

Einwände gegenüber dem B-Plan Nr. 152 „Nördliche Innenstadt – Unionrampe, südlicher Teil“

Die folgenden Einwände gegenüber dem B-Plan gliedern sich in vier Teilaspekte:

1. Das Plangebiet des Bebauungsplans in Bezug zu den Aussagen des Flächennutzungsplans
2. Aufteilung des B-Plans in zwei Sondergebiete
3. Festsetzungen bzgl. der Begrenzung der Verkaufsflächen
4. Städtebauliches Gesamtkonzept

1. Das Plangebiet des Bebauungsplans in Bezug zu den Aussagen des Flächennutzungsplans der Stadt Offenburg und die damit verbundene planungsrechtliche Relevanz

1.1 Aufgabe der Bauleitplanung

Nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sind die Gemeinden berechtigt und verpflichtet, Bauleitpläne aufzustellen. Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Es gibt zwei Arten von Bauleitplänen:

- Der Flächennutzungsplan, der das gesamte Gemeindegebiet umfasst, für den Bürger aber noch keine verbindlichen Festsetzungen trifft.
- Der Bebauungsplan, der aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird und sich auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt. Er enthält für die Bürger und die Baubehörden verbindliche Festsetzungen und regelt, wie die Grundstücke bebaut werden können.

Im Flächennutzungsplan wird für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen dargestellt. Der Flächennutzungsplan ist damit ein vorbereitender Bauleitplan. Dies unterscheidet ihn von Bebauungsplänen.

Im Flächennutzungsplan werden z. B. die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer Nutzung, Flächen für Verkehrsanlagen, Grünflächen, aber auch die Flächen für die Landwirtschaft und Waldflächen dargestellt. Daneben enthält der Plan auf fachgesetzlichen Bestimmungen beruhende Planungen, die sich auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde auswirken, z.B. Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete, Natur- und Landschaftsschutzgebiete sowie Verkehrsstrassen.

Bebauungspläne sind grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln; dies bedeutet, dass zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan kein wesentlicher inhaltlicher Widerspruch bestehen darf. Im Fall der Bebauung des bisher als Grünanlage genutzten innerstädtischen Areals wäre dies jedoch nach Verabschiedung eines Satzungsbeschlusses zum B-Plan 152 der Fall.

Seit dem 21.11.2009 ist der Flächennutzungsplan der Stadt Offenburg wirksam. Darin ist der westliche Teil des für die Bebauung mit einem Einkaufscenter vorgesehenen Areals als „gemischte Baufläche Bestand“ ausgewiesen, der südöstliche Bereich mit der Gustav-Rée-Anlage als „Grünfläche Bestand“. Der Parkbereich, der bisher oberhalb der bisherigen Sparkassen-Tiefgarage liegt, soll nach Aussagen des Bebauungsplans vollständig bebaut werden. Die Grünanlage entlang des Stadtgrabens soll erhalten bleiben. Auf Seite 8 der Begründung zum Bebauungsplan Nr. 152 heißt es: „Die Grünanlage wird insgesamt erhalten, nur der untergeordnete Ausläufer als weitestgehend begrünte Parkgarage entfällt.“ Nachfolgende zeichnerische Gegenüberstellung des betroffenen Areals vor und nach einer evtl. Bebauung verdeutlichen, dass diese Aussage die Fakten nicht richtig wiedergibt.



Ausschnitt aus dem Flächennutzungsplan Offenburg (jetziger Zustand)



