

Federführung:
60 - Planung, Bauordnung, Verkehr
Produkt:
60.01 Stadtplanung
60.07 Bauordnung

Datum:
25.10.2019

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen	30.10.2019	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	07.11.2019	Entscheidung

Baugenehmigung BH 0080/2018 und Bebauungsplan Nr. 155 "Borkener Straße 122-140"

- Umgang mit den eingegangenen Anregungen, Bedenken und Hinweisen im Rahmen der öffentlichen Auslegung nach § 3(2) BauGB unter Berücksichtigung der Baugenehmigung BH 0080/2018

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, mit den Eigentümern und Interessensgruppen im Gebiet Kontakt aufzunehmen, um konsensfähige, rechtssichere Festsetzungen für den Bebauungsplan Nr. 155 zu erarbeiten und dem Rat zur Erörterung und zum Beschluss vorzulegen.

Teil I: Information zur Baugenehmigung BH 080/2018

Mit fristgerechtem Versand der Einladung zum Ausschuss für Umwelt, Planen, Bauen 30.10.2019 wurde mit der Vorlage 277/2019 angekündigt, dass sich die Verwaltung noch in Abstimmung und Klärung zu Abwägungsbelangen zum Bebauungsplan befindet und die Vorlage bis spätestens zum Wochenende nachgereicht wird.

Mit Datum vom 23.10.2019 liegt die fachanwaltliche Stellungnahme der Kanzlei WolterHoppenberg vor, die die Frage der Zulässigkeit der beiden Bauvorhaben Borkener Straße 138a+b laut Baugenehmigung BH 80/2018 unabhängig geprüft hat.

Die Richtigkeit der durch die Untere Bauaufsicht der Stadt Coesfeld erteilten Baugenehmigung wird bestätigt – auf das Schreiben siehe Anlage 1 wird verwiesen,

Im Teil I dieser Vorlage erläutert die Verwaltung – vorgelagert zur Erörterung und Beschlussfassung zum Aufstellungsverfahren des Bebauungsplan 155 „Borkener Straße 122-140“ in Teil II – Fragen zur Baugenehmigung.

Durch eine Anregung nach § 24 Gemeindeordnung, die von 42 Bürgern unterschrieben wurde, ist die Rechtmäßigkeit der Baugenehmigung ebenfalls thematisiert worden. Die Anregung wird am 31.10.2019 im Haupt- und Finanzausschuss behandelt (Vorlage 255/2019).

Pkt. I a): Zur planungsrechtlichen Bewertung des Vorhabens durch die Verwaltung und eine Fachanwaltskanzlei

Bei der Beurteilung eines Vorhabens ist grundsätzlich von der Bebaubarkeit der Grundstücke auszugehen. Dies ist Ausdruck der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Grundgesetz. Eingeschränkt wird die Bebaubarkeit nur durch kommunale Satzungen (Bebauungspläne) oder wie im vorliegenden Fall durch die Regelungen des § 34 Baugesetzbuch (BauGB). Die Bauaufsichtsbehörde hat also bei ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens keinen Ermessensspielraum, da bei Einhaltung des gesetzlichen Rahmens ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht.

§ 34 BauGB setzt dabei folgenden Rahmen.

„Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.

Maßgeblich ist alleine die Bewertung der im konkreten Einzelfall vorliegenden Merkmale der Umgebung in Bezug auf das konkrete Vorhaben – siehe hierzu den beschriebenen Umgebungsbereich laut Anlage 1 Schreiben WolterHoppenberg.

Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind – auch im Hinblick auf die Nachbarbebauung - gewahrt. Das Vorhaben hält die notwendigen Abstandsflächen nach Bauordnung ein. Die Angrenzer haben daher auch keinen Abwehranspruch (Klage vor dem Verwaltungsgericht), da nachbarschützende Belange nicht betroffen sind.

Für die Baugenehmigungsbehörde ist unstrittig, dass sich das Vorhaben nach der Art der baulichen Nutzung (Wohngebäude) und nach der Grundfläche, die überbaut werden soll und bezüglich der überbaubaren Grundstücksfläche sowie der Bauweise einfügt. Für diese Kriterien gibt es im unmittelbaren Umfeld Vorbilder, da in dem Mischgebiet sowohl reine Wohngebäude vorhanden sind als auch gewerblich genutzte Gebäude mit einer deutlich größeren Grundfläche als das neue Vorhaben und der Grad der Bebauung zur Grundstücksgröße und die Einzelhausbauweise beachtet sind.

