

Anregungen gemäß § 3 Abs. 2 BauGB
zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan
„Einkaufszentrum Schlosspark“
der Stadt Braunschweig

im Auftrag der Braunschweiger Initiativen
Innenstadt und Bürgerbegehren Schlosspark

von
Rechtsanwälte Baumeister, Münster
durch
Rechtsanwalt und Notar Norbert Große Hündfeld

I. Vorbemerkung

1. Gesetzliche Funktion der Bürgerbeteiligung – Klärung der Aufgabenstellung

Die Wahrnehmung der Aufgabe, Anregungen gem. § 3 Abs. 2 BauGB für Bürger vorzutragen, die im Sinne von § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt sind, erforderte einige Vorüberlegungen, auf deren Grundlage mit den Mandanten unterschiedliche Möglichkeiten erörtert worden sind.

Die Basis für diese Überlegungen ergab sich aus der Notwendigkeit, dass dem Satzungsgeber Informationen über tatsächliche Verhältnisse und Sachverhalte zur Kenntnis gebracht werden müssen, damit er sie als private Belange in ihrer Bedeutung für die von der Planung Betroffenen zutreffend erfassen und angemessen gewichten kann. Hat ein Bürger es unterlassen, seine Betroffenheit im Auslegungsverfahren vorzutragen, ist seine Interessenlage nur dann abwägungsbeachtlich, wenn sich der Gemeinde die Tatsache dieser Betroffenheit hätte aufdrängen müssen.¹

Der notwendige Mindestinhalt des erforderlichen Vortrages im Auslegungsverfahren gem. § 3 Abs. 2 BauGB besteht also darin, die individuelle, für die Gemeinde nicht erkennbare Betroffenheit der Mandanten kenntlich zu machen. Ob es angebracht und zielführend ist, wesentlich darüber hinauszugehen, lässt sich nur eingeschränkt generell beurteilen. Die Frage muss im Wesentlichen von Fall zu Fall aus der konkreten Situation beantwortet werden, wie sie die Bürger nach dem vorherigen Verlauf des Aufstellungsverfahrens einschätzen. Außerdem kommt es darauf an, welche Beteiligungsfunktion verwirklicht werden soll.

¹ BVerwGE 59, 87/103; ein Schweigen des Betroffenen kann sich auch zu Lasten seiner Antragsbefugnis für einen Normenkontrollantrag gem. § 47 Abs. 2 VwGO auswirken.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll die Bürgerbeteiligung als planvorbereitendes und planbegleitendes Instrumentarium folgende Funktionen erfüllen:

- Ermittlung des Abwägungsmaterials (Vorbereitung der Informationsbasis)
- Einbeziehung des Bürgers in politische Entscheidungsprozesse (demokratische Funktion)²
- Gewährleistung der Möglichkeit, Interessen und Rechte geltend zu machen und zu wahren (Rechtswahrungsfunktion)
- Bildung von Akzeptanz für die Planung unter den Betroffenen (Integrationsfunktion).

Anregungen, die darauf beschränkt bleiben, die eigenen privaten Belange für die Abwägung einzubringen, dienen vornehmlich der Rechtswahrungsfunktion.

Den Vorstellungen des Gesetzes liegt als Leitbild der mitwirkungs- und verantwortungsbereite Bürger zugrunde, der sich

- umfassend informieren und
- für seine Beiträge zur Entscheidungsfindung in der Planung davon ausgehen kann, dass diese mit sachlicher Aufgeschlossenheit und Bereitschaft zu einer problemangemessenen Abwägung entgegengenommen werden.

Gemessen an diesem Leitbild können einzelne Bürger, die sich in Wahrnehmung der demokratischen Funktion um die Möglichkeit einer „kontrollierenden Einflussnahme“³ bemüht haben, über negative Erfahrungen berichten.

² Battis, in: Battis/Krautzberger /Löhr, BauGB, 8. Aufl., Rn. 3 zu § 3 mit Hinweis auf die Feststellung in BVerfGE 77, 288/300, „dass die Bürgerbeteiligung den Bauleitplänen eine spezifische Legitimation verleiht; und auf BVerfGE 70, 324/358: allgemeines Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ und Finkelnburg, in: Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht Band 1, 3. Aufl., S. 140 „Eine Vorform unmittelbarer Demokratie“.

Für die Festlegung der Argumentation stellt sich schließlich die Frage nach den Aussichten, damit Gehör zu finden. Es muss beurteilt werden, ob die Bürger in Braunschweig aufgrund ihrer Erfahrungen im bisherigen Ablauf des Entscheidungsprozesses darauf vertrauen können, dass die Ratsmitglieder mehrheitlich das Vorgebrachte mit jener sachbezogenen Aufgeschlossenheit aufnehmen werden, die sie benötigen, um in gerechter Abwägung eine Entscheidung über das ECE-Vorhaben finden zu können?

Viele Bürger haben diese Frage entschieden verneint und nachdrücklich ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass die „Schlossbauentscheidung“ seit dem 08.07.03 feststeht. Typisch waren Formulierungen wie „*Die Sache ist gelaufen, die Verwaltung wird das durchziehen*“ mit Anregungen und Bedenken sei daran „*nichts mehr zu ändern*“, und dies, wie häufig hinzugefügt wurde, trotz der Vielzahl der Bürger, die sich im Rahmen des Bürgerbegehrens für den Erhalt des Schlossparks⁴ einsetzen.

Die Pflicht zur gerechten Abwägung obliegt den Ratsmitgliedern, sie müssen die Entscheidung treffen. Zudem haben die Befürworter im Rat eine denkbar knappe Mehrheit. Auf diesen Grundsachbestand hingewiesen, fielen die Antworten der Bürger differenzierter aus, wenn nach ihrer Einschätzung der Möglichkeit gefragt wurde, mit Erfolg beim Rat zu werben für einen unvoreingenommenen, kritischen Umgang mit den Vorschlägen und Handlungen einer Verwaltung, die sich offenbar auf den „Schlossbau“ schon festgelegt hat, so mit Erfolg zu werben für Aufgeschlossenheit gegenüber Anregungen und Bedenken aus der Bürgerschaft und eine glaubwürdige Abwägungsbereitschaft.

³ vgl. dazu: Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr a. a. O. und OVG NW, Urteil vom 19.12.1978, XV A 1031/77 unter Hinweis auf die kommunalverfassungsrechtliche Bedeutung des Demokratiegebotes in Art. 28 GG.

⁴ und damit logischerweise zunächst gegen dessen Freigabe zum Verkauf als Baugrundstück an ECE unter Mitwirkung der Landesregierung.

Die Sachverhalte, die im Rahmen dieser Überlegungen mit den Bürgern erörtert worden sind, zeigen in der Tat überaus deutlich: nach dem bisherigen Gang der Dinge spricht alles dafür, dass den Ratsmitgliedern – in dem von der Verwaltung mitgeteilten Zeitplan⁵ - eine Verwaltungsvorlage mit Abwägungsempfehlungen präsentiert werden wird, deren Inhalt davon bestimmt sein wird, dass – so wörtlich in der Verwaltungsvorlage vom 09.03.04⁶ –, „aufgrund der vorgegebenen Terminsetzungen bereits im Herbst 2004 die öffentliche Ausschreibung der Baumaßnahmen“ erfolgen muss.⁷

Im Verfahren der Bauleitplanung kann allerdings niemals von vornherein davon ausgegangen werden, dass die Ratsmitglieder bei ihrer Aufgabe, durch gerechtes Abwägen selbst die Entscheidung zu finden, den Vorschlägen und Empfehlungen der Verwaltung stets unkritisch zustimmen.

Dies zeigt ja auch der bisherige Ablauf, in dem die Strategie zur Verwirklichung des ECE-Schlosspark-Projektes, die der Oberbürgermeister Dr. Hoffmann als „energischster Anwalt des ECE-Projektes“⁸ an den Tag legt, mit der Mehrheit von nur einer Stimme durch zustimmende Beschlüsse zu Verwaltungsvorlagen gestützt worden ist.