Veränderung im Bereich der Grünanlage nach dem Bau des geplanten EKZ

1.2 Schlussfolgerung

Die Gustav-Rée-Anlage samt Parkdeck und dem darüber befindlichen Park ist im Flächennutzungsplan der Stadt Offenburg als Grünfläche ausgewiesen. In Zusammenhang mit der Bauleitplanung für das geplante Einkaufszentrum erscheint es unerlässlich, dass auch der Flächennutzungsplan geändert werden muss, um somit den Erfordernissen des BauGB zu entsprechen. Eine einfache Erläuterung wie es sie die Begründung zum Bebauungsplan Nr. 152 auf Seite 8 unter Punkt 4.3 „Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan“ wiedergibt, erscheint planungsrechtlich mehr als fraglich. Denn zu behaupten, dass bei der Neubebauung die „Grünanlage insgesamt erhalten“ bleibe, nur der „untergeordnete Ausläufer als weitestgehend begrünte Parkgarage“ entfiele, ist eine Verharmlosung, die den tatsächlichen Aussagen des Flächennutzungsplans nicht Rechnung trägt. Im unten abgebildeten Luftbild ist ersichtlich, dass das Areal mit großkronigen Bäumen bewachsen ist und ein elementarer Bestandteil der innerstädtischen Grünanlage ist.

Es erscheint deshalb zwingend notwendig, dass vor dem Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan Nr. 152 „Nördliche Innenstadt – Unionrampe, südlicher Teil“ eine Änderung des Flächennutzungsplans in seinen Aussagen zum begrünten Freiraum der Offenburger Innenstadt erfolgen muss. Die im Bebauungsplan vorgesehene GRZ von 0,9 belegt zudem, dass es sich in diesem Areal nicht mehr um eine Grünfläche handelt, sondern um einen nahezu vollständig bebauten Bereich.



Luftbild des Parkareals (Quelle: Google maps)

2. Aufteilung des B-Plans in zwei Sondergebiete

Das Areal des Bebauungsplans Nr. 152 „Nördliche Innenstadt – Unionsrampe, südlicher Teil“ ist im Rahmen des B-Plans in zwei Sondergebiete aufgeteilt. Das eine „SO-1 Einkaufsquartier“ genannte Gebiet umfasst den Bereich des geplanten Einkaufszentrums, der westliche, „SO-2 Einkaufsquartier“ titulierte Bereich beinhaltet die Gebäude Bahnhofsstraße 23 und 25 sowie ein unmittelbar daran nach Osten anschließenden Bereich (Sparkassen-Gelände). Der Bebauungsplan lässt für diesen Bereich ausschließlich Dienstleistungsbetriebe, in den Obergeschossen Wohnungen zu, für den größeren Bereich des „SO-1 Einkaufsquartiers“ dagegen Einzelhandelsnutzungen, einzelhandelsnahe Dienstleistungen, Gastronomie und Wohnungen. In der Begründung zum Bebauungsplan heißt es, dass *„die Gebietskategorie Sondergebiet insbesondere daher gewählt [wurde], um eine Gesamtverkaufsfläche und Verkaufsflächenobergrenze für einzelne Sortimente festzusetzen.“* (Begründung zum Bebauungsplan, S. 12)

Bisher sind das Areal und seine Nachbarschaft (mit Ausnahme der Stadthalle) als Kerngebiet ausgewiesen. Das mit „SO-2 Einkaufsquartier“ bezeichnete Gebiet unterscheidet sich nur in einem Aspekt von seinem Umfeld, das als Kerngebiet ausgewiesen ist. Der Unterschied liegt darin, dass im „SO-2 Einkaufsquartier“ paradoxerweise Einzelhandelsnutzungen unzulässig sind. Dies erstaunt, weil es doch ein zentrales Anliegen des Wettbewerbes war, für eine funktionale Aufwertung der nördlichen Hauptstraße durch neue Nutzungsangebote zu sorgen. Die nördliche Hauptstraße sollte *„in ihrer Gesamtheit als Standort für kleinteiligen Einzelhandel und attraktiver Verbindungsraum gestärkt werden.“* (Wettbewerbsausschreibung, S. 17)

