

„Lebenswertes Alverskirchen“
(Initiative für die Vereinbarkeit von Landschaftsschutz und Wohnungsbau)

Ansprechpartner:
Alfred Wolk
Wiemstraße 32 a
48351 Everswinkel
02582 7147
alfred-wolk@web.de

2016-09-05

Die Präsidentin
des Landtags NRW
-Petitionsausschuss-
z. Hd. Frau Gabriel
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ihr Schreiben vom 31.08.2016
Geschäftszeichen I.3/16-P-2016-15587-00
Missbräuchliche Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB

Sehr geehrte Frau Gabriel,

vielen Dank für die Übersendung der Begründung des vom Petitionsausschuss in seiner Sitzung am 30.08.2016 gefassten Beschlusses zur Petition „Püning 15“.

Sowohl die Hinweise des Petitionsausschusses, als auch die von den beteiligten Fachbehörden im Anhörungstermin gemachten Aussagen haben uns in unserer Ansicht bestärkt, dass mit der beantragten Bebauung des Grundstücks „Püning 15“ die landesplanerischen Zielsetzungen unterlaufen werden.

Wir sehen uns daher veranlasst über die bereits in der Petition vom 03.07.2016 vorgetragene Stellungnahme hinaus auf weitere Aspekte hinzuweisen, die die Rechtswidrigkeit der beantragten Bauvorhaben dezidiert verdeutlichen.

Die nachfolgenden Ausführungen sollten im weiteren Verlauf des Verfahrens berücksichtigt werden.

1. Fehlende Begründung für die Änderung der bisherigen Zuordnung zum Außenbereich.

Die Gemeinde Everswinkel hat bis zur aktuellen Antragstellung des Investors das Grundstück „Püning 15“ planungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zugeordnet.

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurden von den Vertretern der Initiative „Lebenswertes Alverskirchen“ auf die in der Vergangenheit überwiegend von der Verwaltung selbst angeführten Begründungen, die für eine Beurteilung des Grundstücks „Püning 15“ nach § 35 BauGB und damit gegen eine Bebauung im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB sprechen, hingewiesen:

1. Anfragen des früheren Grundstückseigentümers im Hinblick auf bauliche Veränderungen wurden in der Vergangenheit von der Bauverwaltung mit dem Hinweis abgewiesen, dass Grundstück liege im Außenbereich und sei nach § 35 BauGB zu beurteilen. Einen „Zusammenhang“ zwischen dem Grundstück „Püning 15“ und dem in einiger Entfernung nord-östlich auf der anderen Seite der Kreisstraße „K 3“ liegenden Baugebiet „Große Kamp hat die Verwaltung vor dem Hintergrund der Bauanfragen des früheren Grundstückseigentümers nicht gesehen. Der bisherige Eigentümer hat sich 2012/2013 entschlossen, das Grundstück zu verkaufen, da er nach eigener Aussage nicht einmal „den Bau einer Hundehütte“ genehmigt bekomme.
2. Das auf dem Grundstück befindliche Nebengebäude, wurde bis zur Aufgabe des Gewerbebetriebes (Lohnunternehmen) in der Vergangenheit zur Unterstellung eines Lastkraftwagens und eines Baggers genutzt. Mit dem Tod des damaligen Betriebsinhabers im Jahre 1994 ist der Gewerbebetrieb erloschen. Nach Auflösung des Gewerbebetriebes erfolgten mehrfach unangemeldete Kontrollen durch die Aufsichtsbehörde, um sowohl eine Wohnnutzung des Gebäudes als auch jedwede neuerliche Gewerbenutzung auszuschließen. Nach Aussage der Aufsichtsbehörde gegenüber der Witwe des früheren Betriebsinhabers könne eine Gewerbenutzung nicht mehr genehmigt werden, da es sich um eine im Außenbereich liegende Hofstelle handelt.
3. Im Jahr 2014 hat die Gemeinde Everswinkel ein Wohnungsbedarfsgutachten für den Eigenentwicklungsortsteil Alverskirchen erstellt. Um zu klären, ob und in welchem Umfang für den ortsansässigen Bedarf neue Siedlungsflächen auszuweisen sind, wurde im Rahmen der Erstellung dieses Gutachtens zunächst eine Erhebung des vorhandenen Innenentwicklungspotentials durchgeführt. Das Grundstück „Püning 15“ wurde dabei nicht als Innenentwicklungspotential berücksichtigt. Wäre die Gemeinde der Ansicht gewesen, das Grundstück sei nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen und biete Potential zur Innenentwicklung in einer Größenordnung von mindestens fünf Wohneinheiten - wie sie aktuell dort genehmigt werden sollen - hätte die Ausweisung einer zusätzlichen Siedlungsfläche im Baugebiet „Königskamp II“ entsprechend kleiner ausfallen müssen.¹⁾

