

Federf. Stadtamt: Amt für Stadtplanung u. Bauaufsicht

Vorlage für den	Berichterstatter	Sitzung am	Punkt
Stadtplanungs- und Bauausschuss	Stadtkämmerer Hommel	06.12.2007	

öffentliche Sitzung

Betrifft:

Stadtteilentwicklung Rosenhügel

Privatisierung des Wohnungsbestandes durch Deutsche Annington

hier: Aufstellung eines Bebauungsplanes

Begründung:

(ggf. zusätzlich)

Der Stadtplanungs- und Bauausschuss hat in seiner Sitzung am 11.10.2007 die Verwaltung beauftragt, die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufstellung eines Bebauungsplanes im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung Rosenhügel und den Erlass einer Veränderungssperre zu prüfen.

Erhaltungssatzung

Die Viterra AG bzw. Deutsche Annington verfolgt seit Jahren das Ziel, sich von großen Teilen ihrer Wohnungsbestände zu trennen und darüber hinaus, in den Privatisierungsbereichen Nachverdichtungspotenziale auszuschöpfen. Bestimmte städtebauliche Entwicklungen können daher von der Gemeinde nur durch entsprechende Planungen und Satzungen gesteuert werden. Dies gilt auch für den Stadtbezirk Rosenhügel, wo bereits ehemalige Viterra-Immobilien an Privateigentümer bzw. andere Immobilienunternehmen verkauft worden sind.

Auf Grund der hohen städtebaulichen Bedeutung des Siedlungsbereichs Rosenhügel ist deshalb die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch die Aufstellung einer Erhaltungssatzung erfolgt.

Mit Hilfe dieser Erhaltungssatzung werden bauliche Veränderungen, die zu städtebaulich unerwünschten Folgen führen würden, aber aufgrund des § 34 BauGB planungsrechtlich zulässig wären, unter einen gesonderten Genehmigungsvorbehalt gestellt.

Das städtebauliche Ziel der Erhaltungssatzung Rosenhügel ist die „Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt“. Dementsprechend sollen Veränderungen versagt werden, wenn bauliche Anlagen allein oder im Ensemble das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägen oder von städtebaulicher Bedeutung sind.

Im Geltungsbereich der Satzung bedürfen der Rückbau, die Änderung oder Nutzungsänderung und die Errichtung von baulichen Anlagen der Genehmigung. Auch Neubauten müssen damit den o.g. Anforderungen entsprechen und können ggfs. untersagt werden.

Mitzeichnungen				
Bürgermeister	Erster Beigeordneter:	Beigeordneter/ Stadtkämmerer:	Beigeordneter/ Stadtbaurat:	Rechtsamt:
Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____

Zahl der erforderlichen Protokollauszüge: _____

Vor allem jene Raum- und Grünstrukturen, die als elementarer Bestandteil des Siedlungsgrundrisses von städtebaulicher oder freiraumplanerischer Bedeutung und zudem für die Öffentlichkeit nutzbar sind, die aber aufgrund des § 34 BauGB nicht vor einer Bebauung geschützt werden können, sollen damit geschützt werden.

Die Erhaltungssatzung ist mit der öffentlichen Bekanntmachung vom 01.02.2006 in Kraft getreten. Parallel zu den üblichen Veröffentlichungen wurde der Satzungstext zusammen mit einem Erläuterungstext als Postwurfsendung vorrangig an die Bewohner der privatisierten Einfamilienhausbereiche am Rosenhügel verteilt. Abstimmungsbedarf gibt es im Ortsteil hauptsächlich bei den Themen Fassadensanierung, Gartenlauben / Carports, Einfriedungen, An- und Umbauten. In der Regel konnten die Veränderungen entsprechend dem Satzungsziel umgesetzt werden.