Dennoch überwog bei den Mandanten Skepsis in der Frage, ob es gelingen könnte, der Mehrheit der Ratsmitglieder vor Augen zu führen, dass ihnen die Bürger eine Bereitschaft zur Aufgeschlossenheit gegenüber Anregungen aus der Bürgerbeteiligung nicht abnehmen werden, wenn sie sich dem Beschlussvorschlag einer derart agierenden Verwaltung zu eigen machen.

⁵ siehe dazu *Braunschweiger Zeitung* vom 16.04.2004, aus der für die Zeit nach dem 29.07.2004 bereits hervorgeht: 06.08.2004: Der Bebauungsplan erlangt seine Rechtskraft; 30.08.2004: Auf der Grundlage des Bebauungsplans wird die Baugenehmigung erteilt; Anfang Oktober 2004 erster Spatenstich ... , Anfang Oktober 2004: Die Stadt erwartet von der Bezirksregierung den Bescheid über die Bewilligung der Zuschüsse zum Bau der Bahnanlagen für die Regio-Stadtbahn; 02.09.2006: Eröffnung des Einkaufszentrums.

⁶ Drucksache 8598/04.

⁷ zur vertraglichen Vereinbarung der abzuarbeitenden Terminvorgabe § 6 Abs. 7 des Vorvertrages vom 24.06.2003: „ECE und Stadt haben das Ziel, sämtliche Leistungen in gemeinsamer Abstimmung so zu erbringen, dass die Eröffnung des Einkaufszentrums zum Herbst 2006 gewährleistet ist.“

⁸ „Die Welt“

Gestärkt wurde diese Skepsis durch Teile der Bewerbungsschrift Braunschweigs für die Wahl zur Kulturhauptstadt Europas. Noch bevor die Bürger von Braunschweig ihre Mitwirkungsrechte aus § 3 Abs. 2 BauGB auch nur wahrnehmen konnten, ist dort z. B. zum ECE-Projekt formuliert worden:

„Die Stadt wird nunmehr die Räume des auf 3 Seiten original rekonstruierten Welfenschlosses übernehmen und sie überwiegend kulturell nutzen. Im Schloss werden öffentliche Bücherei, Stadtbibliothek, Stadtarchiv, Kulturinstitut sowie Kulturverwaltung und ein Schlossmuseum zusammengeführt.“⁹

Würdigt man den Inhalt dieser Ankündigungen, und berücksichtigt man weitere Tatsachen aus dem bisherigen Werdegang des Projektes¹⁰, kann nicht bezweifelt werden, dass die skeptische Einschätzung berechtigt ist: Die Hinweise und Argumente aus der Bürgerbeteiligung drohen als bloße Hindernisse auf dem Weg zum Eröffnungstermin am 02.09. behandelt zu werden, die es gilt, sobald wie möglich argumentativ zu überwinden, damit der Rat am 29.07.2004 den vorhabenbezogenen Bebauungsplan als Satzung beschließt.

Angesichts dieser Einschätzung, deren sachliche Grundlage rechtliche Bedeutung erlangen wird, wenn beurteilt werden muss, ob der Bebauungsplan rechtmäßig zustande gekommen ist¹¹, führte die Erörterung mit den Mandanten zu dem Ergebnis, dass – wenn nötig – in zwei Phasen vorgetragen werden soll.

Nach der Auslegungsphase wird als zweite Phase der Zeitraum verstanden, in dem den Mitgliedern des Rates die Beschlussvorlage der Verwaltung vorliegt.

⁹ die Art und Weise, wie die Ratsmitglieder über den Inhalt der Bewerbungsschrift informiert worden sind, machte es wohl unvermeidbar, dass solche und andere Ankündigungen und Aussagen über das angeblich dreiseitig original rekonstruierte Welfenschloss als bereits feststehendes Ereignis der Zukunft mit Billigung des Kulturausschusses in die Schrift gelangen konnten.

¹⁰ der in vollem Umfang an anderer Stelle dargestellt werden soll.

¹¹ vgl. u. a. zur Problematik faktischer Vorfestlegungen als „Abwägungssperre“ Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., § 7 Rn. 129;

Die Möglichkeit, in dieser Phase die Abwägungsempfehlungen der Verwaltung zu würdigen und zu prüfen, wie sich diese mit den Bürgerstellungen auseinandergesetzt hat, ist rechtlich nicht gesichert. Die für das Bebauungsplanaufstellungsverfahren geltenden Verfahrensvorschriften sehen eine nochmalige Äußerungsmöglichkeit der Bürger in dieser Phase nicht vor. Allerdings begründet § 3 Abs. 2 BauGB die Pflicht der Gemeinde, im Genehmigungsverfahren „die nicht berücksichtigten Anregungen“ der Bürger der Bezirksregierung mit einer Stellungnahme vorzulegen. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ist die Bezirksregierung, als die zu einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle verpflichtete¹² höhere Verwaltungsbehörde, gehalten, besonders darauf zu achten, wie mit den erfolglosen Anregungen aus der Bürgerbeteiligung umgegangen worden ist und warum sie unberücksichtigt geblieben sind.

Selbstverständlich werden die Ratsmitglieder durch keine Vorschriften daran gehindert, den Bürgern eine solche erneute Äußerungsmöglichkeit zu gewähren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse für die Bewältigung ihrer Aufgabe, gerecht abzuwägen, zu nutzen.

Es soll deshalb in dieser zweiten Phase geprüft werden, ob und ggf. wie differenziert Stellung genommen werden soll, wenn diese Äußerungsmöglichkeit gewährt wird und es sich ergibt, dass „subjektive Abwägungssperren“¹³ nicht mehr bestehen.

¹² zur Verpflichtung der für das Genehmigungsverfahren zuständigen Behörde, Bebauungspläne ohne Einschränkung durch die Planerhaltungsvorschriften in §§ 214 und 215 auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen („Rechtmäßigkeitsgewähr im Verwaltungsverfahren“) Battis, in: Battis/Krautzberger, Löhner, BauGB, 8. Auflage, § 216 Rn. 1, der ausdrücklich hervorhebt, es sei durchaus möglich, „dass die höhere Verwaltungsbehörde, die ja anders als Gerichte in einem noch laufenden Verwaltungsverfahren tätig wird, aufgrund von Hinweisen von Bürgern auf Fehler stößt, die aus den Akten allein gerade nicht erkennbar sind.“

¹³ zu diesem Begriff: Stürer, in: Hoppenberg, HdböffBauR, Handbuch öffentliches Baurecht, Rn. 733 f. und Hoppe a. a. O.

II. Die Bestimmtheit und Abgestimmtheit des Vorhabenplans als Anwendungsvoraussetzung für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan

1. Fußend auf Absprachen, die dem „*Auftreten einer großen Projektentwicklungsgesellschaft, ECE, im Jahre 2002 mit „dem Angebot, 30.000 m² Verkaufsfläche mit einem Bauinvestitionsvolumen von 200 Mio. € zu schaffen*“¹⁴ folgten, wählte die Verwaltung von Anfang an das Instrument des „vorhabenbezogenen Bebauungsplans“, um die Leistung erbringen zu können, die in § 2 der Entwicklungsvereinbarung vom 24.09.2002 im Hinblick auf das benötigte Planungsrecht wie folgt formuliert worden ist:

*„Die Stadt wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass auf der Grundlage der von der ECE gemeinsam mit der Stadt zu entwickelnden Vorentwurfsplanung und der Empfehlung des in Ziffer 1.2 genannten Einzelhandelsgutachtens einvernehmlich das Planungsrecht geschaffen wird“.*¹⁵

Die Frage, ob das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans im vorliegenden Fall zur Verfolgung des gesetzlichen Ziels¹⁶ geeignet ist, *„eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung zu gewährleisten und dazu beizutragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“*, diese Frage ist offensichtlich nie gestellt worden.