Näher zu prüfen ist daher einzig das Maß der baulichen Nutzung. Hier ist die Gebäudehöhe der wesentliche bestimmende Faktor.

Nach Einmessung der Gebäude- und Geländehöhen des Bestandes (siehe Anlage 2 Höhenplan): Die beiden genehmigten, zzt. im Bau befindlichen Gebäude Borkener Straße 138a+b werden jeweils eine Höhe von 9,42 m im Endausbau erreichen (bisher so bestätigt). Das Bestandsgebäude Borkener Str. 138 (Wohnhaus [REDACTED]) hat eine Gebäudehöhe (GH) von 9,12 m zum Hofgelände. Die Vorhabengebäude überschreiten die maximal vorhandene Höhe der Bezugsbauten auf dem Grundstück des Antragstellers selber um ca. 0,30 m. Das Gebäude auf dem Grundstück Borkener Straße 132a, das an die genehmigten beiden Vorhaben unmittelbar angrenzt, hat eine Firsthöhe (= Gebäudehöhe) von ebenfalls 9,42 m über OK Straße, das Gebäude Borkener Straße 134b von ca. 8,56 m, das Gebäude Borkener Straße 140/140a von ca. 9,85 m.

Maßgeblich für das „Einfügen“ ist der jeweilige Rahmen. Ist der Rahmen durch eine weitgehend einheitliche Bebauung eng, hat dies zwangsläufig eine begrenzte Zulässigkeit zur Folge.

Ist der Rahmen dagegen weit, sind auch die Spielräume für die Zulässigkeit der Vorhaben weniger begrenzt (BVerwG v. 28.5.1978 – 4 C 9.77).

Der Rahmen ist im vorliegenden Fall hinsichtlich Maß der baulichen Nutzung und überbaubarer Grundfläche sehr heterogen. Daher sind die Zulässigkeitsspielräume größer. Selbst eine geringfügige Überschreitung der Gebäudehöhe bei gleichzeitiger Einhaltung der notwendigen Abstandsflächen führt daher nicht zur Unzulässigkeit des Vorhabens. Das Vorhaben ist bezüglich des genehmigten Bauvolumens (bebaute Fläche, Gebäudehöhe) unstrittig zulässig.

Ein weiteres Kriterium für das Maß der baulichen Nutzung ist die Anzahl der Geschosse. Dieses Kriterium muss aber hinter dem Zulässigkeitsmerkmal der Gebäudehöhe zurücktreten. Vorrang hat nämlich ausschließlich das nach außen Wahrnehmbare eines Vorhabens. So kommt es z.B. auf den nach Landesrecht definierten Vollgeschossbegriff nicht an. (vgl. Kommentar BauGB Ernst-Zinkahn-Bielenberg zu § 34, Rdnr. 44).

Strittig sein könnte daher alleine die dritte, in vollem Umfang zu Wohnzwecken genutzte Ebene des genehmigten Vorhabens.

Bei der Entscheidung haben sich die Mitarbeiter davon leiten lassen, dass es zwar keine unmittelbaren Vorbilder in Form von Staffelgeschossen, wohl aber nach außen zu erkennende dritte Nutzungsebenen im Umfeld gibt, die von außen durch eine Reihung von Dachflächenfenstern wahrnehmbar sind, so in dem Gebäude Borkener Straße 132a. Die Bauaufsicht ist davon ausgegangen, dass bei dem sehr heterogenen Mischgebiet Borkener Straße 128 bis Borkener Str. 134b eine Folgebebauung mit einem Gebäude mit 3 Nutzungsebenen keine bodenrechtlichen Spannungen erzeugt, da eine Vorbildwirkung durch das Gebäude Borkener Straße 132a vorhanden ist.

Die Bauaufsicht hatte in diesem Sinne der Fachaufsichtsbehörde am 19.07.2019 berichtet. Die Bauaufsicht hat anschließend diese Beurteilung nochmals anhand der Fachliteratur und einschlägiger Rechtsprechung überprüft. Die Bauaufsicht kommt auch nach nochmaliger Prüfung zu dem Ergebnis, dass die getroffene Entscheidung rechtmäßig ist und eine Baugenehmigung zu erteilen war.

