

ÖFFENTLICHE BERICHTSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

61 Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung

Beteiligt:

Betreff:

Arbeitsprogramm Bebauungspläne

Beratungsfolge:

10.12.2013 Stadtentwicklungsausschuss

Beschlussfassung:

Stadtentwicklungsausschuss

Beschlussvorschlag:

Der Stadtentwicklungsausschuss nimmt den Bericht zum Arbeitsprogramm Bebauungspläne zur Kenntnis.

Kurzfassung

Im Zuge der Personalreduzierung im Planungsbereich ist weitere Konzentration auf eine geringere Anzahl von Bebauungsplanverfahren notwendig.

Die Zusammenstellung bietet eine Übersicht über das aufwändige Verfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und die Arbeitsbelastung der Fachgruppe Bebauungsplanung. Gleichzeitig wird anhand von erfassten Daten und Fallbeispielen deutlich gemacht, welche zahlreichen Problemfelder zu bearbeiten sind, um rechtssicheres Planungsrecht zu schaffen.

Begründung

Kritische und zeitaufwändige Bebauungsplan-Verfahrensschritte

Im Folgenden werden die einzelnen Verfahrensschritte eines Bebauungsplanes von den ersten Überlegungen bis zum Satzungsbeschluss verdeutlicht.

In den *kursiv geschriebenen Passagen* werden dabei die zeitlich aufwändigen Arbeitsschritte herausgearbeitet und auf die besonderen Schwierigkeiten bei den einzelnen Schritten in einem Bebauungsplanverfahren hingewiesen. Einen Überblick über die grundsätzliche Struktur eines Bebauungsplanverfahrens bietet die Graphik als Anlage 1.

Anlass, Ziel und Zweck der Planung - grundsätzliche Nutzungsüberlegungen

Die Notwendigkeit der Entwicklung des bestimmten Baugebietes wird ausführlich vorbereitet, diskutiert und begründet.

Nach den ersten Planungsüberlegungen wird der förmliche Aufstellungsbeschluss herbeigeführt. Zu diesem Zweck erstellt die Verwaltung eine Vorlage in der die Ziele des Bebauungsplanverfahrens erläutert werden.

Der politische Grundkonsens über die Überplanung von Flächen ist immer schwieriger herzustellen, da eine umfassende Abwägung aller Belange im Vorfeld eines Verfahrens zugunsten der Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebäuden erforderlich ist. Dies führt in Einzelfällen sogar dazu, dass einzelne Verfahren bis zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens schon eine „Vorlaufzeit“ von 2 Jahren und mehr haben (Bsp. Entwicklung Emst, Loheplatz, seit 2009, Entwicklung Brandtgelände, seit 2007). Dies bindet Personalkapazitäten.

Mit dem grundsätzlichen Beschluss des Rates der Stadt zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens wird auch der Geltungsbereich des Planes festgelegt und als Bestandteil des Beschlusses festgehalten.

Nun werden entsprechend des Ziels des Bebauungsplanes unterschiedliche Varianten für die Nutzungen in dem Gebiet entwickelt. Eine umfassende Bestandsaufnahme und -analyse ist dafür Voraussetzung. Die Varianten gehen auf die unterschiedlichen Gegebenheiten - Topographie, angrenzende Nutzungen, Bestand im

Plangebiet etc. - ein. Sie können sich durch andere Erschließung, andere Bauweisen, die Baudichte etc. zum Teil gravierend unterscheiden.

Diese Überlegungen werden in der Bürgerbeteiligung vorgestellt:

Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BaugB dient der frühen Information der Bürger über die "allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung". Die Inhalte der Beteiligung sind das generelle Plankonzept und unterschiedliche Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen.

Die frühzeitige Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange dient neben der Unterrichtung der Behörden/TÖBs auch der Ermittlung des erforderlichen Umfanges und Detaillierungsgrades im Rahmen der Umweltprüfung (sog. Scoping); d.h. die Behörden äußern welcher Untersuchungsbedarf für welches Umweltmedium (Luft, Wasser, Boden etc.) aus ihrer Sicht besteht. Bei Planungen, die in wertvolle Außenbereiche eingreifen oder bestimmte Umweltfaktoren beeinträchtigen, wird das sog. Scopingverfahren als „Extraschritt“ vor der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt. Dies hat einen weiteren zeitlichen Aufwand von 3- 4 Monaten zur Folge.

Nach den inhaltlichen Vorarbeiten wird eine der erstellten Varianten für die Entwicklung des Gebietes gewählt, und auf dieser Grundlage der Bebauungsplanentwurf (Festsetzungsplan) und die entsprechende Begründung erarbeitet. Die Begründung beinhaltet einen Umweltbericht, der auf alle umweltrelevanten Bereiche eingehen muss. Als Grundlage dazu ist meist die Erstellung von Gutachten für die einzelnen Umweltmedien erforderlich.