4. Östlich des Grundstücks „Püning 15“ liegt hinter einem typischen Münsterländer Bauernhof (Schulzenhof) am Ortsrand das 1999 ausgewiesene Baugebiet „Kastanienhof“. Die hier befindlichen Häuser stellen den Übergang der Siedlungsstruktur zur offenen Münsterländer Parklandschaft dar²⁾. Das vom Kastanienhof aus betrachtet ca. 200 Meter ortsauswärts entfernt liegende Grundstück „Püning 15“ befindet sich demzufolge im Außenbereich. Nichts anderes wird durch die Formulierung „offene Münsterländer Parklandschaft“ zum Ausdruck gebracht.³⁾
5. Die nördlich der Kreisstraße „K 3“ im Jahr 2006 errichtete Wohnbebauung im Baugebiet „Große Kamp“ liegt nicht wie von der Verwaltung behauptet gegenüber dem Grundstück „Püning 15“. Der Flächennutzungsplan weist an dieser Stelle eine Grünfläche (= Freifläche) aus.⁴⁾ Die im Baugebiet „Große Kamp“ liegenden Grundstücke prägen die vorhandene Wohnbebauung des Grundstücks „Püning 15“ nicht und können daher nicht Grundlage für die planungsrechtliche Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB sein.

Weder von den Vertretern der Gemeinde Everswinkel, noch von den Vertretern der beteiligten Fachbehörden wurde während des Anhörungstermins nachvollziehbar begründet, weshalb vor dem oben genannten Hintergrund nunmehr das Grundstück „Püning 15“ planungsrechtlich nach § 34 Abs. 1 BauGB und nicht wie bisher nach § 35 BauGB zu beurteilen ist.

Es bleibt daher der Eindruck bestehen, dass es sich um eine Gefälligkeitsgenehmigung handelt, da die Gemeinde Everswinkel sich dem antragstellenden Investor ganz offensichtlich besonders verpflichtet fühlt.

2. Ausuferung der Bebauung am Ortsrand

Der Petitionsausschuss teilt die Bedenken, dass die Wohnbebauung durch die Genehmigung der beantragten Bauprojekte ausuferet, obwohl an anderer Stelle in der Gemeinde der Bedarf an Wohnungen gedeckt werden könnte.⁵⁾

Diese Gefahr wird als Folge der Diskussion während des Anhörungstermins am 26.08.2016 auch von den Vertretern der Baugenehmigungsbehörde des Kreises Warendorf und den Vertretern der Bezirksregierung gesehen. Die Vertreter der beteiligten Fachbehörden bestätigten auf Nachfrage während des Anhörungstermins, dass Nachfolgebebauungen nicht verhindert werden können, wenn die aktuell durch den Investor beantragte Wohnbebauung auf dem Grundstück „Püning 15“ genehmigt wird.

Die von Bezirksregierung und Kreis Warendorf „gewünschte“ und vom Petitionsausschuss „empfohlene“ bauleitplanerische Tätigkeit der Gemeinde Everswinkel, mit dem Ziel, die kommunale Planungshoheit „sowohl wahrzunehmen als auch zu bewahren“, stellt formal betrachtet lediglich einen Appell an die Kommunalpolitiker dar. Bereits während des Anhörungstermins hat der Bürgermeister der Gemeinde Everswinkel mehr als deutlich gemacht, dass mit bauleitplanerischen Aktivitäten im Hinblick auf das Grundstück „Püning 15“ nicht zu rechnen sei.

Der von Bezirksregierung, Kreis Warendorf und Petitionsausschuss geäußerte Wunsch einer bauleitplanerischen Tätigkeit stellt de facto ein „stumpfes Schwert“ dar, um die erneute Missachtung der raumordnerischen Zielsetzungen durch die Gemeinde Everswinkel zu unterbinden.⁶⁾ Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hat als oberste Bauaufsichtsbehörde hier konsequent dafür zu sorgen, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen auch von der Gemeinde Everswinkel eingehalten werden.

Allein die von den beteiligten Fachbehörden und dem Petitionsausschuss gesehene Gefahr der Ausuferung der Wohnbebauung bei Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB für das Grundstück „Püning 15“, erfordert ein Einschreiten der obersten Bauaufsichtsbehörde.

Nach vorherrschender höchstrichterlicher Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf die Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB nicht dazu führen, dass die Beschränkungen, die eine planlose Zersiedelung verhindern sollen, umgangen werden. Nach den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ist aber nach übereinstimmender Ansicht der Fachbehörden und des Petitionsausschusses zu befürchten, dass weitere Wohnbauvorhaben unter Berufung auf die „Vorbildfunktion“ der beantragten Bauprojekte durchgesetzt werden könnten. Ist im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB ein Vorhaben „konkret geeignet ... eine Nachfolgebebauung nach sich zu ziehen ...“, erfordern es die öffentlichen Belange, den ersten Ansätzen entgegenzutreten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1985 – 4 C
29.81, BRS 44 Nr. 87.

Aufgrund der von dem geplanten Vorhaben ausgehenden Vorbildwirkung werden bodenrechtlich beachtliche bewältigungsbedürftige Spannungen erzeugt. Durch die Realisierung möglicher weiterer Wohnbauten mit jeweils vier bis fünf Wohneinheiten kommt es an dieser Stelle zu einer Verdichtung, die an keiner anderen Stelle der Umgebungsbebauung vorzufinden ist.

Bei der Ausweisung von Siedlungsfläche hat die Gemeinde in der Vergangenheit das städtebauliche Konzept verfolgt, durch Festlegungen in der Bausatzung eine dörfliche Gestaltung des Ortsrandes zu gewährleisten. So ist z. B. im Baugebiet „Königskamp II“ je 500 qm Wohnfläche nur eine Wohneinheit zulässig, um eine „aufgelockerte“ Bebauung mit Ein- bzw. maximal Zweifamilienhäusern zu erreichen und so den dörflichen Charakter zu bewahren.⁷⁾

Dieses städtebauliche Gestaltungskonzept würde bei einer Wohnbebauung des an einer sensiblen Stelle am Ortsrand liegenden Grundstücks „Püning 15“ ohne bauleitplanerische Maßnahmen von der Gemeinde Everswinkel aufgegeben.

Das Bauvorhaben hätte Vorbildwirkung und würde einer unerwünschten und unkontrollierten Entwicklung nicht nur im Ortsteil Alverskirchen, sondern auch an anderer Stelle im Gemeindegebiet Vorschub leisten.

Derartige erkennbare städtebauliche Fehlentwicklungen lassen sich nur durch bauleitplanerische Vorgaben durch die Gemeinde Everswinkel vermeiden.

3. Bauen im zweiten Baustreifen

Der mit Datum vom 21.06.2016 als Bestandteil des Bauantrags eingereichte Lageplan des Investors zeigt, dass es sich bei den bisher geplanten Objekten um „Bauen in der zweiten Reihe“ handelt.⁸⁾

Selbst unter der hypothetisch angenommenen Anwendbarkeit des § 34 Abs. 1 BauGB für das Grundstück „Püning 15“ schiebe die Genehmigung der beiden beantragten Wohnbauvorhaben als über den Einzelfall hinausgehende „Hinterlandbebauung“ (Bauen in zweiter Reihe) ersichtlich aus. Diese Vorhaben würden sich als solche nicht im Sinne von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 08. April 2014 – 2 D
43/13.NE

Ein Vorhaben fügt sich nicht im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es, bezogen auf die in dieser Vorschrift genannten Kriterien, den aus der Umgebung ableitbaren Rahmen überschreitet, indem es dort kein „Vorbild“ oder keine „Entsprechung“ findet und - zusätzlich - geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 08. April 2014 – 2 D
43/13.NE

Die beabsichtigte Errichtung der Wohnhäuser in sog. zweiter Reihe unmittelbar am Straßenrand der Kreisstraße „K 3“ führt zu einer aus städtebaulichen Gründen unerwünschten Durchbrechung der bestehenden Ordnung. In der näheren Umgebung des Grundstücks „Püning 15“ findet sich keine Wohnbebauung die so dicht an den Straßenrand der Kreisstraße „K 3“ heranrückt, was im Übrigen dazu führt, dass die am Straßenrand stehenden Alleebäume gefällt werden müssten.

Die Verwirklichung von Bauvorhaben in „zweiter Reihe“ auf dem Grundstück „Püning 15“ würde zu einer grundlegenden Änderung des Bebauungscharakters der näheren Umgebung des Grundstücks führen. Eine derartige wesentliche Veränderung der Bebauung geht ihrem Umfang nach aber über die Planungskraft des § 34 Abs. 1 BauGB in seiner Funktion als Planersatz hinaus. Die planerische Kraft des § 34 Abs. 1 BauGB kann nur aus dem Vorhandenen abgeleitet werden.

Vgl. VG Stade, Urteil vom 18. April 2002 – 2 A
561/00

Der § 34 Abs. 1 BauGB bietet damit keine Grundlage dafür, eine vorhandene Bebauungsstruktur durch neue Bauvorhaben wesentlich zu verändern. Hierfür bedarf es vielmehr eines Bebauungsplanes.

4. Fehlerhafte Rechtsanwendung durch die Fachbehörden

Der Kreis Warendorf als Genehmigungsbehörde und die Bezirksregierung Münster als obere Aufsichtsbehörde haben der Bebauung des Grundstücks am Ortsrand ganz offensichtlich auf Grund einer rechtsfehlerhaften Auslegung des § 34 Abs. 1 BauGB zugestimmt.

Die Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB setzt einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil voraus. Die Tatbestandsmerkmale „im Zusammenhang bebaut“ und „Ortsteil“ gehen nicht ineinander auf, sondern sind kumulativer Natur.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. April 2012 – 4 C 10.11

Unstreitig ist, dass Alverskirchen ein Ortsteil im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB ist. Entscheidend ist somit allein, ob die überbaubaren Flächen dem Bebauungszusammenhang zuzurechnen sind, mithin, ob sie „innerhalb“ dieses im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen.

In der schriftlichen baufachlichen Einschätzung der Bezirksregierung heißt es dazu:

*„... ist die Bezirksregierung Münster, wie auch das Bauamt des Kreises Warendorf, der Auffassung, dass das Grundstück Püning 15 durchaus noch als im Bebauungszusammenhang liegend beurteilt werden kann, denn dieser endet unabhängig vom Verlauf der Grundstücksgrenzen grundsätzlich **hinter dem letzten tatsächlich vorhandenen Gebäude**. Im Anschluss befindet sich der Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB.“⁹⁾*

Die von Bezirksregierung und Kreis Warendorf getroffene Einschätzung, die Grenzen zwischen Innen- und Außenbereich verlaufe hinter dem letzten tatsächlich vorhandenen Gebäude, beruht auf einem Rechtsirrtum.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB nur solche Bauwerke zugerechnet werden, die für eine nach der vorhandenen Siedlungsstruktur angemessenen Fortentwicklung der Bebauung maßstabsbildend sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 C 5.14

Unter den Begriff der Bebauung im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB fällt somit nicht jede beliebige bauliche Anlage. Den Bebauungszusammenhang selbst herstellen oder zu seiner Entwicklung beitragen können nur Bauwerke, die ein gewisses Gewicht haben, so dass sie geeignet sind, ein Gebiet als einen Ortsteil mit einem bestimmten Charakter zu prägen. Das Bundesverwaltungsgericht hat hieraus gefolgert, dass zur „Bebauung“ im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB grundsätzlich nur Bauwerke gehören, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen. Baulichkeiten, die nur vorübergehend genutzt werden, sind in aller Regel keine Bauten, die für sich genommen ein für die Siedlungsstruktur prägendes Element darstellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 C 5.14
mit weiteren Nachweisen

Bei der Anwendung der vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Kriterien¹⁰⁾ gehört das im westlichen Bereich auf dem Grundstück „Püning 15“ liegende Nebengebäude nicht mehr zum Bebauungszusammenhang nach § 34 Abs. 1 BauGB. Da das bestehende Gebäude für die planungsrechtliche Beurteilung nicht maßgeblich ist, verläuft die Grenze zwischen Innen- und Außenbereich unmittelbar hinter dem vorhandenen Wohnhaus.¹¹⁾ Der Teil des Grundstücks, der sich hinter dem Wohnhaus befindet, zählt mithin nicht mehr zum Bebauungszusammenhang und ist als Außenbereichsvorhaben zu beurteilen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. April 2016 – 7 A
1366/14

Die Einbeziehung der hinter dem Wohnhaus liegenden Grundstücksfläche zum unbeplanten Innenbereich durch Bezirksregierung und Kreis Warendorf beruht ganz offenbar auf der missverstandenen Bedeutung der vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Maßstäbe. Die Annahme, die Grundstücksfläche im westlichen Bereich des Wohnhauses sei dem Bebauungszusammenhang zuzurechnen, beruht mithin auf einem Rechtsirrtum.

Diese Fläche ragt deutlich über den Bebauungszusammenhang hinaus. Insoweit beeinträchtigt das Vorhaben öffentliche Belange, denn es würde den Bebauungszusammenhang Richtung Wolbeck erweitern und so eine schrittweise Ausdehnung der Umgebungsbebauung in den Außenbereich hinein ermöglichen. Jede Verschiebung des bisherigen Bebauungszusammenhangs verstößt gegen das Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs gemäß § 35 BauGB.¹²⁾

Die Einbeziehung der Grundstücksfläche hinter dem vorhandenen Wohnhaus in den Bebauungszusammenhang ist eindeutig unzulässig.

Die maßgeblich auf einem Rechtsirrtum basierende Zustimmung der beiden Fachbehörden ist nicht aufrecht zu erhalten.

5. Fazit

Das Grundstück „Püning 15“ befindet sich außerhalb des baulichen Zusammenhangs des Ortsteils Alverskirchen der Gemeinde Everswinkel. Seine bauliche Nutzung beeinträchtigt öffentliche Belange und ist demnach unzulässig.

Nach Ansicht des Petitionsausschusses, der Bezirksregierung und des Kreises Warendorf hätten die beantragten Bauvorhaben Vorbildwirkung. Durch die beabsichtigte Genehmigung im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB ist eine unerwünschte ausufernde Nachfolgebebauung nicht mehr zu verhindern.

Die Genehmigung der beantragten Bauvorhaben würde einer unkontrollierten baulichen Entwicklung nicht nur im Ortsteil Alverskirchen, sondern auch an anderer Stelle im Gemeindegebiet Vorschub leisten.

Wir fordern daher den Petitionsausschuss auf, der Landesregierung (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr) **verbindliche** bauaufsichtliche Maßnahmen zu empfehlen.

Mit freundlichem Gruß

Alfred Wolk

i.V. für die Initiative
„Lebenswertes Alverskirchen“

Anlage
Anmerkungen/Quellenangaben

Anmerkungen/Quellenangaben zum Schreiben vom 05.09.2016

1	<p>Der Ortsteil Alverskirchen der Gemeinde Everswinkel ist im Regionalplan Münsterland als Freifläche ausgewiesen. Zusätzliche Siedlungsfläche darf in einem solchen Eigenentwicklungsortsteil nur in Anspruch genommen werden, wenn der Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung durch ein methodisch plausibles Wohnungsbedarfsgutachten nachgewiesen wird. Vgl. OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013, Seite 21</p> <p>Das als Begründung zur Ausweisung des Baugebietes „Königskamp II“ erstellte Gutachten sieht für den Zeitraum von 2015 bis 2020 eine zusätzlichen Bedarf an Siedlungsfläche in Höhe von 17 Wohneinheiten vor. Dieser wird durch die Inanspruchnahme von 17 Baugrundstücken im bisher siedlungsfreien Raum gedeckt.</p> <p>Bei Berücksichtigung des Grundstücks „Püning 15“ mit einem Potential der Innenentwicklung in Höhe von mindestens fünf Wohneinheiten, wäre lediglich die Ausweisung von 12 zusätzlichen Wohnbaugrundstücken im „Königskamp II“ erforderlich gewesen.</p>
2	In einer Broschüre der Gemeinde Everswinkel aus dem Jahr 2010 heißt es: „Der Kastanienhof liegt am westlichen Ortseingang des dörflichen Alverskirchen, einem Ortsteil der Gemeinde Everswinkel, im Übergang der Siedlungsstruktur zur offenen Münsterländer Parklandschaft.“
3	Vgl. die Ausführungen in der Petition vom 03.07.2016, Seite 5, Abbildung 2.
4	Siehe FNP der Gemeinde Everswinkel und Petition vom 03.07.2016, Seite 6, Abbildung 3
5	Zur Problematik der Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche trotz vorhandener Baulücken und Leerstände vgl. z. B. Beschluss des Petitionsausschusses vom 08.03.2016 und 12.05.2015, Petitionsnummer 16 P-2015-11342-00
6	Bereits in seinem Urteil vom 18.10.2013 hatte das OVG Münster festgestellt, dass im Ortsteil Alverskirchen „seit 1990 etwa 200 Bauplätze ausgewiesen worden sind, ohne dass das Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden grundsätzlich auf den Flächen zu vollziehen, die im Regionalplan als Siedlungsbereich dargestellt sind, hinreichende Beachtung gefunden hat“. Vgl. OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013, Seite 21
7	Vgl. Begründung zum Baugebiet „Königskamp II“
8	Siehe Lageplan zum eingereichten Bauantrag
9	Schreiben der Bezirksregierung Münster vom 19.07.2016 an Bündnis 90/Die Grünen, Everswinkel
10	Vgl. insbesondere BVG, Urteil vom 30.06.2015.
11	Vgl. Petition vom 03.07.2016, Seite 9, Abbildung 7
12	Vgl. z. B. Beschluss des Petitionsausschusses vom 08.03.2016, Petitionsnummer 16 –P-2016-11348-01