Um eine unabhängige Drittmeinung zu bekommen wurde ein in Baurechtsfragen spezialisiertes Fachanwaltsbüro hinzugezogen. Intern haben mehrere Fachanwälte das Vorhaben beurteilt. Das Fachanwaltsbüro kommt zu dem Schluss, dass die Genehmigung zu erteilen war und rechtmäßig ist (siehe Anlage 1). Auf die ausführliche Begründung wird verwiesen.

Pkt. I b) Zur formellen Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Erteilung der Baugenehmigung richtet sich nach § 57 BauONW. Die Stadt Coesfeld ist Untere Bauaufsichtsbehörde.

Es handelt sich um ein Geschäft laufender Verwaltung nach § 41 (3) GO NW im Rahmen einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 OBG). Geschäfte laufender Verwaltung sind, solange die Hauptsatzung keine andere Regelung trifft, dem Bürgermeister übertragen. (s. hierzu Rehn Cronauge von Lennep Knirsch, Komm. Zur Gemeindeordnung zu § 41, IV, 4., S. 15)

Grundsätzlich kann der Rat sich auch in Einzelfällen eines Geschäftes laufender Verwaltung die Entscheidung vorbehalten. Hat der Bürgermeister aber bereits eine Entscheidung getroffen (hier Erteilung der Baugenehmigung), ist nach den vom OVG NRW aufgestellten Grundsätzen (OVG NRW 10.07.1963 – III – A 1323/62) ein Rückgängigmachen dieser Entscheidung durch die Ausübung des Rückholrechtes durch den Rat nicht mehr möglich. (s. Rehn Cronauge von Lennep Knirsch, Komm. zur Gemeindeordnung zu § 41, IV 2., S. 13).

Planungsrechtliche Entscheidungen im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens werden in der Antragskonferenz des Fachbereiches Planung, Bauordnung und Verkehr vorbereitet. An der Entscheidung wirken die Sachbearbeiter aus den Bereichen planungsrechtliche Beurteilung, Bauordnung, Verwaltung und der Fachbereichsleiter mit. Damit ist sichergestellt, dass die planungsrechtlichen Fragen von mehreren Sachbearbeitern mit entsprechender Kenntnis der rechtlichen Grundlagen und dem Fachbereichsleiter bewertet werden und dass das „Mehraugenprinzip“ gewahrt ist.

Pkt. I c) Zur Klageberechtigung und Einschaltung der Fachaufsicht

Gegen eine erteilte Baugenehmigung kann der Rechtsweg beschritten werden. Eine Klage vor dem Verwaltungsgericht ist zulässig, wenn der Kläger geltend machen kann, durch den

Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Konkret müssen öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Das ist hier nicht der Fall, da die Abstandsflächen eingehalten werden. Ein Klagebefugnis gegen das Bauvorhaben besteht daher nicht. In Kenntnis dieser Tatsache ist von den Angrenzern auch der Rechtsweg nicht beschritten worden.

Gegen die Baugenehmigung wurde daher nicht der Rechtsweg beschritten, sondern Beschwerde bei der Fachaufsicht eingelegt. Die Beschwerde ist kein förmlicher Rechtsbehelf sondern Ausdruck des Petitionsrechts. Die Behandlung erfolgt außerhalb des Rechtswegs. Ziel einer Beschwerde ist es, der Behörde nahezu legen, eine Entscheidung zu überdenken. Ein Anspruch der Beschwerdeführer auf inhaltliche Entscheidung durch die Fachaufsicht besteht nicht.

Adressat der Beschwerde war die Oberste Bauaufsicht, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung. Dieses hat die Angelegenheit zur Prüfung an die obere Bauaufsicht, Kreis Coesfeld, weitergeleitet. Daher hat die Obere Bauaufsicht um einen Bericht gebeten und ein Erörterungsgespräch geführt. Die unterschiedlichen rechtlichen Einschätzungen wurden ausgetauscht. Im Ergebnis wurde vereinbart, einen einfachen Bebauungsplan aufzustellen, um möglicherweise durch das Bauvorhaben ausgelöste Wirkungen auf ggf. zukünftige Bauvorhaben auf den Nachbargrundstücken einen eindeutigen rechtlichen Rahmen zu geben.

Pkt. I d) Zur Beteiligung von Angrenzern und Nachbarn in einem Baugenehmigungsverfahren

Der Umfang der Beteiligung in einem Baugenehmigungsverfahren ist in § 72 BauONW abschließend geregelt. Hier heißt es:

(1) Die Bauaufsichtsbehörde soll die Eigentümer angrenzender Grundstücke (Angrenzer) vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen benachrichtigen, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden.