Hier ergibt sich durch die immer differenzierteren gesetzlichen und inhaltlichen Anforderungen (Landschaftspflegerischer Begleitplan, Artenschutz, Straßenplanung, Hydrogeologische Untersuchungen, Schallschutz etc.) ein erheblicher Untersuchungsaufwand der zeitlich stark variieren kann. Gleichzeitig erhöht sich auch der Koordinations- und Abstimmungsbedarf innerhalb der Verwaltung bzw. den städtischen Töchtern, damit zeitgerecht die entsprechenden Aussagen zu den Gutachten zur Verfügung stehen.

D.h. das Arbeitsprogramm Bauleitplanung muss trotz evtl. anderer Schwerpunkte innerhalb der Fachämter in die Bearbeitungsreihenfolge der Fachämter integriert werden, weil z.B. die zeitgerechte Erarbeitung eines Entwurfes für die Straßenplanung mit den entsprechenden Höhen die Voraussetzung für den Satzungsplan ist.

Da in den Dienststellen der anderen Fachämter ebenso die Konsolidierungsmaßnahmen greifen, hat sich die Bearbeitung der Inhalte im Gegensatz zu früher, erhöht.

An dieser Stelle muss auf ein neues aktuelles Problem hingewiesen werden:

Aufgrund des beengten finanziellen Spielraumes der Stadt sind trotz der permanent steigenden inhaltlichen und rechtlichen Anforderungen an die Stadtplanung jetzt und in Zukunft die zusätzlichen Ansprüche über die Vergabe von Planungsleistungen zu realisieren. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch bei Vergabe von Planungsleistungen entsprechende Betreuungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Vergabe von Einzelleistungen bestimmter Disziplinen entlasten daher nur begrenzt.

Weiterhin ist anzuführen, dass der gesetzlich definierte Rahmen für Vergaben einen erheblichen Zeitaufwand mit sich bringt. Hier muss von den Kollegen unter Berücksichtigung des erheblichen Koordinationsaufwandes von Seiten der Planung Neuland beschritten werden (Einhaltung von Angeboten, Europaweite Ausschreibungen, Auswertung, Auftragsvergabe). Es kann sogar die Betreuung durch Fachjuristen erforderlich werden.

Nach Fertigstellung der Planunterlagen, der Begründung und Auswertung der Gutachten wird die entsprechende Ratsvorlage zum Beschluss in den politischen Gremien erarbeitet. Durch den Beschluss des Rates der Stadt Hagen wird der Bebauungsplan als Entwurf beschlossen und die Verwaltung mit der Durchführung der Öffentlichen Auslegung beauftragt.

Hier und zum Satzungsbeschluss (siehe unten) ist ein hoher Zeitaufwand aufgrund des differenzierten Beratungssystems bei den Bebauungsplanverfahren (Landschaftsbeirat/Bezirksvertretungen/Fachausschüsse bis hin zur abschließenden Entscheidung des Rates) erforderlich. Die Beratung des Planungsergebnisses in den Ausschüssen und Bezirksvertretungen täuscht über den immensen Arbeitsaufwand hinweg, weil lediglich der letzte Bearbeitungsstand anhand eines Planes oder weniger Pläne dargestellt wird und somit der Umfang der Gesamtbearbeitung nicht deutlich werden kann (siehe Ablaufschema).

Durch die aufwändigen Verfahren und die vielen beteiligten Fachämter (Mitzeichnung) summiert sich der zeitliche Vorlauf vor einer Sitzungsrunde auf bis zu 6 bis 8 Wochen. Da die einzelnen Gremien sehr weit auseinanderliegende Termine haben, kann die Sitzungs runde auch bis zu 6 Wochen dauern.

Die Verfahrensdauer von Bebauungsplanverfahren hat sich weiterhin erhöht, da die Gremien, die beim Planverfahren entscheiden durch Konsolidierung nur noch durchschnittlich 7 mal im Jahr tagen.

Hat der Rat der Stadt Hagen nach eingehender Beratung die Beschlüsse entsprechend der Vorlage gefasst, werden diese öffentlich bekannt gemacht. In dieser Veröffentlichung wird auch mit einer Woche "Vorlaufzeit" über Ort und Dauer der Öffentlichen Auslegung informiert.

Parallel zu dieser Beteiligung der Bürger wird nach § 4 Abs. 2 BauGB die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TÖB) durchgeführt. Dieser Verfahrensschritt dient der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials.