Rahmenplanung Rosenhügel

Im Anschluß an die Aufstellung der Erhaltungssatzung wird aktuell ein Rahmenplan für Rosenhügel erarbeitet. Nach einer differenzierten Analyse der unterschiedlichen Teilbereiche der Siedlung sollen Aussagen zu folgenden Fragestellungen getroffen werden:

- Welche Siedlungsstrukturen (inkl. prägender Grünflächen) sind unbedingt zu erhalten?
- Welche Flächen bieten Potenziale für eine verträgliche Nachverdichtung?
- Wie könnte eine zusätzliche Neubebauung aussehen?
- Welche ortsbildprägenden Gestaltungselemente der Bestandsgebäude sind schützenswert?
- Welche Teilbereiche haben ggf. einen besonders schützenswerten Charakter?
- Wie können Anbaumöglichkeiten und Dachaufbauten ortsbildverträglich eingefügt werden?
- In welchen Bereichen können zusätzliche Stellplatzanlagen geschaffen werden?

Nach einer umfangreichen Bestandsaufnahme wurden Bereiche definiert, in denen Neubaumaßnahmen grundsätzlich möglich erscheinen. Des weiteren werden für die unterschiedlichen Teilbereiche Gestaltungsrichtlinien und Anbaumöglichkeiten erarbeitet, die der Verwaltung als Entscheidungsgrundlage dienen sollen. Es ist vorgesehen, bei der Erarbeitung des Rahmenplans für unterschiedliche Siedlungsteilbereiche Planungsworkshops mit den Bewohnern und politischen Vertretern durchzuführen, um diese für die städtebaulichen Qualitäten ihrer Siedlung zu sensibilisieren und um gemeinsame Lösungen – auch zu Neubaubereichen - zu entwickeln.

Ausgehend von den verschiedenen Bebauungsmöglichkeiten im Quartier sollten, wie von der Verwaltung bereits eingeleitet, zunächst verträgliche Bebauungsmöglichkeiten von Einzelflächen geprüft und gegeneinander abgewogen werden. Im Entwurf des Rahmenplanes werden insgesamt drei größere Flächen benannt. Im Rahmen der Workshops, sollen die unterschiedlichen Flächen im einzelnen vorgestellt und im Ergebnis nur die Flächen für eine Innenverdichtung zugelassen werden, die den Zielen der Erhaltungssatzung nicht entgegenstehen.

In der ersten Informationsveranstaltung zur Bebauung der Freifläche zwischen der Sauerländer Straße und August-Brust-Straße wurde die geplante Bebauung von den Anwohnern abgelehnt und der Erhalt der Freifläche gefordert.

Zur Zeit bestehen bei der Dt. Annington auch aufgrund dieses Ergebnisses der Informationsveranstaltung Überlegungen diese Fläche nicht einer Bebauung zuzuführen.

Unabhängig davon hat der Ausschuss in seiner Sitzung am 11.10.2007 der Verwaltung den Auftrag erteilt, die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufstellung eines Bebauungsplanes in Verbindung mit dem Erlass einer Veränderungssperre gem. § 14 BauGB zu prüfen.

Aufstellung eines Bebauungsplanes in Verbindung mit einer Veränderungssperre

Die Aufstellung eines Bebauungsplanes für den Gesamtbereich Rosenhügel und der Erlass einer Veränderungssperre kann sowohl aus praktischen Gesichtspunkten als auch aus rechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden:

Auf Grund der beachtlichen Größe des Planbereichs und der Quantität der bereits vorhandenen Bebauung ist die Erarbeitung eines Bebauungsplan aus arbeitstechnischen Gründen kaum umsetzbar. Große Teile des Plangebietes sind in sich abgeschlossen, der Bebauungsplan würde daher in weiten Teilen lediglich eine Festsetzungen zum Bestand vorsehen können. Entwicklungen in diesen Bereichen sind mit den Vorschriften des § 34 BauGB sowie der bestehenden Erhaltungssatzung steuerbar. In diesem Zusammenhang ist auf die Aufhebung des Bebauungsplanes Nr. 49 (aufgehoben 23.04.2001) zu verweisen. Die Begründung zur Aufhebung des Bebauungsplanes war die Schaffung von möglichen Regelungen zur kleinteiligen Bestandserweiterung sowie Dachgeschossausbauten. Eine städtebauliche Notwendigkeit zur Beibehaltung des Bebauungsplanes wurde seinerzeit als nicht mehr gegeben angesehen.

