

Beschlussvorlage	Geschäftsbereich	Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters
	Ressort / Stadtbetrieb	004 - Rechtsamt
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Oliver Reckien 563-5248 563-8010 oliver.reckien@stadt.wuppertal.de
	Datum:	24.10.2013
	Drucks.-Nr.:	VO/1045/13 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
11.11.2013	Rat der Stadt Wuppertal	Entscheidung
49. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wuppertal "Dreigrenzen" - Klageverfahren		

Grund der Vorlage

Versagung der durch die Stadt Wuppertal beantragten Genehmigung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wuppertal „Dreigrenzen“ nach § 6 Abs. 2 BauGB

Beschlussvorschlag

1. Die Stadt Wuppertal wird fristgerecht Klage zum Verwaltungsgericht Düsseldorf auf Erteilung der Genehmigung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans erheben.
2. Die Stadtverwaltung wird ermächtigt, Rechtsbehelfe gegen eventuelle ablehnende Gerichtsentscheidungen einzulegen. Die Stadtverwaltung wird weiter ermächtigt, sofern erforderlich eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen den „Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel zum Landesentwicklungsplan“ oder einzelne seiner Regelungen zu erheben.
3. Mit der Prozessvertretung der Stadt Wuppertal wird ein externes Rechtsanwaltsbüro (Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte, Düsseldorf) beauftragt.

Meyer

Begründung

Am 15. Juli 2013 hat der Rat der Stadt Wuppertal die 49. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wuppertal „Dreigrenzen“ beschlossen. Mit Schreiben vom 18. Juli 2013 wurde seitens der Stadt Wuppertal der Antrag auf Genehmigung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans nach § 6 BauGB bei der Bezirksregierung Düsseldorf gestellt. Die Bezirksregierung Düsseldorf teilte mit Schreiben vom 23. September 2013 mit, sie beabsichtige, die von der Stadt Wuppertal beantragte Genehmigung zu versagen, da die 49. Änderung des Flächennutzungsplans gegen das Baugesetzbuch und andere Rechtsvorschriften verstoße. Dem Schreiben war der Entwurf einer Versagungsverfügung beigelegt. Gleichzeitig gab die Bezirksregierung der Stadt Wuppertal gemäß § 28 VwVfG NRW Gelegenheit zur Stellungnahme zur beabsichtigten Versagung bis zum 04. Oktober 2013. Am 04. Oktober 2013 hat die Stadt Wuppertal zu den Gründen der beabsichtigten Untersagung dezidiert Stellung genommen. Mit Verfügung vom 16. Oktober 2013 – Eingang bei der Stadt Wuppertal am 17. Oktober 2013 – hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Genehmigung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wuppertal „Dreigrenzen“ gemäß § 6 Abs. 2 BauGB versagt.

Zu Beschlussvorschlag 1

Nach Ansicht der Stadt Wuppertal ist die Versagungsverfügung der Bezirksregierung Düsseldorf vom 16. Oktober 2013 rechtswidrig. Daher soll die Stadt Wuppertal innerhalb der Klagefrist Klage zum Verwaltungsgericht Düsseldorf mit dem Ziel erheben, dass die Versagungsverfügung vom 16. Oktober 2013 aufgehoben und die Bezirksregierung Düsseldorf verpflichtet wird, der Stadt Wuppertal die beantragte Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung zu erteilen.

Die Bezirksregierung Düsseldorf führt in ihrer Verfügung vom 16. Oktober 2013 fünf Punkte an, die der Genehmigung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans als rechtliche Mängel entgegenstehen:

1. Verstoß gegen die Beachtungspflicht eines Ziels der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB i.V.m. § 4 Abs. 1 ROG), namentlich ein Verstoß gegen Ziel 5 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans NRW.
2. Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung eines Grundsatzes der Raumordnung (§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 4 Abs. 1 ROG), namentlich im Zusammenhang mit der Beachtung des Grundsatzes 6 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans NRW.
3. Abwägungsfehler hinsichtlich der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB).
4. Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung der Lärmimmissionen (§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB).
5. Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung der verkehrlichen Belange (§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB).

Zu 1. - Verstoß der 49. Flächennutzungsplan-Änderung gegen ein Ziel der Raumordnung

Die Bezirksregierung Düsseldorf ist der Ansicht, die 49. Flächennutzungsplan-Änderung verstoße gegen Ziel 5 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel und könne daher

nicht genehmigt werden. Ziel 5 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des Landesentwicklungsplans (LEP) NRW lautet:

„Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente max. 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt.“

Die Bezirksregierung Düsseldorf geht davon aus, dass Ziel 5 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des LEP NRW eine die Stadt Wuppertal bindende Planungsvorgabe ist und durch die Überschreitung der 10 %-Grenze für zentrenrelevante Randsortimente verletzt werde.

