

Betreff:

Normenkontrollverfahren Eckert & Ziegler; Nichtzulassungsbeschwerde; Bebauungsplan "Gieselweg/ Harxbütteler Straße - neu", TH 24 einschließlich Veränderungssperre

Organisationseinheit: Dezernat III 61 Fachbereich Stadtplanung und Umweltschutz	Datum: 20.02.2017
---	----------------------

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Status
Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)	21.02.2017	Ö

Sachverhalt:

Dem Rat liegen zu den im Betreff genannten Themenbereichen mit den Sitzungsdrucksachen 17-03849 und 17-03863 zwei Entscheidungsvorlagen zur Beratung und Beschlussfassung vor. Die Verwaltung hat zugesagt, die wesentlichen Themenbereiche der Vorlagen mit einer Mitteilung ergänzend zu erläutern.

1. Ansprüche der Firmen gegen die Stadt bzw. die Amtsträger

Entschädigungs- oder Amtshaftungsansprüche können aus verschiedenen, kumulativ wirkenden Tatbeständen gegeben sein.

1.1 Amtshaftungsansprüche bestehen bei einem rechtswidrigen und schuldenhaften Verhalten einer Behörde. Ein Verschulden besteht nicht, wenn die Rechtslage unter Zuhilfenahme der zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sorgfältig und gewissenhaft geprüft wird und man sich danach aufgrund vernünftiger Überlegungen eine Rechtsmeinung bildet. Dies gilt auch, wenn die Rechtsauffassung vertretbar ist, aber in einem späteren Gerichtsverfahren nicht gebilligt wird. Ein weiterer „Versuch“ gleichen Inhalts trotz eines einschlägigen Urteils kann hingegen ein Verschulden begründen.

Ein Amtshaftungsanspruch kann bestehen, wenn die Stadt erneut mit dem Planungsziel „Ausschluss von Betrieben nach der Strahlenschutzverordnung“ plant. Wenn sich aus dem OVG-Urteil abzeichnet, dass eine solche neue Planungsentscheidung nicht vertretbar wäre, was Herr Dr. Schiller dem Urteil so entnimmt, wäre die Stadt im Bereich des möglichen Verschuldens und würde gegebenenfalls haften. Herr Dr. Schiller hat ein solches Risiko ausdrücklich bejaht.

Die Folge einer Amtshaftung wäre ein Schadensersatzanspruch, der das negative Interesse umfasst. Die Firma Eckert & Ziegler wäre so zu stellen, als hätte sich die Stadt pflichtgemäß verhalten. Bei pflichtgemäßem Verhalten würde sie die Baugenehmigung nach angemessener Bearbeitungszeit ab der Auswertung des OVG-Urtells erteilen. Vom Schadensersatz kann auch entgangener Gewinn umfasst sein. Der Schaden muss konkret von den betroffenen Firmen nachgewiesen werden und ist derzeit für die Stadt nicht bezifferbar.

1.2 Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff können begründet sein, wenn konkrete Bauabsichten bestehen und aufgrund einer unwirksamen Veränderungssperre oder auf der

Grundlage eines unwirksamen Bebauungsplans ein Vorhaben nicht realisiert werden kann. Auf ein Verschulden der Stadt kommt es dabei nicht an.

Bei der Höhe der Entschädigung ist entsprechend den enteignungsrechtlichen Grundsätzen auf eine „Bodenrente“ abzustellen, also den Betrag, den ein Bauwilliger ausgehend vom Bodenwert für die Erlaubnis zeitlicher baulicher Nutzung gezahlt haben würde.

Derartige Ansprüche sind bereits jetzt nicht auszuschließen, weil der Hallenneubau wegen der unwirksamen Veränderungssperre und des Bebauungsplans TH 22 ab Januar 2015 nicht realisiert werden konnte. Entsprechende Ansprüche wären auch für eine von der Buchler GmbH beantragte und auf gleicher Basis abgelehnte Parkplatzanlage nicht auszuschließen.