Die Bezeichnung dieses Areals als „Sondergebiet“ ist nicht nur sprachlich irreführend, sondern widerspricht auch nach den Vorgaben der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Gemäß § 11 (1) BauNVO sind als sonstige Sondergebiete nur *„solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 der BauNVO wesentlich unterscheiden“*, wie es z.B. bei Einkaufszentren der Fall ist. Die im B-Plan festgelegten Nutzungen des SO-2 unterscheiden sich jedoch nicht von den in den §§ 2 bis 10 der BauNVO dargestellten baulichen Nutzungen. Es entspricht den in §§ 6 und 7 dargestellten Nutzungen eines Mischgebiets bzw. Kerngebiets. Mit dem Ausschluss von Einzelhandelsnutzung im Sondergebiet SO-2 entfällt auch noch die Begründung für die Ausweisung als Sondergebiet, nämlich mit Hilfe des planerischen Instruments einer Sondergebietsausweisung die Verkaufsflächengrößen begrenzen zu können. Die Ausweisung des „SO-2 Einkaufsquartier“ als Sondergebiet widerspricht den planungsrechtlichen Vorgaben!

3. Festsetzungen bzgl. der Begrenzung der Verkaufsflächen

In den textlichen Festsetzungen zum Bebauungsplan werden unter „I.“ die planungsrechtlichen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung festgelegt. Der Unterpunkt „1.“ bezieht sich in seinen Festsetzungen auf das Sondergebiet „SO Einkaufsquartier“ mit seinen Teilen „SO-1 Einkaufsquartier“ und „SO-2 Einkaufsquartier“. Unter anderem werden darin die maximalen Verkaufsflächen für bestimmte Branchen und Sortimente begrenzt. Im nachfolgenden tabellarischen Vergleich wird deutlich, dass die in den Festsetzungen genannten Verkaufsflächengrößen den von den Gutachten als verträglich eingestuften Größenordnungen in Teilen widersprechen.

Branchen/Sortimentsgruppen	Festsetzungen des B-Plans	Konzept OFB	innerstädt. Umsatzumverteilung in % (GMA-Berechnung bezogen auf Konzept OFB)	innerstädt. Umsatzumverteilung in % (Junker + Kruse-Berechnung bezogen auf Konzept OFB)
Bekleidung, Schuhe, Sport	6.450 m ²	6.432 m ²	9,7 %	12 %
Unterhaltungs- und Haushalts-elektronik, Kleinelektrogeräte, Geräte d. Telekommunikation, Musikalienhandel, Tonträger, Fotogeräte, Videokameras, Fotowaren	2.500 m ²	1.200 m ²	4,9 %	8 %
Bücher, Schreib- und Spielwaren	1.500 m ²	801 m ²	9,1 %	8 %
Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Kunstgewerbe, Geschenkartikel, Heimtextilien, Gardinen und Zubehör	1.500 m ²	430 m ²	3,8 %	4 %

(Quelle: „Textliche Festsetzungen + örtliche Bauvorschriften“ zum Bebauungsplan Nr. 152; Verträglichkeitsprüfung „Einkaufsquartier „Nördliche Innenstadt in Offenburg – Konzept OFB –, erstellt durch die GMA und „Zusammenfassung der Ergebnisse der überschlägigen Verträglichkeitsberechnungen eines geplante innerstädtischen Einkaufszentrums in Offenburg – OFB-Konzept –, erstellt durch Junker + Kruse)

Beide Gutachterbüros hatten für ihre Einschätzung der Verträglichkeit das Konzept von OFB vorliegen. Abgesehen davon, dass die Berechnungen für die absehbaren innerstädtischen Umverteilungen mit 2,3 % für die Sortimentsgruppe Bekleidung, Schuhe, Sport und mit 3,1 % für die Sortimentsgruppe Unterhaltungs- und Haushaltselektronik, Kleinelektrogeräte etc. sehr stark voneinander abweichen, ist zu konstatieren, dass die Prognosen der Umsatzumverteilungen vor allem in den Sortimentsgruppen Bekleidung/Schuhe/Sport und Bücher/Schreib- und Spielwaren recht hoch ausfallen.

Eine innerstädtische Umverteilung von mehr als 10 % ist nicht nur nach der einschlägigen Rechtsprechung (10%-Schwelle) grenzwertig, sie ist in aller Regel als nicht verträglich einzustufen. Das Büro Junker + Kruse geht für die Sortimentsgruppe Textil, Schuhe, Lederwaren sogar von einer innerstädtischen Umsatzumverteilung in Höhe von 12 % aus. In anderen Verträglichkeitsgutachten hält das Büro bereits Umsatzumverteilung in Höhe von 6-8 % für bedenklich. Die Begründung, dass sich die vorwiegend großflächigen Betriebsstrukturen in der Konzeption von OFB potenziell mildernd auswirken, sind rein spekulative Annahmen. Außerdem muss bei einer Prognose berücksichtigt werden, dass sich das Konzept jederzeit wandeln und zukünftig nach einem Eigentümer- und Betreiberwechsel ändern kann. Jetzt großflächig angelegte Ladeneinheiten können zukünftig durch Teilungen verkleinert werden.

Nebenbei bemerkt sei, dass die Sortimentsgruppen viel zu grob gefasst sind, um die Auswirkungen auf die einzelnen Sortimente präzise zu fassen. In dem Gutachten von Junker + Kruse wird aus der Arbeitshilfe des Landes NRW zum Umgang mit großen innerstädtischen Einkaufszentren zitiert, deren Mitautor der Verfasser dieser Anmerkungen ist. Es wird darin darauf hingewiesen, dass bei einem innerstädtischen Flächenzuwachs von mehr als 15 % eine genaue Prüfung zu erfolgen habe. Der innerstädtische Zuwachs an Verkaufsflächen in Offenburg beträgt bei der Umsetzung des OFB-Konzepts 28 %. Bei der Realisierung von Verkaufsflächen in Höhe von 12.000 m², wie es der B-Plan vorsieht, läge der Zuwachs bei 29,5 %. Die Arbeitshilfe wird in dem Gutachten dahingehend zitiert, dass „ein Überschreiten ... [des innerstädtischen Verkaufsflächenzuwachses in Höhe von 15 %] jedoch eine besonders intensive und kritische Prüfung sowie die Verträglichkeitsberechnungen durch

unabhängige Gutachter“ (Gutachten Junker + Kruse vom November 2013, S. 7) voraussetzt. Eine Prüfung von derart grob gefassten Sortimentsgruppen wie im vorliegenden Fall ist alles andere als intensiv und kritisch und entspricht der Forderung der Arbeitshilfe des Landes NRW in keiner Weise!

Das Gutachten konstatiert in seinen Empfehlungen, dass eine Reduzierung der geplanten Größenordnung der Verkaufsflächen in der Sortimentsgruppe Bekleidung/Schuhe/Sport um bis zu 20 % zu geringeren und damit verträglicheren Umsatzumverteilungen führen könnte (Gutachten Junker + Kruse vom November 2013, S. 16). Die Vorlage des Bebauungsplans sieht dies indes nicht vor. Im Gegenteil werden jetzt im B-Plan sogar Abweichungen in drei anderen Sortimentsgruppen zugelassen, die bisher weniger problematisch in ihren Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel erschienen. Während die Gutachten sich am Konzept von OFB orientierten, werden nun gar in den Sortimentsgruppen Unterhaltungs- und Haushaltselektronik, Kleinelektrogeräte etc. (108 %), Bücher, Schreib- und Spielwaren und Hausrat (87 %), Glas/Porzellan/Keramik, Kunstgewerbe etc. (249 %) immense Abweichungen vom OFB-Konzept zugelassen. Das Problem dabei ist, dass die Verträglichkeit dieser Maximalabweichungen von den Gutachtern nicht belegt wurde, da diese lediglich die OFB-Konzeption zu bewerten hatten.

Durch einfache Interpolation lässt sich die voraussichtliche innerstädtische Umsatzumverteilung in diesen Sortimentsgruppen berechnen. Es handelt sich hierbei um die maximal mögliche Umverteilung, die sich aus der Ausschöpfung der Maximalgrößen ergibt, die der B-Plan zulässt. Je nach Berechnungsgrundlage wären dies:

Sortimentsgruppe	Innerstädt. Umsatzumverteilungen im Maximum auf Datengrundlage GMA auf Basis der Festsetzungen des B-Plans	Innerstädt. Umsatzumverteilungen im Maximum auf Datengrundlage Junker + Kruse auf Basis der Festsetzungen des B-Plans
Unterhaltungs- und Haushaltselektronik, Kleinelektrogeräte etc.	10,2 %	16,6 %
Bücher, Schreib- und Spielwaren	17 %	15 %
Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Kunstgewerbe etc.	13,3 %	14 %

Infolge der in den planerischen Festsetzungen des Bebauungsplans festgelegten Möglichkeiten in den Sortimentsgruppen Unterhaltungs- und Haushaltselektronik, Bücher, Schreib- und Spielwaren sowie Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Kunstgewerbe etc. vom Konzept der OFB abweichen zu können, ergeben sich im Einzelfall gänzlich andere Umsatzumverteilungen in den jeweiligen Sortimentsgruppen. Damit sind die Aussagen der Gutachter unbrauchbar, die dem Konzept ja eine – wenn auch nicht uneingeschränkte – Einzelhandelsverträglichkeit zugestimmt haben. Sollte nach den Vorgaben des B-Plans in den Sortimentsgruppen vom OFB-Konzept abgewichen werden, so überschreiten die Werte im Maximalfall die 10%-Schwelle bei weitem. Eine Verträglichkeit wäre somit nicht mehr gegeben. Mit dieser willkürlichen Abweichung vom Konzept der OFB ist die Begrenzung der Verkaufsflächen nicht mehr durch die Gutachten begründet!

4. Städtebauliches Gesamtkonzept

Das angestrebte räumliche Einzelhandelskonzept mit einem funktionalen Dreieck (Tripol) „Lindenplatz“, „Mittlere Hauptstraße“, „Nördliche Innenstadt“ kann nicht funktionieren, weil die Lange Straße keine gut frequentierte Einkaufsstraße werden kann. Dafür müsste dort nicht nur der Verkehr beruhigt und der öffentliche Raum massiv gestalterisch aufgewertet werden. Um als Einkaufsstraße funktionieren zu können, bräuhete die Straße – wie bei jeder vernünftigen Einzelhandels-

lage üblich – an beiden Seiten Einzelhandelsgeschäfte. Allein die Lage der Klosterschule verhindert diese Aufwertung der Langen Straße im nördlichen Bereich. Auch ein „Magnet“ in Verlängerung der Langen Straße im Bereich der nördlichen Innenstadt kann dieses Defizit nicht kompensieren.

Bei dem Entwurf und Konzept, das dem Bebauungsplan zugrunde liegt, wird die angestrebte Aufwertung der nördlichen Hauptstraße zwischen Fußgängerzone und Bahnhof durch ein Einkaufscenter, das seine Erschließung (Mall) im Blockinnenbereich hinter der gründerzeitlichen Straßenrandbebauung (Westseite der Hauptstraße) hat, behindert. Zu allem Überfluss wird sogar noch eine Einzelhandelsnutzung in dem zur Hauptstraße gelegenen und fälschlicherweise als „SO-2 Einkaufsquartier“ titulierte Sondergebiet ausgeschlossen. Durch die Anlage der Laufwege im Blockinnenbereich entsteht ein zweiter „Holm“, der in Konkurrenz zur Hauptstraße tritt. Um dies zu verhindern, müsste es schon mehrere Querverbindungen von der Hauptstraße aus in das östlich der Hauszeile gelegene Areal geben. Das Konzept sieht dies jedoch nicht vor.

Im Falle der Realisierung würde ein neuer Pol geschaffen, der den bisherigen innerstädtischen Hauptversorgungsbereich nachhaltig verändern und das „innerstädtische Magnetfeld“ (Fußgängerströme) neu justieren wird. Aus den Erfahrungen anderer Städte kann man prognostizieren, wie sich die Passantenfrequenzen verändern werden. Es wird zu einer Verstärkung zwischen dem Markt und dem Einkaufscenter führen und zu einer gleichzeitigen Verringerung in Richtung Steinstraße und Lindenplatz kommen. Eine funktionale Veränderung des Hauptversorgungsbereichs würde dadurch eintreten.

Dr. Holger Pump-Uhlmann
Braunschweig, 30.04.2014