einzustellen ist. Zudem wird nach § 31 Abs. 2 BauGB die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen vorausgesetzt.

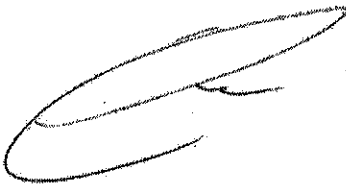
- a) Aufgrund der Empfehlungen und Aussagen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts sowie der Auswirkungsanalyse der GMA sind entgegenstehende öffentliche Belange nicht erkennbar. Vielmehr wird die Zweckmäßigkeit der Ansiedlung von großflächigen und nicht großflächigen Betrieben mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten nahegelegt.
- b) Die Beeinträchtigung nachbarlicher Interessen ist im Hinblick auf einen etwaig mit der Überschreitung der Baugrenzen verbundenen veränderten Lichteinfall an der Dürener Straße aufgrund der geringen Gebäudehöhe und der Geringfügigkeit der Überschreitung nicht zu erkennen. Nachbarliche Interessen, die aufgrund der Befreiung von den Festsetzungen Parkhaus, der Fläche für Gemeinbedarf sowie der Festsetzung des Geh-, Fahr- und Leitungsrechts berührt sein könnten, sind nicht ersichtlich.

Insgesamt wurde die Immissionsverträglichkeit des Vorhabens nachgewiesen. Es ist auch deswegen nicht erkennbar, dass den durch die Befreiungen zu ermöglichenden Nutzungen nachbarliche Belange entgegenstehen.

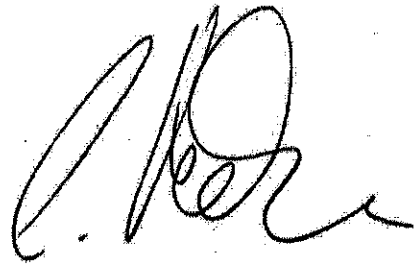
Nach alledem stehen der Erteilung der beantragten Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB keine durchgreifenden Bedenken entgegen.

* * * * *

Bonn, den 04. Mai 2020



(Dr. Kay Artur Pape)
Rechtsanwalt und Fachanwalt
für Verwaltungsrecht



(Dr. Christian Hirzebruch)
Rechtsanwalt