Das für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Besondere liegt darin, dass die Planungsinitiative von dem Träger des Vorhabens ausgeht, der mit seinem Vorhabenplan den konkreten städtebaulichen Entwicklungsschritt initiiert. Vielleicht hätte man in der Eignungsfrage Aufschluss bekommen, wenn man sie so formuliert hätte: *Kann man von einer Entwicklungsgesellschaft, deren Projektmanagement zu 67 Centern in Deutschland ein*

¹⁴ zitiert aus Bewerbungsschrift der Stadt Braunschweig, S. 16.

¹⁵ die rechtliche Bedeutung der Tatsache, wie diese Entwicklungsvereinbarung zustande gekommen ist, wird an anderer Stelle zu behandeln sein, insbesondere unter Berücksichtigung der Bedeutung kommunalverfassungsrechtlicher Gebote für die Entscheidungsfindung in der Bauleitplanung.

¹⁶ § 1 Abs. 5 BauGB.

weiteres Center in Braunschweig betreiben möchte, realistisch erwarten, dass es ihr in einer Stadt, die gerade¹⁷ ihr vorbildliches Zentrenkonzept von 1989 fortgeschrieben hatte, ein Anliegen sein wird, eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu initiieren?

Die Eignungsfrage soll an dieser Stelle nicht ausführlich erörtert und beantwortet werden.

Wir beschränken uns vielmehr auf folgende Darlegung:

a) Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann die Gemeinde für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, *„wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 verpflichtet.“*

Als planerische Grundlage für die nähere Festlegung der Zulässigkeit des Vorhabens dient danach der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) des Vorhabenträgers, den dieser mit der Gemeinde abgestimmt haben muss. Da die Abgestimmtheit des VEP gesetzliche Anwendungsvoraussetzung für das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist, steht dieser nur zur Verfügung, wenn die Abstimmung zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde auch tatsächlich erfolgt und abgeschlossen ist. Ob und wann dieser Abschluss erreicht ist, muss nach Maßgabe des konkreten Abstimmungsbedarfs von Fall zu Fall geprüft werden.

Weil bei der planungsrechtlichen Beurteilung eines Vorhabens nicht nur über dessen Baukörper zu befinden ist, sondern stets auch über die geplante Nutzung, kann aber von einer abgeschlossenen Abstimmung erst gesprochen werden, wenn zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde auch Einvernehmen über die künftige Nutzung der baulichen Anlage besteht.

¹⁷ mit Ratsbeschluss vom 06.02.2001.

Bis heute ist die künftige Nutzung in dem Teil der baulichen Anlage, ohne den das ECE-Projekt von Anfang an chancenlos war, ungeklärt. Kein Bürger in Braunschweig weiß heute, wo künftig das Einkaufszentrum beginnen soll. Dabei handelt es sich nicht um eine belanglose Nebenfrage, von der angenommen werden darf, dass sie die Bürger nicht interessiert.

b) Nach dem Inhalt der Entwicklungsvereinbarung spricht alles dafür, dass sich die Verhandlungspartner einig waren, dass im Schlosspark ein typisches ECE-Einkaufszentrum und nichts anderes entstehen soll. In der Vorbemerkung zu dieser Vereinbarung wird aus Sicht der Stadt das städtische Interesse an der städtebaulichen Entwicklung des Schlossparks mit den Worten beschrieben:

„Die Stadt ist interessiert, diesen Bereich z. B. durch ein attraktives, in das Stadtbild eingepasstes innerstädtisches Einkaufszentrum städtebaulich neu zu ordnen.“

Die anfängliche Vorstellung, die gesamte bauliche Anlage und damit auch den Gebäudeteil, der 3-seitig als „Rekonstruktionsbau“ im historischen Schlosspark entstehen soll, komplett als Einkaufszentrum zu nutzen, konnte keinen Bestand haben.

Wohl erstmals erfuhr die Öffentlichkeit aus einem Bericht der *Braunschweiger Zeitung* vom 26.06.2003, dass nach „Schubladenplänen der Verwaltung“ im Schlosspark „kein reines Kaufhaus“ entstehen soll. Den Kritikern des Vorhabens habe Hoffmann – so die *Braunschweiger Zeitung* – entgegengehalten:

„Dieses Schloss wird kein reines Kaufhaus. Der größere Teil des Gebäudes wird nicht für den Einzelhandel genutzt, sondern durch die Stadt selbst kulturell.“

In der Schublade lägen Pläne, nach denen das Stadtarchiv vom Löwenwall in das Schloss zieht. Auch die städtische Kulturverwaltung könnte in den rekonstruierten Ottmer-Bau verlagert werden. Für die Nutzung der neuen Räume müsste die Stadt allerdings Miete an ECE zahlen. Verhandlungen darüber liefen bereits.

Ein halbes Jahr später berichtete dieselbe Zeitung unter der Überschrift *„Schloss soll nur kulturell genutzt werden/CDU-FDP-Antrag entspricht der dringenden Empfehlung der Jury des Architekten-Wettbewerbs“*, das – so wörtlich – *„rekonstruierte Schloss“* (!) solle nach dem Willen der CDU/FDP-Mehrheitsfraktion im Rat der Stadt keine kommerzielle, sondern eine hochwertige kulturelle Nutzung erhalten. Der Fraktionschef der FDP – *„hochzufrieden mit der Entwicklung des ECE-Projektes Schloss-Arcaden“* – wird mit der Prognose zitiert:

„Es wird ein dreiflügeliger Schloss-Aufbau mit eigenständiger Nutzung und eben keine Fassade, hinter der Schlüpfertür und Sockel verkauft werden.“

Auf einer gemeinsamen Pressekonferenz – so die BZ – hätten *„Wolfgang Sehrt und Carsten Müller (beide CDU) sowie Prof. Dr. Rudolf Casper und Daniel Kreßner (beide FDP) über ihre Pläne berichtet“*. Die Mehrheitsfraktionen hätten im Verwaltungsausschuss den Antrag eingebracht, öffentliche Bücherei, Stadtarchiv, Teile des Kulturinstituts und ein Schlossmuseum in den Räumen unterzubringen. Damit werde dem Wunsch der Jury entsprochen, die eine *„Trennung des modernen, kommerziellen Raumes und des historischen Wiederaufbaues dringend empfahl.“*

Kurz vor Weihnachten¹⁸ hielt es die Landesgruppe Niedersachsen – Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung für richtig, in einer von ihrem Vorsitzenden, Peter Dellemann unterzeichneten *„Stellungnahme zum Projekt Einkaufszentrum Schlosspark Braunschweig“* an die *„Sorge“* zu erinnern, die nach dem Ratsbeschluss vom Juli 2003 bestanden habe, *„dass die Rekonstruktion der Schlossfassade als Dekoration für ein Einkaufszentrum missbraucht werden könnte“*, eine Sorge, die der Verfasser der Stellungnahme nunmehr relativierte:

„Der mit dem ersten Preis des Wettbewerbs zur Gestaltung der Gebäude prämierte Entwurf der Architekten Grazioli und Muthesius sieht vor, nicht nur die Fassade, sondern den gesamten Schlosskörper zu rekonstruieren und mit nicht kommerziellen Nutzungen zu füllen. Wenn es gelingt, hier die Bibliotheken und andere kulturelle, öffentlichkeitsbezogene Nutzungen anzusiedeln, so wäre dies ein

¹⁸ am 22.12.2003.

angemessener Inhalt für eine rekonstruierte Schlossfassade. Des Weiteren wäre wünschenswert, im Bereich des Schlosshofes weitere öffentlichkeitsbezogene Dienstleistungen anzuordnen und hiermit den Übergang zum Eingang in die Einkaufsmall zu gestalten.“

Ausdrücklich wird in der Stellungnahme unter der Überschrift „Qualitätssicherung“ die Forderung erhoben:

„Vor Beginn der Realisierung des Projektes ist es erforderlich, die hier angesprochenen Qualitätsansprüche – Durchlässigkeit, Sondernutzungen, Fassadenqualität – durch öffentlich-rechtliche Festsetzungen und private Verträge zu sichern.“

Am 02.02. dieses Jahres hat die Braunschweiger Zeitung noch immer „geheimgehaltene Pläne der Verwaltung, an denen nach unseren Informationen ... schon heiß geschmiedet wird“ wie folgt an das Licht der Öffentlichkeit gebracht:

„Die von der Jury des Architekten-Wettbewerbs für das Einkaufszentrum „Schloss-Arcaden“ geforderte kulturelle Nutzung des wieder aufgebauten Ottmer-Prachtbaues soll zielstrebig umgesetzt werden. Die Vorstellung, dass im Schloss profane Verkaufsräume angesiedelt werden könnten, war stets auf breite Ablehnung gestoßen.