Der Plansatz „Ziel 5“ des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel des LEP NRW steht der Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung aus mehreren Gründen nicht entgegen.

a) Kein Verstoß der 49. Flächennutzungsplan-Änderung gegen Ziel 5

Die 49. Flächennutzungsplan-Änderung verstößt nicht gegen Ziel 5 des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel. Der Anteil zentrenrelevanter Sortimente beträgt nach der Wuppertaler Sortimentsliste gemäß Ratsbeschluss vom 17. Dezember 2012 und redaktioneller Klarstellung vom 04. März 2013 in dem dargestellten Sondergebiet weniger als 10 %. Die Bezirksregierung Düsseldorf errechnet einen Wert oberhalb von 10 %, indem sie die ältere Sortimentsliste der Stadt Wuppertal vom 17. September 2012 zugrunde legt. Diese Vorgehensweise ist aber nicht zulässig, da die Bezirksregierung Düsseldorf sich über eindeutige Beschlüsse und originäre Zuständigkeiten des Rates der Stadt Wuppertal hinwegsetzt.

Die in der Regelung des Ziels 5 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel enthaltene Unterscheidung zwischen Randsortimenten einerseits und dem Kernsortiment andererseits geht innerhalb eines (hier: fachmarktbezogenen) Einkaufszentrums ins Leere, da Einkaufszentren typischerweise eine Vielzahl von Sortimenten aufweisen, die sich gerade nicht in die für Rand- und Kernsortimente erforderliche Wechselbezüglichkeit zueinander setzen lassen. Allenfalls kann der Begriff des Kernsortiments bei Einkaufszentren als „Sortimentsschwerpunkt“ verstanden werden; unter dieser Prämisse entspricht die 49. Flächennutzungsplan-Änderung jedoch der Vorgabe des Ziels 5.

b) Fehlende Zielqualität von Ziel 5 des LEP NRW

Selbst wenn man einmal unterstellt, dass die Planung nicht den Vorgaben des Ziels 5 entspricht, steht dieser Plansatz der Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung nicht entgegen. Ziel 5 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel stellt kein von der planenden Kommune strikt zu beachtendes Ziel der Raumordnung dar, da der Plansatz nicht den rechtlichen Anforderungen an Ziele der Raumordnung entspricht.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung (Landes- oder Regionalplanung) abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums.

Im Hinblick auf Ziel 5 fehlt es insbesondere an der abschließenden Abwägung auf landesplanerischer Ebene, da

- es für die Zulässigkeit von Vorhaben maßgeblich auf die Lage im „zentralen Versorgungsbereich“ ankommt; die abschließende Entscheidung über Lage, Größe und Funktion von zentralen Versorgungsbereichen wird aber erst auf kommunaler Ebene – vor allem im Rahmen von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten – getroffen, ohne dass die Gemeinden insoweit an vorgelagerte raumordnerische Zielvorgaben gebunden sind.
- der Gemeinde die Befugnis zur Ergänzung der in Anlage 1 zum LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel genannten zentrenrelevanten Sortimente durch „ortstypische Sortimentslisten“ eingeräumt wird, ohne dass die Gemeinden insoweit an vorgelagerte raumordnerische Zielvorgaben gebunden sind. Die zentrenrelevanten Sortimente, die die Gemeinde in eigener Regie über den bereits in Anlage 1 zum LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel festgelegten Sortimente hinaus selbst bestimmen können, stehen einer abschließenden Abwägung auf Ebene der Landesplanung entgegen.

c) Fehlende Ermächtigungsgrundlage

Darüber hinaus sind die Zielfestlegungen des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel nicht von § 17 LPlG NRW als Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Bei den Zielfestlegungen des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel und insbesondere bei Ziel 5 handelt es sich im Wesentlichen um städtebauliche Regelungen, die die Materie des Bodenrechts betreffen. Das Land ist aber nach § 17 Abs. 1 Satz 1 LPlG NRW nur ermächtigt, Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes festzulegen. Bodenrechtliche Regelungen – wie insbesondere Regelungen des Planungsrechts – sind durch die Ermächtigungsgrundlage § 17 Abs. 1 Satz 1 LPlG NRW nicht gedeckt und für den Landesgesetzgeber auch „gesperrt“, da der Bundesgesetzgeber von seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz) durch das Baugesetzbuch abschließend Gebrauch gemacht hat.

d) Verstoß gegen die Planungshoheit der Gemeinde

Zudem verstößt Ziel 5 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – gegen die verfassungsrechtlich garantierte gemeindliche Planungshoheit. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit die 10 %-Grenze in Ziel 5 als gravierender Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit durch ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht gerechtfertigt wird. Jedenfalls werden entsprechende Erwägungen nicht unter Heranziehung des gebotenen empirischen Materials plausibel gemacht.