1.3 Nach dem Planungsschadensrecht gemäß §§ 39 ff BauGB können die Grundstückseigentümer eine angemessene Entschädigung verlangen, wenn sie im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten getroffen haben, die sich aus dem Bebauungsplan ergeben, und der Bebauungsplan aufgehoben oder geändert wird. Hierzu umfasst sind Aufwendungen für Planungs- und Architektenleistungen hinsichtlich der beabsichtigten Halle, die in nicht unerheblicher Höhe bestehen dürften, wenn diese Leistungen nicht mehr verwendet werden können. Dies wäre der Fall, wenn ein neuer wirksamer Bebauungsplan den Hallenneubau oder die beantragte Parkplatzanlage verhindert.

Ferner kann in dem o. g. Fall für bereits bebaute Flächen eine Entschädigung für Eingriffe in ausgeübte Nutzungen verlangt werden, wenn ein neuer Bebauungsplan diese Eingriffe bewirkt.

2. Nichtzulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG

Eine Nichtzulassungsbeschwerde hindert die Rechtskraft des OVG-Urteils. Der Bebauungsplan TH 22 wäre zunächst noch wirksam.

2.1 Auswirkungen einer Nichtzulassungsbeschwerde auf das beim VG anhängige Vollstreckungsverfahren

Die Firma Eckert & Ziegler hat beim Verwaltungsgericht die Vollstreckung aus dem Urteil des OVG vom 12. Mai 2015 beantragt. Hier fungiert das Verwaltungsgericht als Vollstreckungsbehörde für ein Urteil des OVG. In diesem Urteil hatte das OVG die Stadt verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts den Bauantrag neu zu bescheiden. Die Rechtsauffassung des Gerichts bestand darin, dass die Verlängerung der Veränderungssperre unwirksam war, diese somit dem Bauantrag nicht entgegengehalten werden konnte. Die Stadt hat eine Vollstreckungsabwehrklage erhoben mit der Begründung, eine Verpflichtung zur Erteilung der Baugenehmigung bestehe aktuell nicht, denn die Sachlage habe sich geändert, weil der neue Bebauungsplan TH 22 in Kraft getreten ist.

Das VG muss bei seiner jetzt anstehenden Entscheidung beurteilen, ob nach der derzeitigen Sachlage eine Verpflichtung der Stadt auf Bescheidung des Bauantrags besteht.

Das VG wird hierbei zunächst das Urteil des OVG zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans TH 22 beachten. Wird gegen das OVG-Urteil Nichtzulassungsbeschwerde erhoben, wäre das Urteil nicht rechtskräftig. Das VG müsste es in dem Vollstreckungsverfahren nicht zwingend beachten. Dies schließt es jedoch nicht aus, dass das VG die Erfolgsaussichten der Nichtzulassungsbeschwerde prüft und ggf. zu der Auffassung gelangt, dem OVG-Urteil trotz der Nichtzulassungsbeschwerde zu folgen. In diesem Fall müsste das VG im Vollstreckungsverfahren prüfen, ob aktuell das Planungsrecht der Erteilung einer Baugenehmigung für die Halle entgegensteht. Steht Planungsrecht nicht entgegen, könnte das VG die Stadt mit Zwangsmitteln wie Zwangsgeld zur Entscheidung über die Baugenehmigung zwingen.

Besteht zum Zeitpunkt der VG-Entscheidung noch kein Aufstellungsbeschluss und keine Veränderungssperre, müsste das VG, wenn es dem OVG folgt, zu dem Ergebnis kommen, dass auf der Grundlage der nach Auffassung des OVG wieder geltenden alten Bebauungspläne TH 18 und WE 18 der Entscheidung über die Baugenehmigung nichts entgegensteht, denn die Halle wäre danach zulässig.