Neben dem Standesamt sollen ein Schlossmuseum mit u. a. noch existierenden Möbeln der Herzöge eingerichtet werden. Dafür wird es, so deutete es offenbar, eine enge Verzahnung mit der Borek-Stiftung geben. Stadtarchiv und Kulturamt sowie die öffentliche Bücherei sind als weitere Eckpfeiler eines neuen städtischen Kulturzentrums vor dem Einkaufszentrum vorgesehen. Einen Vorstoß in diese Richtung hatten bereits CDU und FDP im Dezember des vergangenen Jahres gemacht.

Dass die Planungen bereits weitgehend abgeschlossen sind, wurde von der Verwaltung weder bestätigt noch dementiert. Klar ist, dass die Stadt mit dem Hamburger Investor einen Mietvertrag über das Schloss abschließen muss. Denn eine städtische Nutzung war vor dem Ratsbeschluss nicht Gegenstand der Verhandlungen mit ECE gewesen.“¹⁹

Was hier pressewirksam aus geheimgehaltenen Plänen der Verwaltungsschmiede angedeutet wurde, wird als kühne Behauptung in der bereits erwähnten Bewerbungsschrift der

¹⁹ Hervorhebung im Druck durch uns.

Stadt Braunschweig für ihre Anerkennung als Kulturhauptstadt Europas auf S. 19 wenige Woche später wie folgt formuliert:

„Die originale Rekonstruktion nach Raum, Lage, Umriss, Volumen und Material wird den Vorwurf der „Attrappe“ widerlegen und die „alte Mitte“ wieder neu gestalten und aufwerten. Sie wird durch die geplante Nutzung, zusammen mit dem benachbarten Herzog-Anton-Ulrich-Museum, der kulturelle Schwerpunkt der Stadt und damit ein sichtbares Zeichen dafür sein, dass die Stadt sich auch in Zeiten leerer kommunaler Kassen ihrer Verantwortung im Bezug auf Bildung und Kultur der kommenden Generationen bewusst ist.“²⁰

Man sieht:

Wie künftig der „Rekonstruktionsbau „genutzt werden wird, ist eine alles andere als nebensächliche Frage. Ihren Rang verdeutlicht auch der Stoßseufzer, mit dem – wie die Immobilienzeitung berichtet hat²¹ – „der seit Monaten unter dem Druck der Kritiker stehende Bürgermeister Gert Hoffmann aufatmen konnte: *„Ich bin extrem zufrieden und auch erleichtert. Es sollte in jedem Fall der Eindruck vermieden werden, hier entsteht billige Kaufhaus-Architektur mit vorgesetzter Schlossattrappe. Diese Befürchtung hat sich jetzt erledigt. Das müssen auch die Gegner einräumen.“* Zum Text dieses lesenswerten Artikels²² gehört ein Kommentar, in dem es heißt:

²⁰ die Passage in der Bewerbungsschrift schließt mit der pathetischen Formulierung „Die authentische Umsetzung des Vorhabens veranschaulicht Geschichte auf eine überzeugende Weise“. Die um kulturelle Anerkennung bemühten Verfasser haben dabei allerdings die zutreffende Feststellung der Bezirksregierung als obere Denkmalschutzbehörde unterschlagen, die hervorgehoben hat, *„dass mit der massiven Überbauung dieses Areals eine mehrere jahrhundertealte städtebauliche Tradition durchbrochen und in das Gegenteil verkehrt wird. Historisch gesehen mag der Wiederaufbau des Schlosses bzw. seiner Fassade, wenn auch verkleinert und standortverschoben, eine gewisse Bebauungstradition aufgreifen, der Bau des Einkaufszentrums hingegen tut dies mit Sicherheit nicht – im Gegenteil – es zerstört sie unwiederbringlich.“*

²¹ Immobilienzeitung Nr. 25 vom 11.12.2003, S. 19.

²² im Internet unter

„Es ist zwar anzunehmen, dass die Schloss-Arkaden Kaufkraft aus dem Umland an die Stadt binden. Doch muss es gleich ein Monster mit 30.000 m² Verkaufsfläche sein? Eine Metropole wie Hamburg wird wahrscheinlich von einer städtebaulich gut eingebundenen Europa-Passage in gleicher Größenordnung profitieren. Doch eine Stadt wie Braunschweig läuft Gefahr, zu einem Einkaufszentrum mit angehängtem Museumsdorf zu verkommen. Der als Köder für die zögernden Stadtväter in den Ring geworfene Wiederaufbau der in die Arkaden eingebundenen historischen Schlossfassade verleiht der altehrwürdigen Residenzstadt sogar noch das Flair eines alerten Disneyland.

Braunschweig ist kein Einzelfall. Mit vergleichbaren Heilslehren und Konzepten kämpfen die Erbauer von Einkaufszentren um die noch nicht besetzten, gewinnträchtigen Plätze. Solange ihnen nichts Besseres, vor allem angemesseneres einfällt, werden sie den Verfall der Innenstädte nicht aufhalten, sondern sie nur in beliebige, gesichtslose Shopping-Center verwandeln. Wenn der Konsument das erst einmal verstanden hat, wird er wieder zu der verkehrsgünstiger gelegenen Mall auf der grünen Wiese fahren. Recht hat er“.²³

„Der Stoßseufzer“ veranlasste unseren Mandanten, Herrn Klittich zu der Warnung, ob ein Einkaufszentrum mit teilweiser vorgesetzter Schlossfassade zu erwarten stehe, das werde vom Preisgericht ebenso wenig entschieden wie, ob die prämierte „Kaufhausarchitektur“ nicht doch im Laufe der Zeit immer billiger werde.

Es ist offenkundig: Für die Meinungsbildung der Bürger hat die Nutzungsfrage eminente Bedeutung. Deshalb kann von einer hinreichend bestimmten, beurteilungsreifen Vorhabenplanung keine Rede sein. Die erste Funktion, die mit der Bürgerbeteiligung erfüllt werden soll, die Informationsfunktion kann nicht verwirklicht werden.

Bis heute ist nichts darüber bekannt, wie sich ECE zu den „geheimgehaltenen Plänen“ geäußert hat. Dies wird offenbar selbst vor den Mitgliedern des Rates geheimgehalten. Den-

²³ dass diese Prognose über die Wahl des Auto fahrenden Konsumenten in Braunschweig plausibel ist, belegt eine kritische Analyse der Beurteilung der verkehrlichen Auswirkungen im Begründungstext unter 5.3 „Belange des Verkehrs“.

noch hat der Oberbürgermeister den Mitgliedern des Kulturausschusses für die Beratung am 16.03.2004 zugemutet, folgendem „Grundsatzbeschluss“ zuzustimmen:

„1. Die Unterbringung der städtischen Bibliotheken, des Stadtarchivs, des Kulturinstituts, der Fachbereichsleitung und der Verwaltungsabteilung sowie von Teilen des Standesamtes in das zu rekonstruierende Schloss sowie die Einrichtung eines Schlossmuseums werden befürwortet.“

*2. Mit ECE sind auf dieser Grundlage Anmietungsverhandlungen zu führen und abzuschließen“.*²⁴