Zu 2. - Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung des Grundsatzes 6 des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

Die Bezirksregierung Düsseldorf ist der Auffassung, dass die Stadt Wuppertal die Bedeutung des Grundsatzes 6 des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel verkannt und sich mit den wesentlichen Belangen einer massiven Überschreitung des Umfangs zentrenrelevanter Randsortimente nicht auseinandergesetzt habe.

Grundsatz 6 lautet:

„Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebiets für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten.“

Als Grundsatz der Raumordnung ist Grundsatz 6 – anders als ein Ziel der Raumordnung – der Abwägung zugänglich. Die Stadt Wuppertal hat den Abwägungsprozess ordnungsgemäß durchgeführt und ist abwägungsfehlerfrei zu dem Ergebnis gelangt, dass durch das Angebot zentrenrelevanter Sortimente auf einer Verkaufsfläche von mehr als 2.500 m² nachteilige Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche nicht zu erwarten seien und damit die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt werde.

Gemäß der Erläuterung zu Grundsatz 6 ist der Schwellenwert von 2.500 m² „ausgehend von einer Gemeinde mit 80.000 Einwohnern“ berechnet worden. Weiter heißt es: „Diese Obergrenze ist darauf angelegt, konkretisierend an die örtlichen Verhältnisse angepasst zu werden“; namentlich größere Städte könnten diesen Wert gegebenenfalls im Wege der Abwägung überwinden. Die Stadt Wuppertal hat mehr als viermal so viele Einwohner wie die in der Erläuterung erwähnte Referenzgemeinde. Anhaltspunkte dafür, dass das Oberzentrum Wuppertal den Schwellenwert von 2.500 m² des Grundsatzes 6 nicht abwägungsfehlerfrei überschritten hat, sind nicht ersichtlich.

Zu 3. - Abwägungsfehler hinsichtlich der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche

Die Bezirksregierung Düsseldorf macht zudem geltend, dass die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche nicht hinreichend im Rahmen des Abwägungsprozesses berücksichtigt worden seien. Der wesentliche Kritikpunkt ist, dass GMA einen vergleichsweise hohen Umsatzanteil außerhalb des festgelegten Einzugsgebiets verteilt habe; GMA sieht hier ein hohes „Rückholpotential“ von bislang zu umliegenden IKEA-Häusern abfließender Kaufkraft. Die Bezirksregierung kritisiert insbesondere, dass dieser Rückholeffekt auch bei Sortimenten angenommen worden sei (namentlich Heimtextilien/Bettwaren, Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik, Kunst sowie Leuchten/Elektrowaren), bei denen die Stadt Wuppertal eine ausgeglichene oder hohe Zentralität aufweise. Zudem sei es fehlerhaft, im Rahmen der Auswirkungsanalyse auf die Besonderheiten eines bestimmten Unternehmens (hier: IKEA) abzustellen.

IKEA stellt ein deutlich überdurchschnittlich leistungsfähiges Möbelhaus mit hohen Flächenproduktivitäten dar. Bei dem Bebauungsplan Nr. 1136 V „Dreigrenzen“ der Stadt Wuppertal, der für das Gebiet der 49. Flächennutzungsplan-Änderung aufgestellt wird, handelt es sich um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan mit IKEA als Vorhabenträger. In einer solchen Situation wäre es fehlerhaft, im Rahmen der Auswirkungsanalyse nicht den besonders leistungsfähigen Vorhabenträger, sondern ein durchschnittliches Möbelhaus zugrunde zu legen. Die GMA-Auswirkungsanalyse wird insoweit dem rechtlich geforderten Worst-Case-Ansatz gerecht.

Die Zentralität einer Stadt in einem bestimmten Sortiment gibt lediglich den Saldo von Kaufkraftzu- und -abflüssen wieder. Eine ausgeglichene Zentralität bedeutet daher nicht, dass die Einwohner einer Stadt nicht auch in nennenswertem Umfang außerhalb der Stadtgrenzen einkaufen. Im vorliegenden Fall beruhen die Annahmen der GMA auf Kundenherkunftsuntersuchungen des vorgesehenen Betreibers IKEA, aus denen sich ergibt, dass Kunden aus Wuppertal in den umliegenden IKEA-Einrichtungshäusern in Düsseldorf, Essen und Dortmund einkaufen. Es kann unterstellt werden, dass diese Kunden zukünftig das gleich attraktive und räumlich näher gelegene IKEA-Einrichtungshaus in Wuppertal aufsuchen und dort insbesondere auch Waren des Sortimentsbereichs Heimtextilien/Bettwaren, Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik, Kunst erwerben werden.

Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche sind im Rahmen des GMA-Gutachtens umfassend und plausibel analysiert und prognostiziert worden. Die Methodik und die Ausgangsannahmen der GMA sind nicht anzuzweifeln. Ein Abwägungsfehler hinsichtlich der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche liegt nicht vor.

Zu 4. - Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung der Lärmimmissionen

Die Bezirksregierung Düsseldorf bemängelt, dass die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB im Hinblick auf die Berücksichtigung der Lärmimmissionen fehlerhaft sei. Sowohl die Begründung der 49. Änderung des Flächennutzungsplans als auch der Umweltbericht seien lückenhaft sowie fehlerhaft, so dass nicht alle erheblichen Belange in die Abwägung eingestellt worden seien.

Das Thema Lärmimmissionen ist im Rahmen der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) zur 49. Flächennutzungsplan-Änderung hinreichend analysiert und berücksichtigt worden. Hierbei ist die gesetzlich festgelegte Zweistufigkeit der Bauleitplanung zu beachten, die es nicht erforderlich macht, dass immissionsschutzrechtliche Details bereits im Rahmen des Flächennutzungsplans konkreten Lösungen zugeführt werden.

Zu 5. - Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung der verkehrlichen Belange

Schließlich ist die Bezirksregierung Düsseldorf der Auffassung, dass auch die Abwägung im Hinblick auf verkehrliche Belange fehlerhaft ist, da nicht alle abwägungserheblichen Belange in der Abwägung berücksichtigt worden seien.

Die verkehrlichen Belange sind in mehreren Gutachten untersucht worden und entsprechend in den Abwägungsprozess eingeflossen. Besonders überraschend ist der Einwand der Bezirksregierung Düsseldorf vor dem Hintergrund, dass die verkehrsplanerischen Details mit dem zuständigen Landesbetrieb Straßen NRW auch auf Flächennutzungsplan-Ebene abgestimmt worden sind. Auch bezüglich der verkehrlichen Belange bleibt es der verbindlichen Bauleitplanung vorbehalten, konkrete Lösungen für die Details der verkehrlichen Erschließung vorzusehen.

Zu Beschlussvorschlag 2

In der Versagungsverfügung vom 16. Oktober 2013 führt die Bezirksregierung Düsseldorf aus, dass sie die Rechtmäßigkeit des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel als Genehmigungsbehörde nicht zu prüfen habe, da sie mangels Normenverwerfungskompetenz von der Rechtmäßigkeit rechtlicher Vorgaben auszugehen habe.

Im Rahmen der Klage auf Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung werden die Verwaltungsgerichte im Rahmen der sogenannten „Inzidentkontrolle“ auch prüfen, ob Ziele der Raumordnung aus dem Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel der Planung entgegenstehen und ob den einschlägigen Plansätzen Zielqualität zukommt.

Daneben kann gegen den Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel oder einzelne Plan-sätze Kommunalverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Behauptung erhoben werden, dass der Sachliche Teilplan Großflächiger Einzelhandel oder einzelne Vorschriften das Recht der Kommune auf Selbstverwaltung verletzen. Die Kommunalverfassungsbeschwerde gegen den Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel ist bis zum 14. Juli 2014 zu erheben. Für den Fall, dass eine Kommunalverfassungsbeschwerde sinnvoll erscheint, um die Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung zu erlangen, wird die Verwaltung ermächtigt, die Verfassungsbeschwerde fristgerecht zu erheben.

Für den Fall, dass das Verwaltungsgericht Düsseldorf der Klage der Stadt Wuppertal auf Genehmigung der 49. Flächennutzungsplan-Änderung nicht stattgibt, wird die Verwaltung ermächtigt, entsprechende Rechtsbehelfe (Berufung, Berufungs-Nichtzulassungsbeschwerde, Revision, Revisions-Nichtzulassungsbeschwerde) einzulegen.

Zu Beschlussvorschlag 3

Aus Sicht der Stadt Wuppertal ist es empfehlenswert, sich im Klageverfahren durch ein externes Rechtsanwaltsbüro vertreten zu lassen. Hierfür sprechen bereits die Bedeutung und das Ausmaß des zu erwartenden gerichtlichen Verfahrens sowie der hohe Spezialisierungsgrad der relevanten Rechtsfragen. Die Sozietät Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte, Düsseldorf, ist bereits mit der Prozessvertretung der Stadt Wuppertal im Verfahren gegen die landesplanerische Untersagungsverfügung vom 22. November 2012 beauftragt. Die Sozietät verfügt über eine nachgewiesene Expertise auf dem Gebiet des Planungs- und Raumordnungsrechts insbesondere für großflächige Einzelhandelsvorhaben und hat in vergleichbaren Konstellationen bereits mehrfach Planungen für Einzelhandelsvorhaben erfolgreich verteidigt.