Besteht zum Zeitpunkt der VG-Entscheidung hingegen ein Aufstellungsbeschluss und eine Veränderungssperre, könnte die Stadt den Bauantrag ablehnen. Dies wird das VG bei seiner Entscheidung berücksichtigen müssen. Es würde prüfen, ob der Aufstellungsbeschluss auf eine wirksame Planung abzielt und ob die Veränderungssperre wirksam ist. Ist sie wirksam, würde das VG prüfen, ob die Firmen einen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme haben.

Im Ergebnis eröffnet die Einlegung der Nichtzulassungsbeschwerde also die Möglichkeit, dass das VG sich entscheidet, das OVG-Urteil zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans TH 22 nicht anzuwenden und eine Entscheidung über die Nichtzulassungsbeschwerde abzuwarten.

Nachteil einer Nichtzulassungsbeschwerde neben deren Kosten (überschlägig 17.500 € und für den Fall, dass diese vor einer Entscheidung des BVerwG zurückgenommen wird, 9.000 €) könnte es sein, dass das VG möglicherweise, wenn es die Nichtzulassungsbeschwerde als offensichtlich erfolglos ansehen würde, dazu neigen könnte, zeitnah zu entscheiden.

2.2. Risiko von Amtshaftungsansprüchen

Es besteht das Risiko, dass die Stadt amtspflichtwidrig handelt, wenn sie lediglich aus taktischen Gründen eine Nichtzulassungsbeschwerde erhebt, obwohl die Gründe für eine Zulassung der Berufung erkennbar nicht vorliegen und dadurch die Erteilung der Baugenehmigung für die Halle verzögert würde. Die Stadt ist verpflichtet, Bauanträge gewissenhaft, förderlich und sachdienlich zu behandeln und ohne Verzögerung innerhalb einer angemessenen Frist zu bescheiden und dabei jede vermeidbare Schädigung des Antragstellers zu unterlassen.

Inwieweit das Risiko von Amtshaftungsansprüchen besteht, hängt u. a. davon ab, wie sich die neue Planung gestaltet:

- Steht bei Einlegung der Beschwerde fest, dass Betriebe nach StrSchVO künftig zulässig sein sollen, könnte das Einlegen der Nichtzulassungsbeschwerde als eine schuldhafte Verzögerung der Baugenehmigungserteilung angesehen werden.

Die Ansprüche würden für den Zeitraum ab dem Zeitpunkt, zu dem das OVG-Urteil rechtskräftig geworden wäre, bis zur Zulässigkeit des Vorhabens bestehen. Zulässig wird das Vorhaben, wenn der neue Bebauungsplan in Kraft tritt; bis dahin ist der Bebauungsplan TH 22 aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde noch als wirksam anzusehen. Die Zulässigkeit kann sich auch früher ergeben, wenn die Nichtzulassungsbeschwerde zurückgenommen wird oder eine Ausnahme von der Veränderungssperre erteilt werden könnte.

- Steht fest, dass Betriebe nach StrSchVO künftig nicht zulässig sein sollen, besteht unabhängig von der Nichtzulassungsbeschwerde das Risiko amtspflichtwidrigen schuldhaften Handelns (s. o.).

Allerdings wäre der Zeitraum, für den Schadensersatzansprüche entstehen könnten, länger, wenn zunächst eine Entscheidung des BVerwG über die Zulassung bzw. Nichtzulassung der Revision ergeht und – da das BVerwG voraussichtlich die grundsätzliche Frage, ob die Stadt überhaupt städtebaulich Strahlenschutz regeln darf, nicht entscheiden würde - sich ein weiteres Normenkontrollverfahren zum neuen Bebauungsplan anschließen würde.