In der Begründung dieses Vorschlages ist zu lesen, aufgrund der räumlichen Dimensionen des Schlosses böte sich die Gelegenheit, für den Fachbereich Kultur einen wünschenswerten räumlichen Zusammenhang der Kultureinrichtungen herzustellen, so dass die unterschiedlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zukünftig an einem Standort und in zeitgemäßer Form angeboten werden könnten. Wörtlich hat der Verfasser dieser Vorlage formuliert:

„Außerdem böte sich die Möglichkeit, das Schloss durch die Konzentration des kulturellen Angebots würdig und angemessen zu nutzen. Das Braunschweiger Schloss würde zu einem Schloss der Bürgerinnen und Bürger und gleichermaßen zu einem städtebaulich aufsehenerregenden Beispielfall.“

Es stellt sich die Frage, auf welchem Informationsstand der Kulturdezernent zu dieser Formulierung gefunden hat. Konnte er sicher davon ausgehen, dass der Vorhabenträger kein Schloss für ECE, sondern ein „Schloss der Bürgerinnen und Bürger“ wollte und den Übergang zum Eingang der Einkaufsmall erst im Bereich des Schlosshofes“ gestalten würde? „Zweifelsohne“ - so hebt der Kulturdezernent hervor – „dürfte die Bündelung des Kulturbereichs in dem attraktiven Schlossgebäude die oberzentrale Bedeutung Braunschweigs unterstreichen und die Bewerbung zur Kulturhauptstadt 2010 befördern helfen“.

²⁴ Verwaltungsvorlage vom 09.03.2004, Drucksache 8681/04.

Im Banne dieser Aussagen drängt sich die Frage auf, wie folgender Text in die Begründung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans²⁵ geraten konnte:

„Der Vorhabenträger plant auf dem Areal des Braunschweiger Schlossparks die Errichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums, dem die Rekonstruktion des Braunschweiger Residenzschlosses angelagert ist. Geplant ist die Rekonstruktion der Nord-, Süd- und Westfassadenseiten an historischer Stelle.

Dieser im Westen liegende Baukörper der Schlossrekonstruktion ist mit einer Bruttogeschossfläche von ca. 13.360 m² geplant. Hier sollen zu den öffentlichen Platzflächen hin orientiert, insbesondere öffentliche Kultureinrichtungen, wie z. B. Bibliothek, Kulturinstitut und Stadtarchiv untergebracht werden, darüber hinaus andere Verwaltungs- und Büroflächen. Ferner sollen in den rückwärtigen Bereichen des Erdgeschosses und des 1. Obergeschosses Einzelhandelsnutzungen untergebracht werden.“

Wer seiner Vision vom wiederaufgebauten Residenzschloss diesen Text zugrunde legt, kann nicht von einem Schloss der Bürgerinnen und Bürger träumen! Er muss sich mit einem Baukörper anfreunden, den ECE an drei Seiten mit rekonstruierten Fassaden umkleiden wird und in dem ECE hinten und oben ihre Mieter verkaufen lassen wird und vorne und noch weiter oben ihrem Mieter Stadt Braunschweig die Möglichkeit einräumen wird, mit einem gebündelten Kulturbereich u. a. die Identifikation (wo-mit?) ihrer Bürgerinnen und Bürger zu steigern.

Der Visionär²⁶ muss erkennen: Von den beiden wichtigsten Stützen, die der Projektplanung gegeben worden sind von Persönlichkeiten und Institutionen, deren Urteils-kraft und Rang nicht in Zweifel gezogen werden darf, droht die erste wegzubre-

²⁵ Vorlage des Oberbürgermeisters vom 09.03.2004, S. 6.

²⁶ der sich an den Stoßseufzer des Oberbürgermeisters und die prophetische Warnung von Herrn Klittich erinnert.

chen.²⁷ Zu diesem Bruch hat die Braunschweiger Zeitung einen Dipl.-Bauingenieur aus dem Architekturbüro zu Wort kommen lassen, das für die „Schloss-Rekonstruktion“ Pläne gefertigt hat. Geplant sei – so der Bauingenieur - ,

„dass in der nördlichen Hälfte unten Standesamt und Schlossmuseum, im ersten Obergeschoss das Kulturinstitut und im zweiten Obergeschoss das Stadtarchiv untergebracht werden. Im südlichen Flügel werde die Stadtbücherei beheimatet sein.“

Allerdings, so die Braunschweiger Zeitung,

„wird im zentralen Eingangsbereich Verkaufsfläche den Schloss-Grundriss schneiden.“

Dazu der Dipl.-Bauingenieur:

„Eine Kröte, die zu schlucken ist, weil das Projekt sonst nicht bezahlbar wäre“.

Die Mitglieder der Innenstadtinitiative bezweifeln, dass sich die Ratsmitglieder mehrheitlich bereitgefunden haben, eine solche Vorhabenplanung zu verantworten.

Selbst wenn sich diese dazu entschlossen haben sollte, die dringende Empfehlung der Wettbewerbsjury und anderer in den Wind zu schlagen und damit leben zu wollen, dass sich die Bewerbungsschrift als Phänomen kultureller Hochstapelei entlarven wird – für die Anwendbarkeit des § 12 BauGB wäre noch nichts gewonnen: Der Abstimmungsbedarf verlangt mehr als das Schlucken der Kröte, die zu schlucken der Vorhabenträger offenkundig nicht bereit ist, weil er das „Schloss“ als Haupt-Entree zur Einkaufsmall nicht preisgeben will. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB muss der Vorhabenträger zur Durchführung seines Vorhabens *„bereit und in der Lage sein“* und sich dazu *„vor dem Satzungsbeschluss“* verpflichtet haben.

²⁷ das Gleiche droht der zweiten Stütze – Fassadenqualität –! Die von Fachleuten bereits jetzt erkannten Kostenüberschreitungen werden gem. § 2 Abs. 1 Satz 3 des Vorvertrages abweichend vom bislang festgelegten Qualitätsstandard „kostensenkende Maßnahmen“ auslösen!

Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass ECE der Stadt die „Schlossräume“ auf ewig kostenfrei zur Verfügung stellen will, ist dieses Unternehmen solange nicht in der Lage, sich zur Unterbringung öffentlicher Kultureinrichtungen zu verpflichten, wie der Rat der Stadt Braunschweig die dafür erforderlichen Entscheidungen z. B. über den Abschluss eines Mietvertrags – nicht getroffen hat.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, es sei ausreichend, wenn die Ratsentscheidung darüber erst nach dem Satzungsbeschluss gefasst werde.

Wer so argumentiert, unterstellt zu einem Zeitpunkt Entscheidungsergebnisse, in dem noch nicht einmal die wichtigsten Vertragsbedingungen diskutiert werden konnten (Vertragslaufzeit, Kündigungsmöglichkeit, Mietzins, Flächenbedarf usw.).

In Wahrnehmung der demokratischen Funktion der Bürgerbeteiligung wollen sich die Mitglieder der Innenstadtinitiative wie viele andere Bürgerinnen und Bürger in Braunschweig auch an dieser Diskussion beteiligen und auf die Entscheidungen Einfluss nehmen.

Wenn zutrifft, was die Presse aus der jüngst bekannt gewordenen Studie „Deutschland 2020“ des Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung berichtet hat²⁸, spricht wenig dafür, dass in dieser Diskussion Ernst beanspruchen kann, wer behauptet, man werde in den Räumen, die ECE außerhalb der Verkaufsfläche im Schloss mietweise überlassen werde, den *„kulturellen Schwerpunkt der Stadt schaffen und ein sichtbares Zeichen dafür setzen, dass sich die Stadt ihrer Verantwortung in Bezug auf Bildung und Kultur der kommenden Generation bewusst ist.“*

²⁸ BZ vom 23.04.2004 mit der Kurzformel: *„Braunschweig: Schlechte Bewertung wie Ruhrgebiet oder Ost-Region – Note 4,23. Zu wenig Kindergärten, zu wenig junge Frauen. Bevölkerungsschwund bei 6 %.“*

Aus alledem wird deutlich:

- profane Verkaufsflächen will im Schloss – außer ECE – niemand;
- Realisten, die das Projekt um jeden Preis verwirklicht sehen wollen, schicken sich an, die Kröte einer Kreuzung zwischen Mallbereich und Kultur zu schlucken;²⁹
- über die Forderungen von ECE kann nur gerätselt werden;
- wie die leeren Kassen gefüllt werden können, um die ECE-Forderungen bezahlen zu können, ist bislang nicht diskutiert worden.
- eine öffentliche Diskussion der naheliegenden Frage, ob in der gegenwärtigen Haushaltssituation die Finanzmittel nicht für die Bewältigung dringlicherer Aufgaben benötigt werden, konnte noch nicht in Gang kommen.