Die entsprechenden Unterlagen sind auch im Internet verfügbar; so dass jeder sich über alle Inhalte zum Verfahren informieren kann.

Die eingegangenen Stellungnahmen von Bürgern, Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange, wie Landesbetrieb Straßen NRW, Enervie, WBH etc. werden gesichtet und jeder einzelne inhaltliche Punkt bearbeitet. Hierbei geht es darum, die Inhalte in den Plan oder die Begründung einzuarbeiten bzw. die Inhalte abzuwägen, d.h. zu begründen, warum sie nicht relevant sind oder aus fachlichen Gründen nicht eingearbeitet werden können. Diese "Abwägung" wird von der Verwaltung schriftlich vorbereitet und später vom Rat der Stadt durch einen Beschluss vollzogen.

Für die Abwägung und die Erstellung der Satzungsvorlage ist es oft erforderlich weitere gutachterliche Stellungnahmen zu erstellen, da die eingegangenen Stellungnahmen oft Fragen aufwerfen, die weiterhin kontrovers zwischen den Fachbehörden und den TÖB diskutiert werden.

Der Abschluss des eigentlichen Planverfahrens ist der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB. Dieser muss von dem nach jeweiligem Landesrecht für den Erlass von Satzungen zuständige Gemeindeorgan - in Hagen ist das der Rat der Stadt - förmlich gefasst werden. Erst mit diesem Beschluss aufgrund einer Vorlage der Verwaltung trifft der Rat die abschließende Abwägungsentscheidung über die Inhalte des Planes.

In § 10 BauGB ist der weitere Umgang mit dem Bebauungsplan als Satzung geregelt. Der Beschluss des Rates ist öffentlich bekannt zu machen. Außerdem ist in dieser Bekanntmachung daraufhin zu weisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann. In Hagen sind alle rechtswirksamen Bebauungspläne im Kundenbüro des Amtes für Geoinformation und Liegenschaftskataster für die Öffentlichkeit einsehbar.

Mit der Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan in Kraft.

Nach Rechtskraft des Bebauungsplanes haben die Bürger das Recht, juristisch gegen das Planungsrecht vorzugehen. Innerhalb eines Jahres kann ein Normenkontrollverfahren angestrengt werden.

Ist das bei einem gerade beschlossenen Bebauungsplan der Fall, schließt sich ein langwieriges Gerichtsverfahren an. Hier sind umfangreiche Stellungnahmen zur Klagebegründung zu verfassen und die Gerichtstermine müssen entsprechend vorbereitet werden.

Scheitert der erstellte Bebauungsplan vor Gericht, ist zu entscheiden, ob neues Planungsrecht geschaffen werden muss (Beispiel: Eckeseyer Straße, Bebauungsplan Nr. 3/84).

Weitere Verzögerungsfaktoren bei der Bearbeitung von Bebauungsplänen

Erforderliche Umsetzung der beschlossenen Konzepte: Einzelhandel und Vergnügungsstätten

Die Diskussionsprozesse um die Inhalte der Bebauungspläne sind ein Spiegelbild der Wertvorstellungen dieser Gesellschaft. So ist in der Vergangenheit durch die Einführung von zusätzlichen Abwägungserfordernissen über die fachgesetzlichen Regelungen und über die Ergänzung von Vorschriften der Abwägungs- und Bearbeitungsumfang bezogen auf die Bauleitpläne ständig erhöht worden (Umwelt).

Weiterhin ist festzustellen, dass gesellschaftspolitische Vorstellungen mit Hilfe der Bauleitplanung gesteuert werden sollen. Hier besteht die Notwendigkeit, dass die beschlossenen Konzepte (Einzelhandelskonzept, Vergnügungsstätten-) alleine keine Rechtskraft besitzen, sondern die Umsetzung nur durch Planungsrecht erreicht werden kann. So werden die Prioritäten der Bearbeitung der Bebauungspläne immer wieder geändert, da bestimmte Entwicklungen durch gestellte Anträge akuten Hand-

lungsbedarf (Steuerung) bedeuten. So werden im Moment alleine 12 Bebauungspläne bearbeitet, die der Steuerung von Vergnügungsstätten dienen. 6 Bebauungspläne beschäftigen sich mit dem Thema Einzelhandel und den Steuerungserfordernissen, die für das Stadtgebiet umgesetzt werden müssen (siehe Anlage 2).

„Sonderfall“ Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Aufwand und Nutzen?