Außer den praktischen Problemen bestehen erhebliche rechtliche Bedenken gegen die Aufstellung eines Bebauungsplanes. Gem. § 1 Abs. 3 BauGB haben Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald (Zeitpunkt) und soweit (sachlicher und räumlicher Umfang) es für ihre städtebauliche Ordnung erforderlich ist. Hierbei ergibt sich für die gemeindliche Entscheidungsbefugnis über die Aufstellung von Bauleitplänen eine gesetzliche Vorgabe in zweierlei Richtung: Die Aufstellung von Bauleitplänen ist einerseits **verboten**, wenn sie nicht i.S. des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich ist. Sie ist andererseits **geboten**, sofern sie unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich ist. Das Tatbestandsmerkmal der **Erforderlichkeit** gilt nicht nur für den Anlass sondern auch für den Inhalt des Planes und damit für jede seiner Festsetzungen. „Erforderlich“ ist eine Bauleitplanung aber nur dann, wenn sie auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet ist und diese gewährleistet.

Die Frage der Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung nach § 1 Abs. 3 kann sich insbesondere unter dem Gesichtspunkt stellen, ob und inwieweit es zulässig ist, mit der **Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes gezielt bestimmte Nutzungen und Bauvorhaben zu verhindern**. Entscheidend ist auch hier, ob und inwieweit mit der Planung positive Planungsziele verfolgt werden, d.h. dass die Planung von einer **planerischen Konzeption** getragen wird; ist dies der Fall, ist es grundsätzlich zulässig, dass die Planung auch „negativ“ in der Weise wirkt, dass sie hinsichtlich bestimmter Nutzungen und Vorhaben einschränkende Festsetzungen enthält. Eine bloße, das Erfordernis des § 1 Abs. 3 nicht erfüllende „**Negativplanung**“ ist anzunehmen, wenn sie nur dem Zweck dient, eine (andere) Nutzung zu verhindern, ohne dass der Ausschluss der Nutzung städtebaulich begründet ist.

Die Aufstellung eines Bebauungsplanes sowie der Erlass einer Veränderungssperre mit dem Ziel, die im Bereich Rosenhügel vereinzelt bestehenden Grundstücke, für die ein Baurecht nach § 34 BauGB besteht, zu reglementieren, dürfte nach hiesiger Einschätzung den Tatbestand der oben erwähnten „Negativplanung“ erfüllen. Wenn dagegen Ziel und Zweck des Bebauungsplanes nicht in einer Verhinderung von Bauvorhaben, für die ein Baurecht gem. § 34 BauGB vorliegt, besteht, stellt sich die Frage, welches städtebauliche Ziel ansonsten mit der Aufstellung des Bebauungsplanes konkret verfolgt wird bzw. werden soll (welche städtebauliche Konzeption?). Dieses dann zu definierende städtebauliche Ziel muss darüber hinaus über die Aspekte und Regelungsmöglichkeiten hinausgehen, die bereits durch die bestehende rechtsverbindliche Erhaltungssatzung Rosenhügel gewährleistet wird.

Diese weitere Einschränkung resultiert aus dem Umstand, dass das Verbot einer nicht erforderlicher Planung eine Ausprägung der Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthält folgende drei Teilinhalte bzw. Elemente:

- Geeignetheit oder Tauglichkeit
- Erforderlichkeit oder Notwendigkeit
- Verhältnismäßigkeit oder Proportionalität

Das Mittel ist **geeignet**, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.