Damit zeigt sich:

Es ist eine Planung zur Offenlegung gebracht worden für ein Vorhaben, das die Bürger wegen seiner Unbestimmtheit nicht beurteilen können und zu dessen Durchführung sich ECE nicht verpflichten kann, weil hierfür die Grundlage fehlt, die verbindlich abgestimmte Nutzung im sogenannten „Schlossbau“.

Wenn noch nicht einmal die verantwortlichen Entscheidungsträger im Rat wissen, wie bei dem Vorhaben, dessen Zulässigkeit sie bestimmen sollen, für den entscheidenden Bauteil die zulässige Nutzung festgelegt werden soll, kann mitwirkungswilligen, verantwortungsbewussten Bürgern nicht zugemutet werden, sich mit Andeutungen über geheimgehaltene Schubladenpläne, mit vollmundigen Ankündigungen aus Pressekonferenzen und pathetischen Werbebotschaften auseinander zu setzen.

²⁹ den Realisten sei empfohlen, zu dieser Kreuzung die Meinung des Kulturberaters Prof. Dr. Stölzl einzuholen und der Architektin und Fachpreisrichterin Gesine Weinmüller Gelegenheit zu geben, sich zu den Bemerkungen in dem Kommentar zum Wettbewerb „Keine Potemkin’schen Dörfer von Redecke in *Bauwelt*, 1 – 2/04 S. 40 zu äußern.

Der Rat wird entscheiden müssen, ob er die Bedingungen von ECE für eine kulturelle Mitnutzung des kommerziell genutzten Schlossbaus akzeptieren und beschließen will, die Vorhabenplanung, die erst dann als mit der Stadt Braunschweig abgestimmt und von ECE durchführbar angesehen werden kann, offen zu legen. Dann erst werden die Bürgerinnen und Bürger von Braunschweig sich ausreichend informieren und beurteilen können, was sie von dieser Vorhabenplanung erwarten können und ob es verantwortet werden kann, dafür den Schlosspark zu opfern.

Dazu wird sich vor allem eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern äußern wollen, die sich mit dem Bürgerbegehren für den Erhalt des Schlosspark einsetzen. In dieser Verantwortungsfrage können die Bürgerinnen und Bürger auf eine fachliche Stellungnahme des Baudezernats der Stadt Braunschweig „Aspekte zum Braunschweiger Schloss und zu einem Rekonstruktionsvorschlag“³⁰ aus April 1996 verweisen: Darin heißt es zum „Verlust der Grünen Mitte“:

Nur wenige Städte verfügen über eine derartig zentral gelegene attraktive allgemeine Freifläche. Gerade in den letzten Jahren machte die positive Aufnahme gutachterliche Vorschläge für eine Attraktivierung dieses Bereichs im Rat der Stadt deutlich, welcher Stellenwert diesem Freiraum allgemein zugesprochen wird.

Eine Wiederherstellung der Schlossbaumasse würde mehr als die Hälfte dieser Freifläche durch Überbauung oder Randflächenerfordernisse in Anspruch nehmen.An die Stelle bisherige befreiender Offenheit und Freizügigkeit würde auch an dieser Stellung die übliche städtische Beengtheit und Nutzungsaufgliederung treten. Die grüne Mitte, der Hyde-Park oder der Central-Park von Braunschweig, wäre passè.“

Erst nach Abschluss der Offenlegung stehen dem Rat die Informationen zur Verfügung, die er von den Bürgerinnen und Bürgern benötigt, um glaubwürdig abwägen zu können.

³⁰ Der Rekonstruktionsvorschlag betraf eine Projektplanung mit der Bezeichnung „planto“.

Für die Mitglieder der Innenstadtinitiative regen wir bereits jetzt an, die abgestimmte Vorhabenplanung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung vorzustellen und Herrn Dellemann um eine Beurteilung dieses „städtebaulich aufsehenerregenden Beispielfalles“ durch die Akademiemitglieder zu bitten.

III. Ausblick auf weitere Probleme – individuelle Betroffenheiten

Mit den nachfolgenden Ausführungen soll aufgezeigt werden, dass auch eine Ratsentscheidung über die offene Vorhabennutzung im „Schlossbau“ die Probleme dieser Projektplanung nicht lösen kann.

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan stützt sich auf verschiedene Gutachten und Fachbeiträge, die als „Basis für eine sachgerechte Abwägung“ dienen sollen. Ob sie geeignet sind, diese Aufgabe zu erfüllen, wird zurzeit untersucht. Im Vordergrund steht dabei das Material, das GFK-Prisma im Wesentlichen bereits im Februar 2003 für eine Machbarkeitsuntersuchung erstellt hat. Der Entwurf stützt auf diese Untersuchung die Feststellung, „dass eine wesentliche Beeinträchtigung ausgeglichener Versorgungsstrukturen nicht gegeben ist“ und seine Bewertung, dass die möglichen Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel in der Stadt Braunschweig sowie in den Umlandgemeinden „insgesamt verträglich“ sind.³¹

Die Sachverständigen Junker und Kruse, Dortmund, prüfen zurzeit, ob die GFK-Prisma-Studie dem Rat mit dieser Prognose zu einer sachgerechten Abwägung verhelfen kann.

Für seine sachgerechte Abwägung hierfür müsste sich der Rat eingehend mit der Frage befassen, wie sich das Vorhaben, dessen Zulässigkeit er auf Antrag des Vorhabenträgers bestimmen soll, zu den Ergebnissen der Entwicklungsplanung verhält, die er erst im Jahre 2001 beschlossen hat. Diese Aufgabe stellt sich dem Rat schon im Hinblick auf den in § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB verankerten Planungsleitsatz.

³¹ Seite 14.

In diesem Sinne abwägungsbedeutsame Planungen stellen zwei Planwerke dar, das Innenstadtkonzept für Braunschweig Teil 1, Analyse und Leitziele und das Zentrenkonzept Einzelhandel. Auf der Grundlage der Vorlage vom 20.11.2000³² hat der Rat das im Jahre 1989 beschlossene Zentrenkonzept Einzelhandel fortgeschrieben. Sein Beschluss vom 06.02.2001 lautet in Ziffer 1:

„Bei der Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben soll künftig entsprechend dem Zentrenkonzept Einzelhandel in der Fassung vom November 2000 verfahren werden. Das Konzept soll die Stärkung der Innenstadt, die Versorgungsfunktion der Nahversorgungszentren und eine bedeutsame Entwicklung des zentrenverträglichen großflächigen Einzelhandels an ausgewiesenen Standort sicherstellen.“

Dieser Beschluss unterstreicht die Steuerungsfunktion des Zentrenkonzeptes für private Investitionen im Einzelhandelsbereich. Vor größeren Investitionsvorhaben dient es den Einzelhändlern zur Beurteilung entscheidender Investitionsvoraussetzungen. Zu diesen gehört insbesondere die Standortlage. Ob sich ein Einzelhandelsgeschäft in einer 1a oder 1b-Lage oder gar in einer Randlage befindet, ist für Investitionen regelmäßig von entscheidender Bedeutung. Einzelhändler und Grundstückseigentümer von Einzelhandelsimmobilien müssen sich deshalb um verlässliche Grundlagen bemühen, um beurteilen zu können, wie sich die städtebaulichen Verhältnisse in ihrem Marktgebiet entwickeln werden und wie sich diese Entwicklung auf ihre Geschäftslage auswirken kann.

