

## **„Hannemann, geh du voran“ – wie Behörden sich vor Entscheidungen drücken**

### **Anlass**

Bereits am 6. Februar 2015 gab es im Umweltministerium ein Vorgespräch zwischen Vertretern von Globus, der Stadt Neunkirchen und Umweltstaatssekretär Krämer über den Neubau eines großflächigen Globus SB-Warenhauses in Neunkirchen am Standort Betzenhölle. Vorgespräche dieser Art sind in der Regel nichts Außergewöhnliches, das betonte auch Umweltminister Jost in einer Pressekonferenz am 07. Februar 2017.

Um die Alltäglichkeit zu dokumentieren, verglich er das Vorgespräch mit einer fiktiven Bauvoranfrage beim Ortsvorsteher seiner Heimatgemeinde Rehlingen-Siersburg: „...Das ist genau so, wenn einer vorhat, in meiner Gemeen –bin jetzt Ortsvorsteher- ein Haus zu bauen; und der geht dann auf die Gemeen und sacht, bevor er einen Bauantrag eingereicht hat, mit wem muss ich schwätzen, was muss ich dann beibringen und wo muss ich an der een oder annere Stelle wissen, was ich darf und was ich nicht darf?“ [Ausschnitt aus dem SR 3 Programm v. 07.02.2017]

Da es zum Aufgabenbereich des Ortsvorstehers gehört, die für den Ortsteil gestellten Bauanträge zu sichten und vorzubewerten, wären -bei allem Wohlwollen- die Chancen spätestens beim Wunsch des Bauherrn, das Haus mitten in den Wald zu bauen, auf den Nullpunkt gesunken. Im Außenbereich –insbesondere wenn es sich um Wald handelt- darf nach deutschem Planungsrecht grundsätzlich nicht gebaut werden.

Eine ähnliche Antwort hätten auch die Verantwortlichen von Globus vor zwei Jahren im Frühjahr 2015 von der zuständigen Landesplanungsbehörde im Innenministerium bekommen müssen. Aber Globus ist im Saarland nicht Irgendwer.

Die Globus Warenhaus Holding GmbH & Co. KG St. Wendel (Globus) benötigt für die Entfaltung seines Großformats Standortvoraussetzungen, die mit dem deutschen Raumordnungs- und Planungsrecht seit Jahrzehnten nicht mehr vereinbar sind und den raumordnerischen Grundsätzen und Zielen der saarländischen Landesplanung widersprechen.

Im Gegensatz zum Jost´schen Beispiel mit dem Ortsvorsteher hatte das Vorgespräch am 6. Februar 2015 mit Vertretern des Landes, der Kreisstadt Neunkirchen und Globus nicht den Zweck, zu klären, was man darf und was man nicht darf. Es ging vielmehr darum, eine Strategie zu entwickeln, wie der Bau eines SB-Warenhauses in einem bestehenden Waldgebiet trotz aller dagegensprechenden Rechtsnormen verwirklicht werden kann.

### **Erster Anlauf**

Daraufhin hat Globus am 24. März 2015 bei der Landesplanungsbehörde einen Antrag „auf Einleitung und Durchführung eines raumordnerischen Vorverfahrens zur Errichtung eines Globus SB-Warenhauses in der Kreisstadt Neunkirchen“ vorgelegt.

Da die Landesplanungsbehörde zu rechtsstaatlichem Handeln verpflichtet ist, hat sie völlig korrekt darauf hingewiesen, dass das beantragte Einzelhandelsgroßprojekt am Standort Betzenhölle

1. mindestens gegen das Ziel des städtebaulichen Integrationsgebots verstößt ( Ziel 46, Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt Siedlung) und
2. nicht mit dem Planungsverbot vereinbar ist, dass das Naturschutzgroßvorhaben LIK.Nord vor konkurrierenden Nutzungsansprüchen schützt.

Verstößt ein Einzelhandelsvorhaben gegen ein Ziel der Raumordnung des Saarlandes hat dies zur Folge, dass es nicht genehmigungsfähig ist. Unter sehr eingeschränkten Bedingungen ist es jedoch möglich, in einem förmlichen Rechtsverfahren von einem Ziel der Raumordnung abzuweichen. Von einem Zielabweichungsverfahren war im Antrag von Globus offensichtlich keine Rede. Auf Seiten der Landesplanungsbehörde sah man keine Veranlassung, ohne Vorliegen eines förmlichen Antrags darauf hinzuweisen, dass der Neubau eines großflächigen SB-Warenhauses auf der „Grünen Wiese“ mit den Grundsätzen der Raumordnung unvereinbar ist.

Genau betrachtet, gliedert sich das weitere Prüfverfahren in zwei voneinander unabhängige Verfahrensstränge:

Verfahrensstrang 1 (Verzicht auf städtebauliches Integrationsgebot) und Verfahrensstrang 2 (Aufhebung des Planungsverbots) stehen nebeneinander, dazwischen gibt es keine kausalen Verknüpfungen. Ein positiver raumordnerischer Bescheid würde voraussetzen, dass beide Genehmigungshindernisse unabhängig voneinander überwunden werden können.