Seit 1998 besteht die gesetzliche Möglichkeit, dass externe Antragsteller (Grundstückseigentümer oder Entwickler) in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung das Planungsrecht für einen bestimmten Bereich selbst bearbeiten. Hierzu ist ein entsprechender Antrag zu stellen, über den im Rat der Stadt entschieden wird. Wird diesem Antrag zugestimmt, bearbeitet der „Vorhabenträger“ die gesamten Inhalte der Planung; Aufgabe der Verwaltung ist dann „nur“ der verfahrenstechnische Teil eines Verfahrens.

In der Realität ist der Betreuungsaufwand dieser Verfahren in den meisten Fällen enorm, da der rechtliche Anspruch an eine dann zu beschließende Satzung sehr hoch ist und von den Externen nicht geleistet wird. In der Fachgruppe Bebauungspläne sind in den letzten 5 Jahren 12 vorhabenbezogene Bebauungspläne bearbeitet worden, bzw. werden bearbeitet. Als aktuelle Beispiele können die Bebauung Tiefendorfer Straße in Berchum und die Erweiterung des Altenheims in Haspe genannt werden.

Erschwerend kommt dazu, dass in den letzten Jahren zunehmend Planverfahren z.B. für ein Gebäude durchgeführt werden, wenn die Festsetzungen des vorhandenen Planungsrechtes mit den Vorstellungen des Eigentümers nicht übereinstimmen. Ob diese Praxis bei sinkender Mitarbeiterzahl weiterhin so beibehalten werden kann, ist fraglich.

Die Fachgruppe Bebauungsplanung schlägt daher vor, als Konsequenz

- die Anträge der Vorhabenträger kritischer zu prüfen und
- die dann eingeleiteten Planverfahren in die Prioritäten einzuordnen und so andere Verfahren nicht zu verzögern.

Entwicklung des Personalbestandes – Rück-/Ausblick

Ohne auf die einzelnen Veränderungen genau einzugehen, muss ausgehend vom Jahr 2009 eine Reduzierung der Gruppenstärke von 12 auf 8 Personen hingenommen werden (Reduzierung um 1/3).

Dies liegt zum einen an den Konsolidierungsmaßnahmen (Nichtbesetzung frei werdender Stellen). Zum anderen haben auch Umstrukturierungen innerhalb des Fachbereiches (Arbeitsinhalte und Personenanzahl) Auswirkungen auf die Entwicklung der Fachgruppe Bebauungsplanung (Umsetzung von Personen innerhalb des Fachbereiches).

Fazit

Die einzelnen Verfahrensschritte eines Bebauungsplanverfahrens und die problematischen Arbeitsschritte bestimmen den zeitlichen Ablauf:

- Zeitaufwändige Vorbereitungsphasen (auch schon vor dem Einleitungsbeschluss)
- lange Vorlaufzeit vor den Sitzungsrunden bzw. Beschlüssen grundsätzlich
- Begleitung/Betreuung der politischen Beratung sowie Abwicklung des Verfahrens
- Erhöhter Abstimmungsbedarf bei Gutachtenerstellung
- Juristische Beratung durch rechtliche Rahmenbedingungen bei den Vergaben nach außen
- Hoher Bearbeitungsaufwand durch erforderliche Steuerung von Einzelhandel und Vergnügungsstätten
- Problemfeld „Vorhabenbezogener Bebauungsplan“

Die Zusammenstellung (siehe Anlage 2) macht deutlich, dass trotz der oben dargestellten aufwändigen Verfahrensinhalte und zeitlichen Rahmenbedingungen in der Fachgruppe Bebauungsplanung in den letzten 5 Jahren durchschnittlich 8 Verfahren im Jahr abgeschlossen wurden.

Parallel dazu konnten insgesamt 43 Verfahren eingestellt werden, d.h. Verfahren, die eingeleitet wurde, sich später aber herausstellte, dass sie nicht benötigt werden.

In der gleichen Zeit wurden 61 Bebauungsplanverfahren neu eingeleitet.

Es ist dringend erforderlich, dass die Mitarbeiterzahl der Fachgruppe Bebauungspläne in der jetzigen Stärke erhalten bleibt und nicht weiter reduziert wird, da ansonsten die Durchführung der „Pflichtaufgabe“ - Erstellung von Planungsrecht - gefährdet ist.

Es wird daher eine stärkere Prioritätensetzung erforderlich sein, um dadurch stringenteres Arbeiten, auch in Zusammenarbeit mit den beteiligten Fachämtern, zu erreichen. Dies wird in einer weiteren Vorlage weiter ausgeführt.

Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen.)



Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

gez.

gez.

Thomas Grothe
(Technischer Beigeordneter)

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich

Oberbürgermeister

Gesehen:

Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r Die Betriebsleitung Gegenzeichen:

Amt/Eigenbetrieb:

61 Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb: **Anzahl:**