Eine Maßnahme ist **notwendig**, wenn nicht ein anderes, gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht, das den Betroffenen und die Allgemeinheit nicht oder doch fühlbar weniger beeinträchtigt. Das Mittel ist nicht notwendig, wenn derselbe oder ein besserer Erfolg mit einem weniger schweren Eingriff erzielt werden könnte (Übermaßverbot).

Für die Frage der **Verhältnismäßigkeit** ist entscheidend, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Zumutbarkeit noch gewährleistet sein muss: Das Mittel darf den Betroffenen nicht übermäßig belasten; es darf gemessen am angestrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen.

Im Bereich Rosenhügel soll mit Hilfe der rechtsverbindlichen Erhaltungssatzung die bauliche Entwicklung - auch auf Grundstücken für die ein Baurecht gem. § 34 BauGB existiert - vor dem Hintergrund der Zielsetzung die städtebauliche Eigenart des Gebietes zu erhalten, gesteuert werden. Folglich ist die Aufstellung eines zusätzlichen Bebauungsplanes und einer Veränderungssperre, zur Steuerung einer städtebaulichen Entwicklung in einem im wesentlichen bebauten Gebiet, weder notwendig noch verhältnismäßig.

Es ist äußerst fraglich, ob darüber hinausgehende Gründe vorliegen die eine zusätzliche Aufstellung eines Bebauungsplanes für den Gesamtbereich Rosenhügel rechtfertigen bzw. ob die Aufstellung glaubhaft begründet werden kann. Es steht vielmehr zu befürchten, dass die Aufstellung eines Bebauungsplanes für den gesamten Geltungsbereich der Erhaltungssatzung gegen das Gebot der Erforderlichkeit sowie den darin beinhalteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Wird ungeachtet dessen, trotzdem ein Bebauungsplan aufgestellt, obwohl diese Planung nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB ist, handelt es sich nicht um eine Bauleitplanung i.S. des Gesetzes. Das BVerwG hat demgemäß in der Vergangenheit verschiedene **Bebauungspläne mangels Erforderlichkeit für nichtig erklärt**.

Darüber hinaus soll geprüft werden, welche Auswirkungen aus dem Erlass einer Veränderungssperre resultieren.

Durch eine Veränderungssperre kann die Gemeinde während des Verfahrens zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes untersagen, dass Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB durchgeführt oder bauliche Anlagen beseitigt werden dürfen, Grundstücke erheblich oder wesentlich wertsteigernd verändert, nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigebedürftige, aber wertsteigernde bauliche Anlagen errichtet oder wertsteigernde Änderungen solcher Anlagen vorgenommen werden. Die Veränderungssperre dient somit der **Sicherung der planerischen Ziele** der Gemeinde. Die Veränderungssperre begründet für den künftigen Planbereich eine **Sperrwirkung**.

Die Voraussetzungen für die Anordnung einer Veränderungssperre werden im § 14 BauGB genannt: Die Gemeinde muss den Beschluss gefasst haben, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben; die Veränderungssperre muss zur Sicherung der Planung **erforderlich** sein.

Die Zulässigkeit einer Veränderungssperre setzt zwar nicht voraus, dass der ihr zugrunde liegende Aufstellungsbeschluss über den Inhalt der angestrebten Planung Auskunft gibt. Jedoch ist eine Veränderungssperre dann unzulässig, wenn zurzeit ihres Erlasses der Inhalt der beabsichtigten Planung noch in keiner Weise abzusehen ist. Der künftige Planinhalt muss daher in einem Mindestmaß bestimmt und absehbar sein.

Beabsichtigt die Gemeinde, **für große Teile ihres Gemeindegebietes** einen Bebauungsplan aufzustellen, z.B. Ausschluss von Windenergieanlagen, scheidet nach einem Urteil des OVG Lüneburg eine Veränderungssperre aus, wenn die Bereiche, in denen unterschiedliche Nutzungen verwirklicht werden sollen, nicht einmal grob bezeichnet sind (Unzulässigkeit einer „Negativplanung“). Eine nachträgliche Konkretisierung der Planungsziele vermag eine nichtige Veränderungssperre nicht zu heilen. Nachträgliche Änderungen der Veränderungssperre sind unzulässig.