Eine zeitliche Abfolge, d.h. welcher Verfahrensstrang zuerst bearbeitet werden müsste, ist aus der Problemstellung nicht zwingend herzuleiten. Klar ist nur, endet ein Verfahrensstrang mit einem Misserfolg, ist damit bereits das gesamte Antragsverfahren gescheitert.

Es ist nachvollziehbar, dass aufgrund des hohen politischen Drucks bei der Landesplanungsbehörde wenig Neigung bestand, das Thema offensiv anzugehen und sich am Ende als Verbotsbehörde hinstellen zu lassen. So beschränkte sie sich auf den Hinweis, dass zu einem späteren Zeitpunkt ein Zielabweichungsverfahren beantragt und (ergebnisoffen) durchgeführt werden könnte und reichte das Problem mit dieser Zwischeneinschätzung weiter.

### **Die verhängnisvolle Formulierung „ergebnisoffen“**

Mit der „Neusprech“-Formulierung „ergebnisoffen“ konnte die Landesplanungsbehörde eine Aussage vermeiden, die ein vorzeitiges „Aus“ für das Projekts bedeutet hätte.

Die Eigenschaft „ergebnisoffen“ lässt für die Unterstützer des Globus-Ansiedlungsvorhabens alle Interpretationsspielräume offen und wird - wie sich bereits zeigt - nach Interessenlage unterschiedlich genutzt:

- **Umweltministerium des Saarlandes**

Das Umweltministerium versteht „ergebnisoffen“ offensichtlich so, dass vorausgehend die Realisierung eines SB-Warenhauses am vorgesehenen Standort Betzenhölle aus raumordnerischer Sicht möglich ist. Mit dieser positiven (aber falschen) Aussage wurden die Zweckverbandsgemeinden ermutigt, der Ausgliederung der Betzenhölle aus dem Projektgebiet LIK.Nord zuzustimmen.

Gleichzeitig konnten damit kritische Fragen zur planungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens ausgeschlossen werden.

- **Kreisstadt Neunkirchen**

Oberbürgermeister Fried versucht den Eindruck zu vermitteln, dass erst nach dem Abschluss des „ergebnisoffenen“ Raumordnungsverfahrens die Globus-Ansiedlung zu einer Angelegenheit der Stadt Neunkirchen würde. Diese Behauptung ist falsch: Richtig ist, dass die Stadt Neunkirchen als vorgesehene Standortgemeinde von Anfang an aktiv die Absicht von Globus unterstützt hat, in der Betzenhölle ein großflächiges SB-Warenhaus neu zu bauen.

Die Stadt hat ihre erst 2013 verabschiedete Einzelhandelskonzeption bereits 2015 in wesentliche Passagen geändert und an die Wunschvorstellungen von Globus angepasst. Die Stadt ist Initiatorin des Antrags zur Ausgliederung der Betzenhölle aus dem Gebiet des Naturschutzgroßvorhabens LIK.Nord.

Die Landesplanungsbehörde hat wiederholt darauf hingewiesen, dass vor Durchführung eines Raumordnungsverfahrens ein Antrag auf ein Zielabweichungsverfahren erforderlich sein wird. Dieser Antrag ist nach Aussage der Landesplanungsbehörde von der Kreisstadt Neunkirchen zu stellen.

Bei kritischen Nachfragen zur Genehmigungsfähigkeit des Globus-Projekts ist aus den Antworten herauszuhören, dass man fest davon überzeugt sei, dass die Standortfrage des Globus SB-Warenhauses im Vorfeld zwischen der Landesregierung und den Verantwortlichen der Unternehmensleitung längst abgeklärt sei, und die Genehmigung nur noch eine Formsache wäre.

- **Landesplanungsbehörde**

Die Landesplanungsbehörde ist im Saarland das Ministerium für Inneres und Sport. Zwischen dem politischen Willen, Globus den Weg zum SB- Warenhaus in der Betzenhölle zu ebnen und den im Saarland herrschenden Rechtsnormen, die die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens auf der „Grüne Wiese“ ausschließen, besteht ein unüberbrückbarer Widerspruch. Um eine frühzeitige Klärung innerhalb der Behörde zu umgehen, wurde folgende Sprachregelung gefunden: Da bislang weder ein formeller Antrag auf ein Zielabweichungs- noch Raumordnungsverfahren vorliegt, sieht die Landesplanungsbehörde demzufolge keinen Anlass, über die Genehmigungsfähigkeit des Globus-Projekts zu spekulieren. Der in Klammern eingefügte Begriff „ergebnisoffen“ verschafft den politischen Befürwortern Freiräume zur weiteren Unterstützung des Projekts und eröffnet gleichzeitig Optionen, die Entscheidung auf andere Institutionen zu verlagern, oder zumindest solange wie möglich in die Zukunft zu verschieben.

Das weitere Antragsverfahren zur Aufhebung des Planungsverbots im LIK.Nord-Gebiet bot die gute Chance, die Entscheidung auf den Verfahrensstrang 2 zu lenken.