3. Wirksamkeit einer neuen Veränderungssperre

Eine neue Veränderungssperre wäre unwirksam, wenn sie ein unzulässiges Planungsziel sichern soll. Wird in dem Aufstellungsbeschluss die Planung dahingehend konkretisiert, dass trotz der Hinweise des OVG zur grundsätzlichen Unzulässigkeit eines Ausschlusses von Strahlenschutzbetrieben und trotz der Entscheidung des OVG zur fehlerhaften Abwägung erneut ein solcher Ausschluss erfolgen soll, bestünde ein hohes Risiko, dass die Veränderungssperre unwirksam oder auf ihrer Basis ergangene Versagungen von Baugenehmigungen rechtswidrig wären.

Wird der Aufstellungsbeschluss hingegen so gefasst, dass er auf eine Behebung der übrigen vom OVG beanstandeten Fehler des Bebauungsplans abzielt (Bauflächen, Lärmimmissionen, Begrünung, Erschließung usw.), wäre eine Unwirksamkeit nicht erkennbar.

4. Nachbesserung des Risikogutachtens

Eine Konkretisierung des Restrisikos durch ein ergänzendes Gutachten wird voraussichtlich nicht dazu führen, dass ein Ausschluss von Strahlenschutzbetrieben vom OVG anders als bisher beurteilt würde. Um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass der Ausschluss der Strahlenschutzbetriebe zulässig ist, müsste das OVG zunächst die grundsätzliche Frage bejahen, dass trotz der Zuständigkeit der Strahlenschutz-Behörde das Restrisiko einen städtebaulichen Grund für einen Ausschluss der Betriebe darstellt und zudem entscheiden, dass das Restrisiko in der Abwägung höher gewichtet werden darf als die Einschränkungen für die Betriebe. Es ist nicht erkennbar, dass diese Voraussetzungen vom OVG bejaht werden.

Die theoretisch denkbare Ausweitung des Gutachtens gelangt in Fragestellungen des Atom- bzw. Strahlenschutzrechts, also z.B. die statistische Ermittlung von Wahrscheinlichkeiten eines Unfalls und in Abhängigkeit von der Größe der erteilten Umgangsgenehmigungen des zu erwartenden Schadenspotenzials. Das bisherige Gutachten hat dies mit gutem Grund nicht vorgenommen, weil auf eine klare Datengrundlage hinsichtlich der erteilten Genehmigungen für die Firmen hätte zurückgegriffen werden müssen und weil letztlich genau darin die Gefahr einer Anmaßung des kommunalen Handelns in fremden Zuständigkeiten, nämlich dem Atom- bzw. Strahlenschutzrecht gesehen werden kann. Aus eben diesen Gründen hat sich das Gutachten auf die Vorsorgenotwendigkeit erstreckt.

5. Optimierung der Planungsziele

In der Beschlussvorlage zum Bebauungsplan (17-03863) wird auf Seite 2 unten erwähnt, dass die übrigen Planungsziele fortgelten. Die Planungsziele werden üblicherweise zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses in ihren Grundaussagen formuliert. Je konkreter die Planungsziele formuliert sind, desto enger ist ihr Auslegungsspielraum im Falle einer gerichtlichen Überprüfung. Allerdings müssen die Planungsziele – insbesondere im Hinblick auf eine sie sichernde Veränderungssperre – so hinreichend konkret sein, dass sie als Maßstab für möglicherweise entgegenstehende Vorhaben tauglich sind. Sie bilden damit auch eine Grundlage dafür, für zwischenzeitlich eingereichte Vorhaben über die Ausnahme von einer Veränderungssperre zu entscheiden. Es ist jedoch nicht die Aufgabe des Aufstellungsbeschlusses, bereits konkrete Festsetzungen zu formulieren; dies bleibt Gegenstand des sich anschließenden Aufstellungsverfahrens. Insofern werden auch zu dem in den Erörterungen angesprochenen Zaun hier keine Aussagen getroffen.

Als weitere Planungsziele werden die Begrenzung der räumlichen Ausdehnung und die Zulässigkeit anderer störender Nutzungen hier wiederholt. Gemäß der Beschlussvorlage soll auf Bestimmungen zum Strahlenschutz verzichtet werden, deshalb ist von den „weiteren Planungszielen“ die Rede. Oberstes Ziel bleibt wie bei dem Bebauungsplan TH 22 die Sicherstellung eines verträglichen Nebeneinanders zwischen Gewerbe und Wohnen.

Der Stadtbezirksrat 323 hat als Protokollnotiz angegeben, den Fokus der Planungsziele stärker auf die Schutzinteressen der Wohnbevölkerung zu richten. Dieses Planungsziel ist bereits in den vorgenannten Planungszielen enthalten. Zwar bestünde die Möglichkeit, dies in eine Erweiterung der Planungsziele mit aufzunehmen. Allerdings besteht die Gefahr, dass darin bereits eine vorweggenommene unzulässige Gewichtung in Richtung des einen Belanges und damit zwangsläufig eine Zurückstellung eines anderen Belanges erkannt wird. Eine solche abschließende gerechte Abwägung hat am Ende des Planverfahrens in Kenntnis und Gewichtung aller abzuwägenden Belange stattzufinden. Daher sind die Planungsziele aus Sicht der Verwaltung für den Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses ausreichend formuliert.

6. Künftige Festsetzungen des Bebauungsplans

Mit den neu zu erarbeitenden Festsetzungen für einen Bebauungsplan TH 24 sollen die vom Gericht gerügten Mängel behoben werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine abschließende Umschreibung der zukünftigen Festsetzungen nicht möglich. Im Rahmen des Verfahrens sind die Fragestellungen zu prüfen. Die Modifizierungsmöglichkeiten richten sich hinsichtlich der einzelnen bemängelten Festsetzungen auf folgende Ziele:

Mischgebiet – im Aufstellungsverfahren wird geprüft, inwieweit an der Beibehaltung des ursprünglichen Mischgebietes festgehalten wird. Die zu berücksichtigende vorhandene Wohnnutzung sowie der planerische Ansatz eines Puffers zwischen der gewerblichen Nutzung und der Wohnnutzung bilden einen Ansatz für die Beibehaltung. Im Falle einer Beibehaltung ist die Größe eines solchen Pufferstreifens zu bestimmen.

Werbeanlagen – die ansässigen Betriebe haben ein Anrecht auf angemessene Werbemöglichkeiten. Gleichzeitig sind die Ansprüche an das Landschaftsbild zu bewerten, dass an dieser Übergangsstelle vom Siedlungsraum zum Freiraum auch weiterhin eine Sensibilität besitzt. In diesem Interessengeflecht ist der Umfang der Werbemöglichkeiten neu zu definieren.

Mögliche Bauhöhe – die in den alten Plänen ungeregelter Bauhöhe bedarf aus Sicht der Verwaltung weiterhin einer klaren Reglementierung. Im Aufstellungsverfahren wird eine für alle Seiten verträgliche Bauhöhenentwicklung gesucht.

Lärm – ein eventuell veränderter Flächenzuschnitt der zukünftigen Gewerbegebiete ist lärmtechnisch neu zu betrachten. Die festzusetzenden flächenbezogenen Schallleistungspegel werden aus den angesetzten Beurteilungspegeln in der Nachbarschaft zurückgerechnet. Bei der Bestimmung der zukünftigen Beurteilungspegel an den schutzwürdigen Immissionspunkten ist die Auffassung des OVG zu berücksichtigen, wonach die bisherigen Beurteilungspegel als zu gering angesehen werden.

Eingrünung – im Übergangsbereich vom Siedlungsbereich in den Freiraum wird auch zukünftig eine angemessene Eingrünung des Standortes für erforderlich gehalten. Der konkrete Umfang und die konkrete Lage ist im neuen Bebauungsplan zu bestimmen. Die vom OVG als zu unbestimmt angesehene Festsetzung im Hinblick auf Zeitpunkt und Umfang der konkreten Umsetzung soll genauer gefasst werden.