Die Veränderungssperre unterliegt der Prüfung, ob sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszweckes erforderlich ist. Diesbezüglich ist darauf abzustellen, ob die beabsichtigte Planung überhaupt auf ein Ziel gerichtet ist. Ist das für den Erlass der Veränderungssperre erforderliche Mindestmaß an Konkretisierung der Planungsziele nicht gegeben bzw. mangelt es an „positiven“ planerischen Konzeption, ist die Veränderungssperre aufgrund fehlender Erforderlichkeit unzulässig.

Die von der Gemeinde nach § 16 BauGB als Satzung beschlossene Veränderungssperre kann im Wege der Normenkontrolle (§ 47 VwGO) überprüft werden. Darüber hinaus kommt eine inzidente Überprüfung der Veränderungssperre im Rahmen einer Anfechtung der Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde über einen Bauantrag in Betracht.

Die Gültigkeit einer Veränderungssperre hat folglich entscheidende Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Versagung einer Baugenehmigung und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche.

Im vorliegenden Fall ist es daher von dem Erlass einer Veränderungssperre abzuraten, da die Voraussetzungen für deren Erlass als nicht gegeben angesehen werden müssen.

Ergebnis:

Die Aufstellung eines Bebauungsplanes und der Erlass einer Veränderungssperre für den Geltungsbereich der Erhaltungssatzung Rosenhügel verstößt nach hiesiger Ansicht mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen das Gebot der Erforderlichkeit bzw. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung steht zu befürchten, dass sowohl ein derartiger **Bebauungsplan als auch die als Satzung beschlossene Veränderungssperre für nichtig erklärt werden**. Die Geltendmachung von daraus resultierenden **Schadensersatzansprüchen** seitens der betroffenen Grundstückseigentümer kann nicht ausgeschlossen werden.

Empfehlung für die weitere Vorgehensweise

Es wird empfohlen, die städtebauliche Entwicklung weiterhin ausschließlich mit Hilfe der rechtsverbindlichen Erhaltungssatzung und begleitend mit Hilfe der Rahmenplanung Rosenhügel zu steuern. Da sich das vordringliche Interesse der Dt. Annington an einer baulichen Verdichtung auf zwei bis drei Flächen konzentriert, für die im wesentlichen kein Planungsrecht existiert (Ausnahme: Baufläche zwischen August-Brust-Str. und Sauerländer Str.), besteht neben den dargestellten (planungs-) rechtlichen Problemen auch keine sachliche Notwendigkeit für die Aufstellung eines Bebauungsplanes incl. Veränderungssperre. Es sollten daher lediglich für räumlich begrenzte Bereiche Bebauungspläne aufgestellt werden, für die eine verträgliche Nachverdichtung als Ergebnis der Rahmenplanung zwischen der Stadt Gladbeck und der Dt. Annington einvernehmlich vereinbart wird. Sofern diese Bebauungspläne nicht aufgestellt werden, besteht für diese potentiellen Entwicklungsbereiche auch weiterhin **kein Baurecht**.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

folgende

Einnahme (€)	VwHH	VmHH
einmalig		
jährlich		
<i>darin enthalten:</i>		
Zuschüsse		
Beiträge Dritter		

Ausgabe (€)	VwHH	VmHH
einmalig		
jährlich		
<i>darin enthalten:</i>		
Personalkosten		
Unterhaltungs- und Betriebskosten		
Finanzierungskosten		

Haushaltsmittel stehen: zur Verfügung nicht zur Verfügung

Beschlussentwurf:

Der Stadtplanungs- und Bauausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und stimmt dem Prüfergebnis zu.

Der Bürgermeister
I.V.

-Hommel-
Stadtkämmerer/Beigeordneter

In der Sitzung des

_____-Ausschusses

Rates

Haupt- und Finanzausschusses

am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: