Entwurf eines städtebaulichen Zielkonzepts Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 219 A „Nahversorgungzentrum am Luchplatz“

Planungsanlass

Der Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau hat am 06. Dezember 2017 den Abwägungs- und Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan Nr. 219 „Luchplatz“ im Stadtteil Roßlau gefasst. Am 27. Januar 2018 ist der Bebauungsplan in Kraft getreten. Im Zuge einer anlassbezogenen[1] Überprüfung der Wirksamkeit des Bebauungsplanes ist festgestellt worden, dass der Bebauungsplan an zur Unwirksamkeit führenden Mängeln leidet. Das betrifft inbesondere

- dessen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung, die zu unbestimmt sind und nicht in der erforderlichen Weise dem in der Begründung zum Bebauungsplan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wille der Stadt entsprechen und
- die unzureichende Bekanntmachung der der Planung zugrundeliegenden technischen Vorschriften des Immissionsschutzes.

Das Baugesetzbuch BauGB regelt nur unvollständig, welche Folgen sich für die Gemeinde ergeben, wenn sie einen Bebauungsplan als fehlerhaft erkennt.[2]

In diesem Fall haben Gemeinden eine Entscheidung darüber zu treffen, wie sie mit den festgestellten Mängeln umgehen wollen. Denn eine Norm kann - abgesehen von der Nichtigerklärung in einem gerichtlichen Normenkontrollverfahren wie es für den Bebauungsplan § 47 VwGO vorsieht - grundsätzlich nur in dem für die Normsetzung geltenden Verfahren aufgehoben werden.[3]

Mit der Aufhebung ist im Allgemeinen zugleich darüber zu entscheiden, welche Ordnung an die Stelle der mit dem fehlerhaften Plan beabsichtigten Ordnung treten soll. Denn auch ein unwirksamer Bebauungsplan ist ein Indiz dafür, dass die Gemeinde den Plan bei seinem Erlass als erforderlich für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung angesehen hatte. Diese Planungspflicht besteht regelmäßig fort, insbesondere wenn im Plangebiet schon Anträge auf Genehmigung von Vorhaben gestellt wurden. Deshalb ist die Gemeinde in solchen Fällen verpflichtet, umgehend nach Einleitung des Aufhebungsverfahrens, einen Planaufstellungsbeschluss betreffend die Neuplanung für den bisherigen Planbereich zu erlassen.[4]

So verhält es sich auch hier. Im Jahr 2019 ist eine Baugenehmigung für einen Ersatzneubau eines am Luchplatz ansässigen Supermarktes erteilt worden. Eine weitere Baugenehmigung ist für die Entwicklung eines medizinischen Versorgungszentrums im Gebäude des ehemaligen Arbeitsamtes erteilt worden. Ein weiterer Antrag zur Errichtung eines Drogerie- und eines Sonderpostenmarktes ist am 16.07.2020 gestellt worden.

Mit der Inbetriebnahme des Ersatzneubaus für den Supermarkt werden Verkaufsflächen frei, die im Zusammenhang mit bereits leerstehenden Ladenlokalen eine nicht nur unwesentliche Größenordnung von ca. 1.800 m² erreichen. Die Beantwortung der Frage der Nachnutzung

[1] Beantragung einer Baugenehmigung für diverse Einzelhandelsbetriebe (Drogeriemarkt, Sonderpostenmarkt, etc.)

[2] EZBK/Külpmann BauGB § 10 Rn. 365-367

[3] OVG Greifswald, Beschluss vom 19. 10. 2006 - 3 M 63/06

[4] EZBK/Külpmann, 137. EL Februar 2020, BauGB § 10 Rn. 374-377

dieser Flächen steht nicht nur in einem engen sachlichen Zusammenhang mit den Vorgaben des Zentrenkonzeptes von 2009 und dem Beschluss zu dessen Fortschreibung aus 2019. Ebenso bewirkt die räumliche Nähe zur Roßlauer Innenstadt mit den dort ansässigen Handels- und Dienstleistungseirichtungen eine Überschneidung der Einzugsgebiete, die zusammen mit dem Einwohnerrückgang[5] und der Bevölkerungsprognose die Entwicklungspotenziale des Luchplatzes bestimmen.

Hinzu kommt der Umstand, dass anlässlich der Bevölkerungsentwicklung mit einem wachsenden Anteil der über 60jährigen ein Bedarf an einem gut ausgebauten Versorgungsangebot mit Wohnungen, die ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen und mit medizinischen und sozialen Einrichtungen besteht. Die freien Räume in den Gebäuden am Luchplatz stellen hierfür – auch im Zusammenhang mit dem Medizinischen Versorgungszentrum - ein gutes Ausgangspotential dar.

Zusammen mit dem unmittelbar benachbarten Bahnhof in Roßlau, dem Ersatzneubau des Supermarktes und dem Medizinischen Versorgungszentrum kann sich hier ein „funktionsgemischtes Gebiet der kurzen Wege“ entwickeln.

Dagegen besteht mit der aktuellen Antragstellung eine konkrete Gefahrenlage, der die Entwicklung des Einzelhandels und den Schutz zentraler Versorgungsbereich betrifft.

Denn mit dem aktuell eingereichten Bauantrag wird ein nicht nur unwesentlicher Anreiz dafür geschaffen, einen Magnetbetrieb aus der Roßlauer Innenstadt zu verlagern. Hierbei handelt es sich um einen Drogeriemarkt, der hinsichtlich der Warengruppen Kosmetik, Körperpflege- und Reinigungsmittel sowie freiverkäufliche Arzneimittel, Reformwaren und Nahrungsmittel, vor allem aus dem Biobereich, wichtige Nahversorgungsfunktionen in der Innenstadt wahrnimmt.

Da Drogeriemärkte heute hinsichtlich ihrer Verkaufsflächen und Sortimentsbreite gerade in den Innenstädten kleiner und mittlerer Städte zu wichtigen Akteuren der Stadtentwicklung im Sinne einer lebendigen Zentrengestaltung gehören, besteht ein berechtigter Anlass zu der Sorge, dass bei einer Verlagerung des Drogeriemarktes weitere Geschäftsaufgaben in der Roßlauer Innenstadt folgen.

Der Stadtrat hat sich deshalb dafür ausgesprochen – auch im Sinne der Rechtsklarheit und der Unterstreichung des planerischen Willens der Stadt - innerhalb der in der Abbildung 1 dargestellten Grenzen einen neuen Bebauungsplan für den Luchplatz aufzustellen.

[5] Einwohnerzahl am 31.12.2019: 14.087 / Einwohnerzahl am 31.12.2019: 12.474 (Quelle: Stadt Dessau-Roßlau, Kommunale Statistikstelle, eigene Berechnung auf Basis Melderegister)

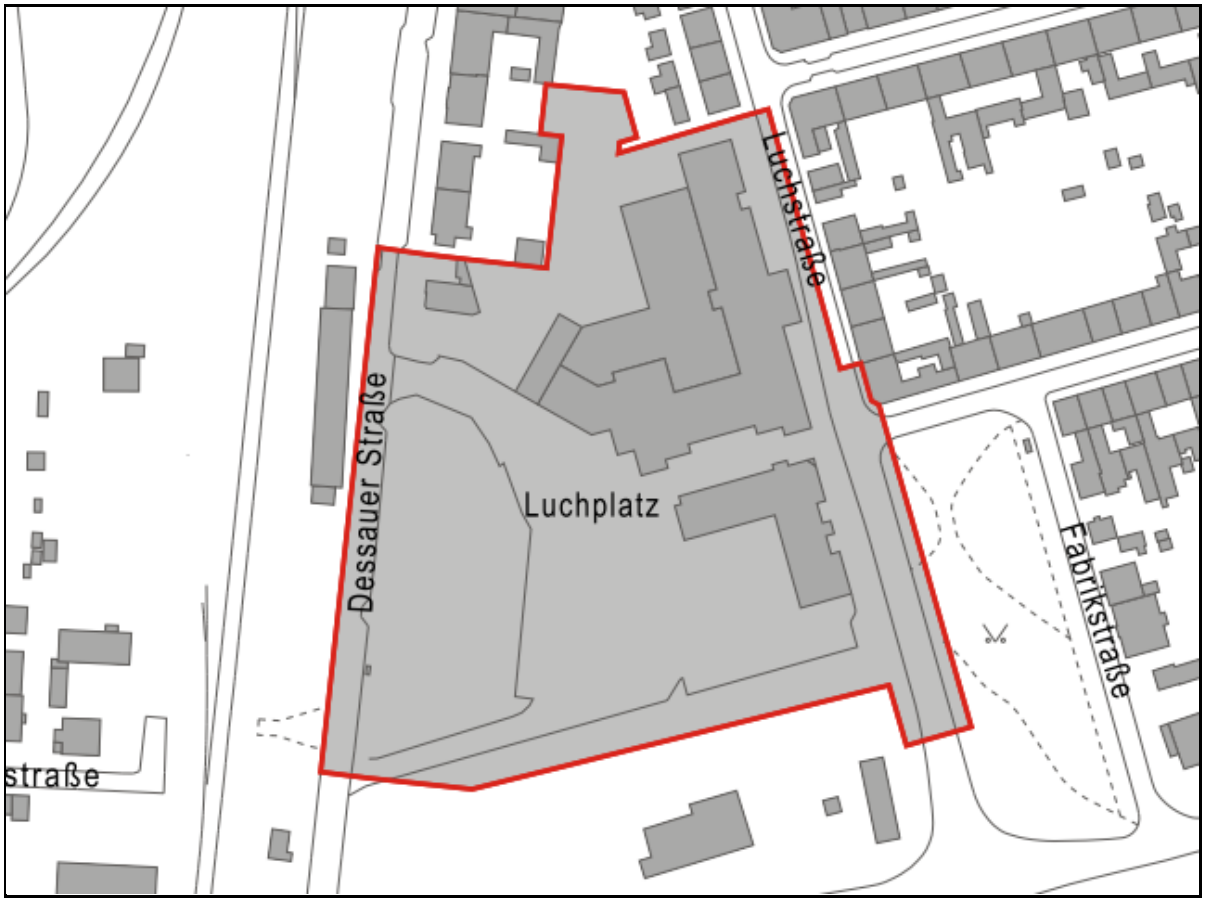

Abbildung 1 Grenzen des Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 219 A

Planungsaufgabe

Städtebauliche Ist-Situation

Das Plangebiet befindet sich am südlichen Rande des Stadtteiles Roßlau in unmittelbarer Nachbarschaft zum Roßlauer Bahnhof. Trotz seiner Randlage weist der Standort gute siedlungsräumliche Bezüge zu den benachbarten Wohnsiedlungsbereichen auf. Die verkehrliche Anbindung an den motorisierten Individualverkehr ist durch die standörtliche Lage am Kreuzungsbereich zweier Bundesstraßen (B 184 und B 187) als optimal einzustufen. Auch mit dem öffentlichen Personennahverkehr ist das Nahversorgungszentrum durch den Roßlauer Bahnhof und die Nähe zu der Bushaltestelle „Südstraße“ sehr gut zu erreichen.

Der Einzugsbereich für den am Standort ansässigen Einzelhandel beschränkt sich vor allem auf den südöstlichen Teil Roßlaus und wird begrenzt durch den Flussverlauf der Elbe, die Bahnanlagen und das benachbarte Stadtteilzentrum der Roßlauer Innenstadt.

Der Angebotsschwerpunkt am Luchplatz ist im Wesentlichen auf den kurzfristigen Bedarf ausgerichtet. Als einziger strukturprägender Magnetbetrieb fungiert ein Supermarkt, welcher gegenwärtig mit ca. 1.200 m² Verkaufsfläche eine unterdurchschnittliche Verkaufsflächenausstattung aufweist. Für einen Ersatzneubau mit einer Vergrößerung der Verkaufsfläche auf ca. 1.700 m² in benachbarter Lage wurde im Jahr 2019 eine Baugenehmigung ausgereicht.

Aktuelle Erhebungen zum Einzelhandelbestand vom Dezember 2019 bilden eine zunehmende Leerstandssituation ab. Von einer Verkaufsfläche von ca. 2.000 m², verteilt auf die Fläche des Supermarktes und der anderen Ladeneinheiten stehen ca. 660 m² leer. Mit dem Ersatzneubau des Supermarktes wird sich dieser Anteil nochmals um ca. 1.200 m² vergrößern.

Im ersten Obergeschoss des nördlichen Gebäudes stehen weitere Flächen leer, die von einem Gastronomiebetrieb genutzt worden sind.

Die Angebotssituation ist somit insgesamt lückenhaft und erfüllt zum Zeitpunkt der letzten Bestandserhebungen die Grundausstattung eines Nahversorgungszentrums weitestgehend nicht.

Das Einzelhandelsangebot Luchplatz wird indessen durch zentrenergänzende Funktionen arrondiert, insbesondere durch Artpraxen und ein Medizinisches Versorgungszentrum, welches über die Grenzen des Nahbereichs hinausstrahlt. In den Obergeschossen der beiden mehrgeschossige Gebäude befinden sich indessen Wohnungen, darunter auch solche die ganz oder teilweise der Pflege und Betreuung ihrer Bewohner dienen sowie eine Einrichtung der Tagespflege.

Mit Ausnahme des Medizinischen Versorgungszentrums und des Supermarktes ist infolge der sonstigen Anbieter, hierunter eine kleine Verkaufsstätte für Oberbekleidung, Modeassessoires, Wäsche und Spielwaren sowie eines Frisörladens keine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich erkennbar.

Planungsrecht

Anfang der 1990er Jahre hatte die Stadt Roßlau hier einen Bebauungsplan angestrengt, der in Anpassung an die historische Stadtstruktur einen modernen Handels- und Dienstleistungsstandort in Kombination mit Wohnen ermöglichen sollte. Das Bebauungsplanverfahren ist nicht zum Abschluss gelangt.

Die errichteten Gebäude waren danach Bestandteil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles.

Dem Zentrenkonzept von 2009 folgend ist der Luchplatz im Jahr 2013 Bestandteil des Geltungsbereichs des gemeindeweiten einfachen Bebauungsplanes Nr. 216 zur Steuerung des Einzelhandels mittels Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB geworden. Danach sind dort grundsätzlich Einzelhandelsbetriebe mit Waren des kurz- und mittelfristigen Bedarfs zulässig. Nach der Begründung zu diesem Bebauungsplan zeichnete sich dagegen schon eine Umstrukturierung des Luchplatzes mit einem Ersatzneubau für den Supermarkt und weiteren Einzelhandelsbetrieben ab, für die ein Bedarf zur Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplanes als erforderlich erachtet worden ist.[6]

Der Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau hat eben jenen erforderlichen Bebauungsplan mit Bezeichnung Nr. 219 „Luchplatz“ am 06. Dezember 2017 beschlossen und am 27. Januar 2018 bekannt gemacht. Eine anlassbezogen Überprüfung hat u.a. ergeben, dass der Bebauungsplan an einem materiellen Mangel leide, weil die Festsetzung 1a über die Art der baulichen Nutzung ohne Rechtsgrundlage ist.

Die insgesamt festgestellt Mängel führen dazu, dass die Stadt den Bebauungsplan für unwirksam hält.

Lösungsansatz und Zielsetzung

Ausgehend vom Planungsanlass und der städtebaulichen Bestandsituation bedarf es der Aufstellung eines Bebauungsplanes, um das Plangebiet am Luchplatz in ein „funktionsgemischtes Gebiet der kurzen Wege“ entwickeln zu können. Hier zeichnet sich die Festsetzung eines seit 2017 in die Baunutzungsverordnung (BauNVO) unter § 6a aufgenommenen Urbanen Baugebietes ab.

Mit § 6a BauNVO soll den Kommunen eine Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden, um planerisch eine nutzungsgemischte „Stadt der kurzen Wege“ zu verwirklichen. Die neue

[6] Begründung zum B-Plan 216, Seite 21

Gebietskategorie erlaubt eine räumliche Nähe von wichtigen Funktionen, wie Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Kultur und Sport, und sieht eine im Vergleich zum Mischgebiet breiter angelegte Nutzungsmischung vor.[7]

Die Erhaltung des Bauensembles, quasi auch als Visitenkarte für den Eintritt in den Stadtteil Roßlau vom Bahnhof oder über die Elbe kommend, stellen zusammen mit einer städtebaulich sinnvollen bedarfsgerechten Nutzungsmischung die Leitplanken für den Bebauungsplan dar.

Da das Einwohnerpotenzial im fußläufigen Einzugsbereich des Luchplatzes mit aktuell 5.470 Einwohnern und die Konkurrenzbeziehungen zur nahegelegenen Roßlauer Innenstadt die Verwendbarkeit der leerstehende Verkaufsstätten hinsichtlich Warenangebot und Größe der Verkaufsflächen entscheidend beeinflussen, besteht eine wesentliche Planungsaufgabe darin, die zulässigen Betriebstypen und Verkaufsflächengrößen des Einzelhandels zu definieren.

Zusammen mit den aktuellen Erhebungen zum Einzelhandelbestand aus dem Dezember 2019 sowie der jüngst beschlossenen Absicht zur Fortschreibung des Zentrenkonzeptes mit einem darin integrierten Nahversorgungskonzept sollen diese Vorgaben im Rahmen der Ermittlung und Abwägung der von Planung betroffenen und berührten Belange berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Fortschreibung des bis Ende 2021 avisierten Zentrenkonzeptes sollen hier iterativ in den Aufstellungsprozess einbezogen werden.

Auch Alternativangebote für die leerstehenden Flächen sind anzubieten, die sich im Kontext zum Wohnen und zum medizinischen Versorgungszentrum für wichtige ergänzende Funktionen aufdrängen. Hierzu gehören Einrichtungen, die sich beispielsweise auf das Angebot von Medizin- und Naturheilprodukten, orthopädischen Waren, Pflege- und Betreuungsangeboten fokussieren.

Entsprechende städtebauliche Überlegungen – die auch auf den Luchplatz übertragbar sind - gehören im Übrigen auch zu den Ergebnissen des Leitbildes von 2011, des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK) von 2013 und der Sozialraumplanung.

Laut INSEK sollen *„In den Sozialen Handlungsräumen … Verantwortungsbereiche etabliert werden, deren soziale Schwerpunkte bzw. Zentren und ‚starke Ortsmitten‘ als Versorgungs-schwerpunkte und ‚Anker‘ in die benachbarten Siedlungsbereiche ausstrahlen und bedarfsge-rechte Strukturen und Angebote vorhalten.“*

Mit der Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 219 A werden danach im Wesentlichen folgende planerische Zielsetzungen verfolgt:

- Städtebauliche (Neu-) Ordnung und Funktionsmischung durch Festsetzung eines Baugebietes auf der Grundlage der aktuellen Baunutzungsverordnung (BauNVO 2017), das eine zeitgemäße und nachfrageorientierte Nutzung der Grundstücksflächen im Plangebiet erlaubt,
- Entwicklung einer gemischten Nutzungsstruktur mit dem Schwerpunkt „Wohnen, Nahversorgung, medizinische zw. gesundheitsorientierte Dienstleistungen und sozialen Zwecken dienende Einrichtungen,
- Stärkung der Wohnfunktion des Standortes, auch für Einrichtungen, die ganz oder teilweise der Pflege oder des betreuten Wohnens dienen,
- Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, insbesondere von Läden zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Nahversorgungsfunktion,
- Steuerung der Betriebstypen, Sortimente und Verkaufsflächen auch vor dem

[7] Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 – Mustererlass)

Hintergrund der konzeptionell gewollten Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf den Fortbestand und die Weiterentwicklung des Zentralen Versorgungsbereiches der Roßlauer Innenstadt (siehe Abbildung 2).

- Unterstützung beim Ausbau als Standort für die Etablierung eines medizinischen Versorgungszentrums mit in dieser Hinsicht branchentypischen Folgeeinrichtungen,
- Berücksichtigung der für den Vollversorger erteilten Baugenehmigung aus 2019

Hinzu kommt der Lage in Bahnhofsnähe und an einer Bundesstraße folgend die Gewährleistung einer konfliktfreien gesundheitsorientierten Umsetzung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung.

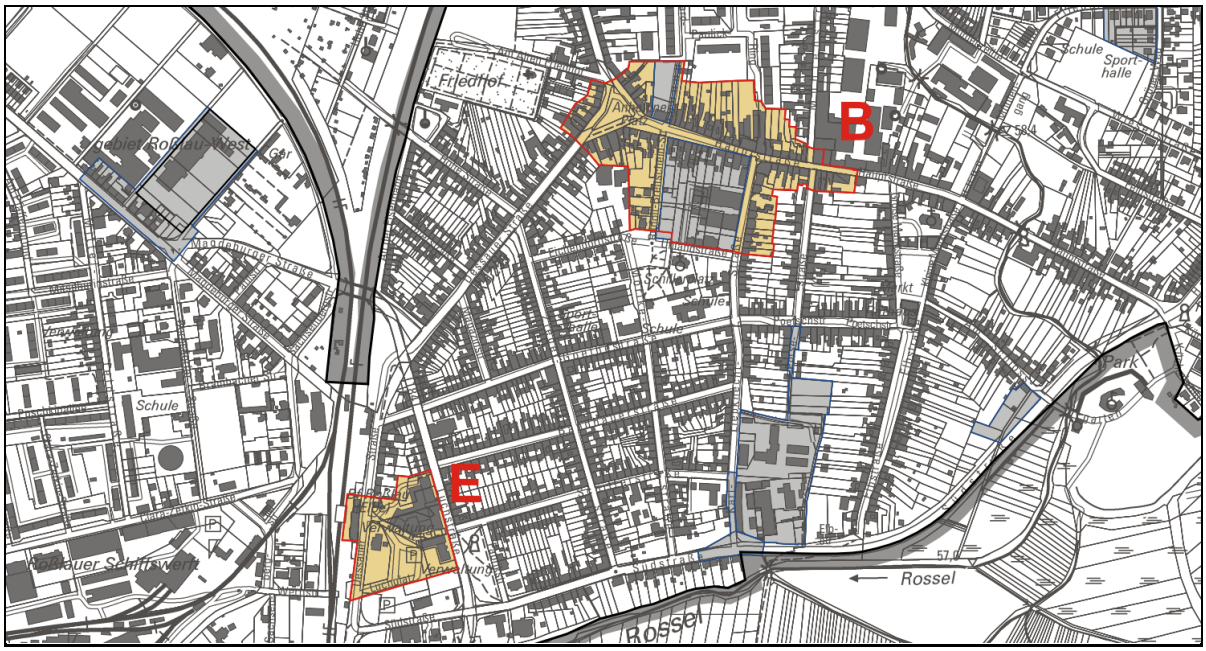

Abbildung 2 Darstellung der zentralen Versorgungsbereiche B (Roßlauer Innenstadt und E (Luchplatz), Quelle: B-Plan Nr. 216 einfacher B- Plan zur Steuerung des Einzelhandels mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB

Ausgehend von der Bestandsaufnahme vor Ort, der Ziele und unter Berücksichtigung der zuletzt erteilten Baugenehmigungen ergibt sich folgendes Konzept zur Flächennutzung innerhalb der Grenzen des Bebauungsplanes (siehe Abbildung 3)

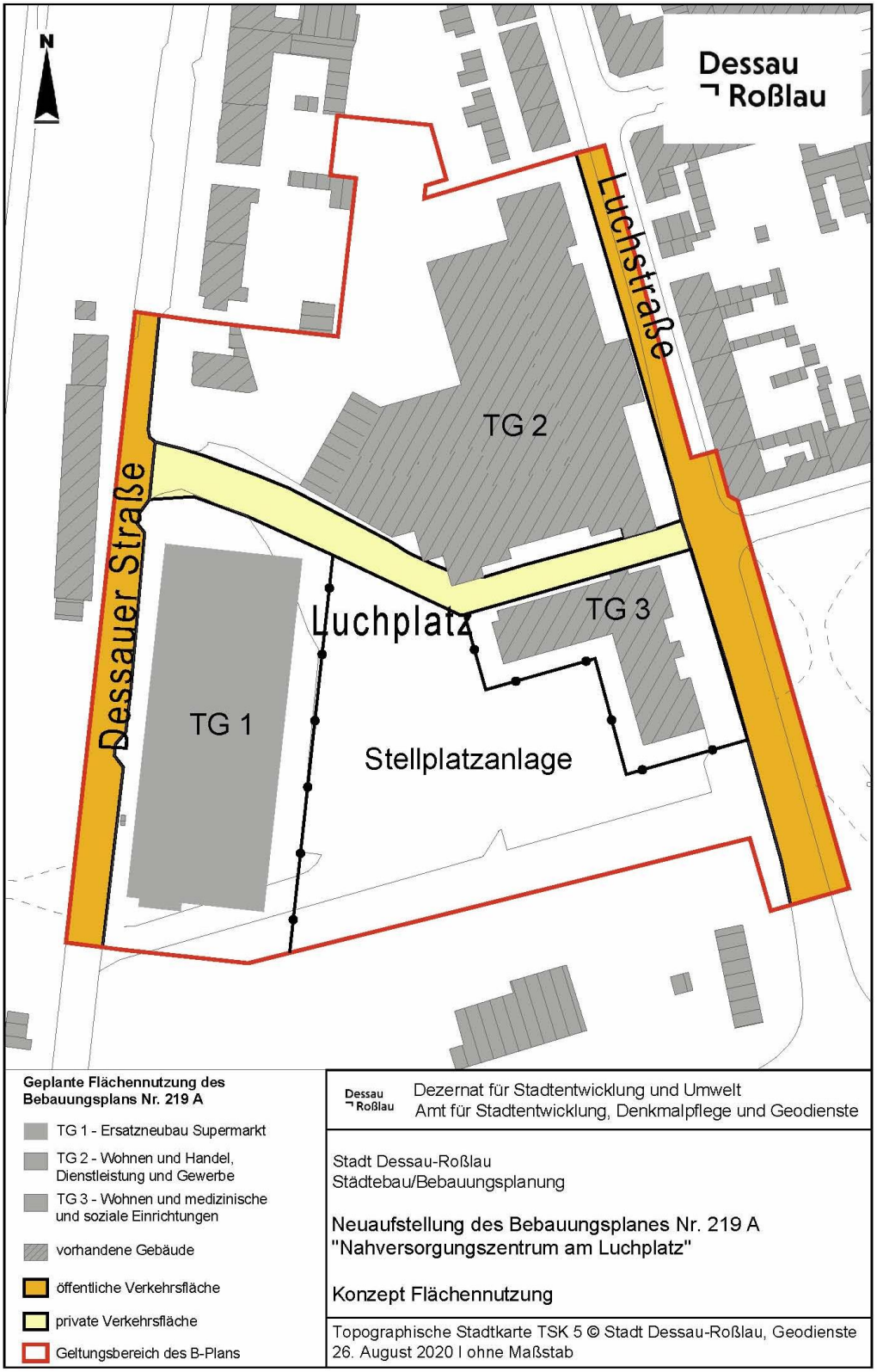

Abbildung 3 Konzept Flächennutzung