Die im Zweckverband zusammengeschlossenen Kommunen haben sich gegenüber dem Hauptzuwendungsgeber, dem Bundesamt für Naturschutz, vertraglich verpflichtet, am räumlichen Zuschnitt des Fördergebiets LIK.Nord festzuhalten und alle Nutzungen zu unterlassen, die den Projektzielen widersprechen. Um dieses „Planungsverbot“ zu umgehen, beabsichtigt die Kreisstadt Neunkirchen, die Betzenhölle aus dem Fördergebiet LIK.Nord auszugliedern und durch eine Tauschfläche zu ersetzen.

Es wäre zumindest denkbar, dass die Landesplanungsbehörde gezielt einen Verfahrensweg vorgezeichnet hat, der sich zu einem langwierigen politischen Hindernislauf entwickeln könnte. Zur Aufhebung des Planungsverbots sind wichtige Grundsatzfragen wie Vertragstreue, Präzedenzwirkung, interkommunale Konkurrenz und Rivalitäten zu klären. Schon hier bieten sich genügend Anlässe an, sich im Geflecht unterschiedlicher Kommunalinteressen zu verheddern und sich gegenseitig zu blockieren.

Es gehört zu den Mysterien, dass zumindest innerhalb des Zweckverbandes in relativ kurzer Zeit alle diese vermeintlichen Hürden durch Mehrheitsbeschlüsse überwunden wurden.

Damit ist der Weg frei, um beim zuständigen Bundesamt für Naturschutz den Flächentausch Betzenhölle gegen die Ersatzfläche Katzentümpel zu beantragen.

- **Bundesamt für Naturschutz**

Zur Klarstellung: Es fällt nicht in den fachlichen Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes für Naturschutz, über Standortfragen des großflächigen Einzelhandels zu entscheiden.

Das Bundesamt muss sich ausschließlich mit der Frage auseinandersetzen, welchen Stellenwert es der Vertragstreue zwischen dem Bund, den beteiligten Ländern und den Kommunen beimisst. Auch hier spielt die Beurteilung der Präcedenzwirkung für ähnlich gelagerte zukünftige Fälle eine wichtige Rolle. Es ist davon auszugehen, dass das Angebot der Kompensationsmaßnahme bei der Entscheidungsfindung des Bundesamtes für Naturschutz keine besondere Bedeutung haben wird. Ob im Bundesamt für Naturschutz die Hinnahme der Vollversiegelung einer Waldfläche durch ein großflächiges Globus SB-Warenhaus auf große Gegenliebe stoßen wird, ist zu bezweifeln.

Bei einem „Nein“ durch das Bundesamt für Naturschutz hätte sich anschließend die Beurteilung durch die Landesplanungsbehörde erledigt. Die Landesregierung, die Kreisstadt Neunkirchen und Globus könnten ohne größeren Gesichtsverlust das Projekt am Standort Betzenhölle beenden.

## **Fazit**

Verfahrensökonomisch betrachtet wäre es konsequent und richtig gewesen, im Rahmen der Vorprüfung die Antragsteller auch auf die Aussichtslosigkeit einer Zielabweichung vom städtebaulichen Integrationsgebot hinzuweisen. Damit wäre schon vor einer formellen Antragstellung klargestellt worden, dass das Globus-Einzelhandelsgroßvorhaben in der Betzenhölle planungsrechtlich nicht genehmigungsfähig ist.

Erst die abenteuerliche (und falsche) Behauptung aus dem Umweltministerium, dass die Realisierung eines SB-Warenhauses am vorgesehenen Standort Betzenhölle aus raumordnerischer Sicht möglich sei, hat den Zweckverband LIK.Nord glauben lassen, dass es nun allein in seiner Hand läge, mit dem Antrag zur Ausgliederung der Betzenhölle den alles entscheidenden Schritt zur Realisierung des Globus SB-Warenhauses zu leisten.

Sollte das Bundesamt für Naturschutz der Ausgliederung der Betzenhölle zustimmen, käme die Landesplanungsbehörde in arge Bredouille. Der politische Erwartungsdruck wäre dann um ein mehrfaches höher als zu Beginn des Verfahrens. Aber politischer Erwartungsdruck allein legitimiert im Zielabweichungsverfahren noch keinen Rechtsbruch.

Was hält die Landesplanungsbehörde davon ab, die im Jost'schen Beispiel behandelte Frage, was man beim Bauen darf und was man nicht darf, im Zuge der informellen raumordnerischen Beurteilung den Globus-Antrag zur Vorprüfung nicht nur halb, sondern schon jetzt - bevor der Ausgliederungsantrag beim Bund gestellt wird- umfassender und abschließender zu beantworten.

Der peinliche Bittgang zum Bundesamt für Naturschutz zur Ausgliederung der Betzenhölle aus dem LIK.Nord-Projekt bliebe damit dem Saarland mit großer Wahrscheinlichkeit erspart.

Neunkirchen, den 28. März 2017



Arno Deubel