Erschließung - Die im Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan TH 24 genannten Prüfaufgaben hinsichtlich der Erschließung des Gieselwegs bzw. einer Anbindung an das Gewerbegebiet Waller See sind ausdrücklich Prüfaufträge, um den Vorgaben des OVG gerecht zu werden. Sie beinhalten keinerlei Vorwegnahme eines zukünftigen Ergebnisses. Im Aufstellungsverfahren werden Für und Wider verschiedener Erschließungsalternativen bewertet.

7. Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses

Mit Rechtskraft des OVG-Urteils lebt das alte Planungsrecht zunächst wieder auf. Es bietet mit festgesetzten Industrie- und Gewerbegebieten umfangreiche Erweiterungsmöglichkeiten. Die bereits bisher verfolgten Planungsziele sollen mit Ausnahme der Bestimmungen zum Strahlenschutz fortgelten, wären aber in dem alten Planungsrecht nicht abgesichert. Ein neuer Aufstellungsbeschluss mit Veränderungssperre sichert diese Ziele nach Rechtskraft des OVG-Urteils (unabhängig vom Einreichen einer Nichtzulassungsbeschwerde) übergangslos ab.

Die Entscheidungsvorlage für den Rat am 21.02.2017 begründet sich zudem daraus, dem Rat überhaupt die Entscheidungsmöglichkeit einräumen zu können, bevor es zu einer Rechtskraft des OVG-Urteils kommt. Eine spätere Vorlage würde der Entscheidungskompetenz des Rates nicht gerecht, weil zwischenzeitlich eine Entscheidung über eine Nichtzulassungsbeschwerde ergangen sein kann und damit dem Rat jede weitere Entscheidungsmöglichkeit genommen würde.

Aufnahme von Gesprächen

8. Aufnahme von Gesprächen

Am 17.02.2017 hat auf Anregung der Firma Eckert und Ziegler ein Gespräch im Rathaus zum weiteren Vorgehen hinsichtlich des neuen Bebauungsplans TH 24 stattgefunden. In diesem Gespräch hat die Firma ein Schreiben an den Oberbürgermeister übergeben.

Die Firma Eckert und Ziegler distanziert sich nochmals vom Mythos "Atommülldrehscheibe" in Braunschweig im Zusammenhang mit Asse und Konrad und der Entsorgung von Kernkraftwerken. Die Firma möchte zur politischen Lösung der aktuellen Situation beitragen und schlägt ein dreimonatiges Moratorium vor, in dessen Verlauf weder das laufende Vollstreckungsverfahren für die neue Halle betrieben noch andere die Erweiterungsfläche betreffende neue Anträge gestellt werden.

Die Verwaltung wird im Gegenzug gebeten, die derzeit anhängenden Bauanträge ordnungsgemäß abzuarbeiten. Außerdem werden Verhandlungen zur Dimension der neuen Halle geführt. Grundsätzlich sind Gespräche zu weiteren Erweiterungsabsichten der Firma und auch zu der Umgangsgenehmigung möglich. Die Frage zu einer Selbstbeschränkung der Firma ist zu klären. Ziel ist es die städtebaulichen Ziele und die Bedürfnisse der Menschen vor Ort und der Firmen abzugleichen.

Die Firma macht darauf aufmerksam, dass die erneute Veränderungssperre aus deren Sicht rechtlich keinen Bestand hätte, kurzfristig durch Rechtsmittel aufgehoben werden könnte und ggf. sogar Schadensersatzansprüche begründet.

Die Verwaltung beabsichtigt mit Eckert und Ziegler sowie auch mit den anderen vor Ort ansässigen Firmen und der Bürgerinitiative Gespräche zu führen. Sinnvoll ist es mindestens zum Punkt der Genehmigung gemäß Strahlenschutzverordnung auch das Niedersächsische Umweltministerium einzubinden. Über die Ergebnisse dieser Gespräche wird die Verwaltung berichten.

Leuer

Anlage/n:

keine