Im vorliegenden Fall sind Abweichungen und Befreiungen nicht erteilt worden. Daher entfällt eine Beteiligung. Zudem sind nachbarschützende Belange aufgrund ausreichender Grenzabstände auch nicht betroffen.

Der Gesetzgeber hat im Übrigen gut daran getan, mit diesen Regelungen und ihrer Beschränkung auf Abweichungen von der Norm die Verpflichtung zur Beteiligung eng zu fassen. Denn ob sich Nachbarn betroffen fühlen von einem Vorhaben, auf dessen Genehmigung ein Anspruch besteht, kann nicht maßgebend sein.

Eine „freiwillige“ Beteiligung über diesen Rahmen hinaus würde den Eindruck erwecken, dass eine Mitwirkungsmöglichkeit besteht. Das ist aber bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung wegen des Anspruchs auf Genehmigung gerade nicht der Fall.

Pkt. I e) Zurückstellung Bauantrag BH 0080/2018 und Einleitung Bebauungsplanverfahren

Die Steuerung in einem bebauten Gebiet über einen B-Plan muss im Vorfeld eines konkreten Bauantrages ansetzen.

Wird ein Bauantrag gestellt und können Planungsabsichten der Gemeinde dem beantragten Vorhaben entgegenstehen, kann das Genehmigungsverfahren nur unter bestimmten Voraussetzungen unterbrochen werden. Dazu gibt es zwei Instrumente:

- a) die Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 BauGB und
- b) die Veränderungssperre nach § 14 BauGB.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung über einen Bauantrag muss die Aufstellung eines Bebauungsplanentwurfs beschlossen sein, sonst ist eine Zurückstellung unzulässig. Das heißt aber, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Bauantrags bei der Bauaufsichtsbehörde die Planungsabsichten der Gemeinde durch den Rat schon in den Grundzügen formuliert sein müssen, was sich in den Erörterungen zum Aufstellungsbeschluss widerspiegeln muss. Sind diese noch nicht formuliert worden oder nicht hinreichend konkretisiert, dann ist eine Zurückstellung des Bauantrags nach § 15 BauGB kaum mehr wirksam möglich.

Entwicklungsvorstellungen im Rahmen informeller Plankonzepte können zum Beispiel in einem Rahmenplan (Süringstraße/Kapuzinerstraße), einem Einzelhandelskonzept, einem Handlungs- und Maßnahmenkonzept (INHK, DIEK) oder einem Grundsatzbeschluss („Perspektiven für die Promenaden“) niedergelegt sein, die der Rat oder ein dazu befugter Fachausschuss beschlossen haben, um eine Entwicklungsabsicht zu untermauern.

Bei Beschluss einer Veränderungssperre muss bereits ein soweit konkretisierter Planentwurf vorliegen, aus dem sich mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit ergibt, dass künftige Festsetzungen des Bebauungsplanes dem Bauvorhaben entgegenstehen.

In dem hier vorliegenden Fall bestanden bei Einreichung des Bauantrages keine weiteren Planungsabsichten der Gemeinde. Einzige greifbare Aussagen finden sich im Baulandbeschluss 2006. Dieser macht aber eher positive Aussagen zur Nachverdichtung allgemein und enthält jedenfalls keine Aussagen, aus denen sich eine Begrenzung der Höhenentwicklung oder Geschossigkeit in diesem Gebiet ableiten ließe. Das ist auch nicht Intention des Baulandbeschlusses gewesen.

Daher gab es bei Einreichung des Bauantrages keine Planungsabsichten der Gemeinde, die eine Zurückstellung des Baugesuchs bei Entscheidung über den Antrag zulässig gemacht hätten.

Die von der Fachaufsicht und auch von der Verwaltung empfohlene Steuerung über den Bebauungsplan Nr. 155 dient alleine dazu, diese Situation für mögliche zukünftige Bauanträge bzgl. anderer Grundstücke im Umfeld zu vermeiden und die Entwicklung von Planungsvorstellungen zu einem Zeitpunkt zu initiieren, wo noch keine weiteren Bauanträge gestellt sind und damit Steuerung noch möglich ist.