Planwerke wie das Innenstadtkonzept für Braunschweig und das Zentrenkonzept Einzelhandel eignen sich dafür ganz besonders. Anders als die hier beantragte Vorhabenplanung sind sie nicht in fremden Städten entstanden, sondern in einem vom Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing gesteuerten Prozess, an dem sich Einzelhändler und ihre Vereinigungen beteiligt haben. Sowohl bei der Verabschiedung des ursprünglichen Zentrenkonzeptes im Jahre 1989 als auch bei dessen Fortschreibung im Jahre 2001 war den Entscheidungsträgern die richtungsweisende Bedeutung der darin enthaltenen Leitlinien für die Einzelhandelsplanung bewusst.

³² Drs. 4685/01.

Die Mitglieder der Initiative Innenstadt hatten bis zu den ersten Pressemeldungen über die vom Oberbürgermeister mit der ECE-Projektmanagement GmbH & Co. KG geführten Geheimverhandlungen keinen Anhaltspunkt für die Annahme, dass es ein städtisches Interesse geben könnte, wie es in der Vorbemerkung der Entwicklungsvereinbarung vom 24.09.02 behauptet worden ist. Das Verwunderliche an dieser Interessensbekundung besteht nicht in der Tatsache, dass sich Braunschweig als Oberzentrum mit übergeordnetem Versorgungsauftrag durch die Ansiedlung eines großflächigen Magnetbetriebes sichern und nachhaltig stabilisieren will. Diese abstrakte Zielformulierung kann richtig und falsch sein. Das Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing hat in der erwähnten Beschlussvorlage vom 20.11.2000 der Erkenntnis: *„Die Innenstadt braucht neue Magnete!“* konkret die Richtungsweisung hinzugefügt: *„Die räumlichen Voraussetzungen zu deren Ansiedlungen sind mit den zur Nachnutzung und Neuordnung anstehenden Bereichen Münzstraße/Schlosspassage, Oberpostdirektion und „Steinweg-Block“ grundsätzlich gegeben.“* Mehr als verwunderlich ist die Tatsache, dass sich ein Jahr nach dem Ratsbeschluss über diese Vorlage ein Interesse, das, wenn man es als „städtisches“ bezeichnen will, wohl nur vom Rat definiert werden kann, darauf richten soll, ausgerechnet den Schlosspark von Braunschweig zum Baugrundstück für das ECE-Vorhaben zu bestimmen.

Wie bereits mitgeteilt werden kann, werden die Sachverständigen Junker und Kruse in ihrer gutachterlichen Stellungnahme darlegen, *„dass im Zeitraum zwischen 2001 und 2003 in Braunschweig bzgl. der Einschätzung der innerstädtischen Einzelhandelsentwicklung eine völlige Kehrtwende stattgefunden hat. Zentrale Aussagen gelten nicht mehr, zusätzlich wird eine Maßnahme gefördert, die in den genannten Plänen ausdrücklich ausgeschlossen worden ist.“*

IV. Zur Bedeutung der Kehrtwende aus Sicht der Mitglieder der Innenstadtinitiative

1. Für die Buchhandlung Graff GmbH, Sack 15, hat uns deren Geschäftsführer, Herr Joachim Wrensch folgende Situation geschildert:

Im November 1999 ist in der 1a-Lage Sack 15 ein neues Geschäftshaus bezogen worden. Für die Herstellung der Verkaufsfläche von 2000 m² sind über 2 Mio. DM aufgewandt worden. Es werden über 120 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt, davon 12 Auszubildende. Im Vorfeld der Entscheidung für diesen expansiven Schritt sei anhand aller verfügbaren Daten eine Standortanalyse vorgenommen worden. Grundlage seien die im Entwicklungskonzept enthaltenen Informationen gewesen. Jede Investition in der bisherigen Kerninnenstadt, die eine Verdichtung vor allem in den Bereichen Münzstraße/Schlosspassage benötige, seien zu begrüßen. Es sei unvermeidbar, auf eine Lageverschlechterung von 1a nach 1b mit Entlassungen zu reagieren.

2. Das Unternehmen Karstadt Warenhaus AG Braunschweig betreibt mit dem Haupthaus und dem Haus am Gewandhaus zwei Warenhäuser und zusätzlich ein Sporthaus. Mit derzeit 750 Arbeitsplätzen im Einzelhandel ist die Karstadt Warenhaus AG gegenwärtig der größte Arbeitgeber im örtlichen Einzelhandel. In den letzten 10 Jahren sind insgesamt 28,5 Mio. Euro in die Modernisierung und Weiterentwicklung der Branchen der Warenhäuser investiert worden. Nach der Investitionsrechnung für 2002 sind für die Standorte Haupthaus und Haus am Gewandhaus weitere Investitionen vorgesehen, für die im ersten Bauabschnitt insgesamt ca. 14 Mio. Euro veranschlagt worden sind. Es heißt in der Mitteilung:

„Nach Umsatz der geplanten Investition gehen wir von einer nachhaltig positiven Entwicklung aus mit einem Umsatzzuwachs von 5 % bis 2007; das daraus abgeleitete Arbeitsplatzangebot erweitert sich um 65 auf zukünftig 815 Arbeitsplätze. Aufgrund der derzeitigen Planungsunsicherheit wurden die vorgesehenen Investitionen gestoppt. Mit Realisierung des Planvorhabens ECE im Jahre 2006 gehen wir im ersten Volljahr 2007 von einem Warenhaus-Umsatzrückgang von mindestens 5 % aus. Auf Basis des Umsatzziels 2004 und einer moderaten Umsatzentwicklung 2005 – 2007 – ohne Investition, ist ein Verlust von fast 100 Arbeitsplätzen für das Jahr 2007 zu erwarten.“

Das Unternehmen spricht sich dafür aus, das Einzelhandelskonzept weiter zu verfolgen und das dort richtig formulierte Ziel, die notwendige Verdichtung des Handelsbesatzes im City-Kern zu fördern.

Die Behauptung in der Entwurfbegründung, dass es dort in der Fußgängerzone aufgrund der „kleinteiligen Grundstücks- und Eigentumsverhältnisse mit zum Teil divergierenden Nutzungsinteressen“ keine Alternativen zum vorgeschlagenen Standort gebe, werde durch die aktuelle Entwicklung widerlegt. Im übrigen stünde der Stadt für die nach dem Zentrenkonzept Einzelhandel „Zur Neuordnung anstehenden“ Bereiche Münzstraße/Schlosspassage Oberpostdirektion und Steinweg-Block das sanierungsrechtliche Instrumentarium zur Verfügung.

3. Das Warenhaus Sinn Leffers hat im März 2002 auf der Grundlage eines frühestens im Jahre 2012 kündbaren Mietvertrages am Kohlmarkt 4 ein Warenhaus (women-fashion) mit 3.500 m² Verkaufsfläche eröffnet. In der vorausgegangenen Standortanalyse habe man u. a. mit Blick auf die gute Entwicklung in der City von Braunschweig eine stabile Lage prognostiziert.

4. Das Handelsunternehmen Peek & Cloppenburg prägt in einer 1a-Lage mit einem Handelshaus-Denkmal das Bild der Innenstadt und bietet ca. 160 Mitarbeitern einen z.Zt. noch sicheren Arbeitsplatz. Einer Investition in Höhe von 9 Mio € lag im Jahre 1998 die Einschätzung zugrunde, dass nach allen verfügbaren Informationen die Geschäftslage stabil bleiben wird. Weil das Unternehmen diese Einschätzung z.Zt. nicht mehr gesichert sieht, werden konkrete Investitionspläne vorläufig zurückgehalten.

Alle Mitglieder der Initiative Innenstadt können sich auf schützenswerte private Belange berufen. Wer Leitlinien vorgibt, mit denen Investitionen in der Kern-City initiiert werden sollen, ist verpflichtet, das Vertrauen derer zu schützen, die zielkonform investiert haben und dies weiterhin beabsichtigen. Die Planungsergebnisse, die nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB bei der abwägenden Entscheidung berücksichtigt werden müssen, stiften dieses Vertrauen und sollen dies nach dem Willen des Rates auch, weil nur so die Entwicklungsziele der Planung erreicht werden können. Daraus ergeben sich für die Abwägung Bindun-

gen und Schranken, über die sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan schlicht hinwegsetzt.

In ihrer angekündigten Stellungnahme werden sich Junker und Kruse zu der Analyse der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen durch GfK Prisma äußern. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Prognose nicht standhalten kann.

Zu der wichtigen Frage nach der städtebaulich-funktionalen Einbindung des Centers in die Innenstadt stellen Junker und Kruse fest, dass sie sowohl in der Untersuchung von GfK Prisma als auch in dem von Prof. Ackers zu verantwortenden städtebaulichen Gutachten nur unzureichend aufgearbeitet ist. Bereits jetzt kann aus diesem Teilbereich ihrer Untersuchung mit den Worten der Gutachter folgendes festgehalten werden:

„An verschiedenen Stellen der genannten Gutachten wird herausgestellt, dass sich durch die Lage des neuen Centers, in unmittelbarer Nähe des heutigen Haupteinkaufsbereichs, eine gute räumliche Integration in die Innenstadt ergibt. Als Beleg werden die vielfältigen Möglichkeiten aufgezeigt, eine Anbindung zwischen den beiden Standorten herzustellen. Diese fachliche Beurteilung ist allerdings völlig unzureichend: Integration³³ erfordert zum einen sicherlich die möglichst unmittelbare Anbindung, zum anderen jedoch und dass in gleichem Maße, das Einfügen in die stadträumlichen und stadtfunktionalen Strukturen der gesamten Innenstadt. Hierzu gehören dann Antworten auf die Fragen, wie sich die innere Struktur der Innenstadt verändern wird und ob die zu erwartenden Strukturverschiebungen toleriert werden sollen. Hierzu werden jedoch in den genannten Gutachten keine belastbaren Aussagen gemacht.

Ackers sieht sich nicht zuständig und behandelt die für die grundsätzliche Integrationsfrage ohnehin unproblematische Frage der Mikroeinbindung. GfK Prisma dagegen führt hierzu im Schlussteil der Untersuchung an, dass diese Frage hochkomplex sei und umfangreiche Primäruntersuchungen verlange, die jedoch vom Auftraggeber,

³³ Integration bedeutet bekanntlich „das Einfügen in ein größeres Ganzes“

der Stadt Braunschweig, nicht abgerufen worden seien, gleichwohl jedoch vom Auftraggeber für wichtig erachtet würden. Offensichtlich war die Stadt Braunschweig an diesen Ereignissen nicht interessiert.“

Die „völlig unzureichende Aufarbeitung einer zentralen Fragestellung, nämlich nach der Integrationsfähigkeit in den innerstädtischen Organismus“ sei „um so problematischer, da inzwischen öffentlich zugängliche Forschungsergebnisse vorliegen, die auf Braunschweig unmittelbar übertragbar sind und deren Auswertung und sorgfältige Übertragung nur zu unerheblichen Mehrkosten geführt hätten“.

Es liegt auf der Hand, dass der Rat im Hinblick auf die oben dargestellte Pflicht zur schützenden Berücksichtigung der privaten Belange unserer Mandanten ein derartiges Ermittlungsdefizit nicht akzeptieren darf.

Weitere, zentralabwägungsbedeutsame Fragestellungen beziehen sich auf die verkehrlichen Auswirkungen des Vorhabens. Der Entwurf beurteilt sie auf der Grundlagen der Verkehrsuntersuchung von Prof. Dr. Wermuth, ein Gutachten, dessen Inhalt nicht überzeugen kann. Damit hat sich eingehend Herr Dipl.-Ing. Roland Sellien im Rahmen seiner Stellungnahme zum geplanten ECE-Center im Schlosspark in Braunschweig befasst, die er gemäß § 3 Abs. 2 BauGB vorgelegt hat und auf deren Inhalt wir zunächst Bezug nehmen.

Auf der IVE-Verkehrsuntersuchung bauen das „Schalltechnische Gutachten zum Einkaufszentrum Schlosspark“ und die Analyse der klimatisch-lufthygienischen Auswirkungen des Einkaufszentrums Schlosspark auf. Sie zählt außerdem zu den Grundlagen der Umweltverträglichkeitsstudie. Deshalb kranken diese Ausarbeitung an Mängeln, mit denen sie das Verkehrsgutachten infiziert hat.

Herr Dr. Uwe Meier, Braunschweig, hat dem Bürgerbegehren mit dem anliegenden Schreiben vom 16.04.2004 seine Stellungnahme zur „Analyse der klimatisch-lufthygienischen Auswirkungen des geplanten Bauvorhabens ECE-Einkaufszentrum Schlos-

spark-Arkaden in der Stadt Braunschweig“ zur Verfügung gestellt. Auch auf den Inhalt dieser Stellungnahme nehmen wir ausdrücklich Bezug.

Im Ausblick zeigt sich bereits jetzt:

Das in der Bevölkerung von Braunschweig heftig umstrittene ECE-Vorhaben ist weder geeignet, der Stadt Braunschweig (im Verbund mit dem Anton-Ulrich-Museum) zu einer neuen kulturellen Stadtmitte zu verhelfen noch das Ziel, Braunschweig als „Oberzentrum mit übergeordnetem Versorgungsauftrag“ zu sichern und nachhaltig zu stabilisieren.

Seine Verwirklichung würde in der baukulturellen Diskussion, nicht zuletzt dank der Aufmerksamkeit, die die Bewerbungsschrift auf dieses Projekt lenkt, weit über Braunschweig hinaus „städtebaulich Aufsehen erregen“, aber für das Ansehen der Stadt ein besorgniserregendes Echo bewirken und mit dem Bemühen um Identifikation bei einer großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern eher das Gegenteil.

Trotz aller Anstrengungen und Mehrkosten würde „die damit einhergehende Rekonstruktion des Schlosses“³⁴ für viele Bürgerinnen und Bürger eine Baugeschichte erfahrbar machen, deren letzte Phase sie nicht gutheißen können. Mit der Oberen Denkmalbehörde teilen sie die Auffassung, dass weder die Rekonstruktion des Schlosses noch das, was dort hinten herauswächst³⁵ „mit Mitteln heutiger Bauarchitektur im Sinne der Denkmalpflege“³⁶ geschichtsmächtig gelingen kann.

Die Nachteile, die mit der Inanspruchnahme des historischen Schlossparks für diese Vorhabenplanung in Kauf genommen werden müssen, wiegen bereits aus heutiger Sicht so schwer, dass schon jetzt feststeht: Wie immer letztlich das ECE-Vorhaben in

³⁴ Begründungsentwurf Seite 5

³⁵ Redeke in Bauwelt a .a.O. m

³⁶ Begründungsentwurf a. a. O.

abgestimmter Form präsentiert werden wird, es wird auf keinen Fall so viel Gewicht aufweisen können, wie es benötigt, um diese Nachteile aufzuwiegen.

Wir regen deshalb hat, in der städtebaulichen Entwicklungsplanung wieder zum Zentrenkonzept Einzelhandel 2001 zurückzukehren und dieses als eine Leitlinie für eine nachhaltige Innenstadtentwicklung zu begreifen, die gegenüber Vorhabenplanungen verteidigt werden muss, die weitgehend festgelegt nach Braunschweig gebracht werden.

Was die Akzeptanz von Planungen anbetrifft, die die Bürgerbeteiligung mit ihrer Integrationsfunktion unter den Betroffenen bilden soll, ist das Zentrenkonzept eindeutig wirksamer als das ECE-Projekt: Das erste wird in Braunschweig vom Konsens der Betroffenen getragen, das zweite spaltet die Bevölkerung.

Münster, den 3. Mai 2004

Große Hündfeld
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Verwaltungsrecht