Teil II: Sachverhalt zur Auswertung der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange gem. §§ 3(2) und 4(2) BauGB

Die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans Nr. 155 „Bereich Borkener Straße 122 bis 140“ wurde im Amtsblatt Nr. 15 der Stadt Coesfeld am 03.09.2019 öffentlich bekannt gemacht. Außerdem wurde mittels Pressemitteilung (vom 12.09.2019 am 13.09.2019 in der Allgemeinen Zeitung erschienen) auf die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans Nr. 155 hingewiesen. Die öffentliche Auslegung der Planunterlagen erfolgte im Zeitraum vom 12.09.2019 bis einschließlich zum 12.10.2019. Am 11.09.2019 wurde der Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen der Stadt Coesfeld darüber in Kenntnis gesetzt, dass die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans Nr. 155 wie beschrieben erfolgt.

Im Rahmen der öffentlichen Auslegung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB wurden seitens der Öffentlichkeit drei Stellungnahmen (siehe Anlage 3 ungeschwärzte Fassung bzw. Anlage 3 BI aus datenschutzrechtlichen Gründen geschwärzte Fassung) zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 155 „Bereich Borkener Straße 122 bis 140“ vorgebracht.

Auf die Stellungnahme 1 (von [REDACTED] und [REDACTED] mit der 42 Unterschriften umfassenden Liste von Anliegern aus dem unmittelbaren bzw. nahen Umfeld des Bebauungsplans, Schreiben vom 05.10.2019, siehe Anlage 3 bzw. Anlage 3 BI) wird an dieser Stelle verwiesen. Das Schreiben wird als Sammeleingabe bewertet.

Stellungnahme 2 und 3 von [REDACTED] und [REDACTED] sind von Einzeleigentümern im Plangebiet vorgebracht worden.

Den drei Stellungnahmen lässt sich seitens der Verwaltung entnehmen, dass die Einwender

- vorrangig die im Bau befindliche III-geschossige Bebauung ablehnen,
- beschreiben, dass diese Bebauung nicht in das Gebiet passe und
- als zukünftiger Bebauungstyp nicht gewollt sei.

Auch wenn dies nicht explizit geschrieben wurde, machen die Einwender Bedenken und Einwände gegen die Festsetzung einer III-Geschossigkeit im Bebauungsplan 155 geltend. Es wird beschrieben, was abgelehnt wird, aber nicht klar formuliert bzw. entgegengestellt, was gewollt wird und wohin die Entwicklung gehen sollte.

Weiter werden Aspekte zur Art der baulichen Nutzung (Gewerbegebiet / Betriebsleiterwohnen) vage angesprochen, ohne konkrete Bedenken oder klare Wünsche zu äußern. Den Eingaben ist zu entnehmen, dass eine Sicherung der gewerblichen Tätigkeiten in dem Mischgebiet gewünscht ist.

Die Verwaltung hat einen umfangreichen Entwurf einer möglichen Abwägung zusammengestellt. Es erscheint aber nicht sinnvoll, diese Abwägung zum jetzigen Zeitpunkt zum Beschluss vorzulegen. Auch sind die Einwendungen nicht klar genug, um eine eindeutige und rechtssichere Abwägung durchzuführen.

Grundsätzlich hält es die Verwaltung für richtig – in Erkenntnis der Zulässigkeit der Baugenehmigung BH-0080/2019 – die Bauleitplanung weiterzuführen. Dies dient der Rechtsklarheit. Die Interessen aller Beteiligten an der Weiterentwicklung des Gebietes sollten erfasst und bewertet werden. Nach Abwägung sollte durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan für künftige Vorhaben ein verbindlicher Rahmen geschaffen werden.

Die unter Anlage 4.1 und 4.2 eingegangenen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind einzubeziehen.

Daher schlägt die Verwaltung vor, eine Bürgerversammlung durchzuführen, nochmals Gelegenheit zu Anregungen und Bedenken zu geben und darauf aufbauend einen überarbeiteten, zweiten Bebauungsplanentwurf dem Rat vorzustellen.

Anlagen:

Anl. 1_ Stellungnahme WolterHoppenberg

Anl. 2_ Vergleich Gebäudehöhen

Anl. 3_ Stellungnahmen Öffentlichkeitsbeteiligung

Anl. 3_ Stellungnahmen Öffentlichkeitsbeteiligung BI

Anl. 4.1_ Stellungnahme Behörden mit Anregungen

Anl. 4.2_ Stellungnahme Behörden ohne Anregungen