

WIE FUNKTIONIERT DIE STÄDTEBAULICHE PLANUNG UND WIE KANN MAN SICH DARAN BETEILIGEN?

PLANUNG ALLGEMEIN

- Die Planungshoheit der Gemeinden
- Bauleitplanung, Regional- und Landesplanung
- Die Systematik der Bauleitplanung

PLANARTEN

- **Förmliche Pläne**
 - Flächennutzungspläne
 - Bebauungspläne
 - Sonderfall des Vorhaben- und Erschließungsplans
- **Satzungen**
 - Abgrenzungs- oder Klarstellungssatzung
 - Entwicklungssatzung
 - Ergänzungssatzung (früher als Abrundungssatzung bezeichnet)
 - Außenbereichssatzung
- **Informelle Pläne**

VERFAHREN DER BAULEITPLANUNG

- **Ablaufschema für die Aufstellung eines Bebauungs- bzw. Flächennutzungsplanes**
- **Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen**

BÜRGERBETEILIGUNG

- **Frühzeitige Bürgerbeteiligung**
- **Förmliche Bürgerbeteiligung**

PLANUNG ALLGEMEIN

- **Die Planungshoheit der Gemeinden**

Nach dem Grundgesetz gehört die städtebauliche Planung zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Städte und Gemeinden. Sie sind nach dem Baugesetzbuch (BauGB) verpflichtet, Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Absatz 3 BauGB).

Der Zeitpunkt der Aufstellung liegt weitgehend im planerischen Ermessen der Gemeinde. Der Bürger hat auf die Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes keinen Anspruch.

- **Bauleitplanung, Regional- und Landesplanung**

Nach dem Baugesetzbuch (§ 1 Absatz 4 BauGB) müssen sich die Bauleitpläne „den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen“. Diese konkreten Ziele sind in Nordrhein-Westfalen u.a. in Gebietsentwicklungsplänen der Bezirksregierungen festgelegt, an deren Entwicklung alle betroffenen Gemeinden beteiligt werden. Die Aussagen, die in diesen Plänen getroffen werden, sind für die gemeindliche Planung bindend. Damit wird eine vernünftige Einbindung in die überörtliche Planung gewährleistet.

- **Die Systematik der Bauleitplanung**

Die städtebauliche Planung basiert im wesentlichen auf zwei Planungsstufen:

- dem **Flächennutzungsplan** als vorbereitender Bauleitplan und
- dem **Bebauungsplan** als verbindlicher Bauleitplan.

Der Flächennutzungsplan (§§ 5 bis 7 BauGB) ist der übergeordnete Bauleitplan für das gesamte Stadtgebiet. Seine Aufgabe ist es, in Grundzügen die vorhandene und weiterhin gewünschte sowie die beabsichtigte Bodennutzung darzustellen. Der Flächennutzungsplan schafft kein Baurecht. Er entwickelt ein „Leitbild“ für eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Der heute gültige Flächennutzungsplan der Stadt Erfurt wurde 1999 aufgestellt. Sieht ein Flächennutzungsplan eine bestimmte Nutzung für ein Gebiet vor, für das die Stadt oder Gemeinde aber eine andere Nutzung möchte, so ist der betreffende Teil des Flächennutzungsplanes zu ändern.

Im Bebauungsplan (§§ 8 bis 10 BauGB) sind die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Gebietes enthalten. Dem Bebauungsplan können die Grundeigentümer entnehmen, ob und wie sie ihre Grundstücke bebauen können. Er wird als Satzung, d.h. als Ortsrecht beschlossen. Der Bebauungsplan wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, hat also den dort getroffenen Vorgaben zu entsprechen.

PLANARTEN

- **Förmliche Pläne**

- Der Flächennutzungsplan

Er stellt in Grundzügen die geplante Nutzung der Gemeindeflächen dar. Dies erfolgt in der Regel auf einer Kartengrundlage im Maßstab

1:10000 – bei großflächigen Gemeinden sogar im Maßstab 1:20 000. Die Aussagen dieses Planes beziehen sich auf die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung für einen längeren Zeitraum, normalerweise für 10 bis 15 Jahre.

Die beabsichtigte Bodennutzung wird nur flächenhaft dargestellt. Der Flächennutzungsplan trifft keine parzellenscharfen Aussagen zu einzelnen Grundstücken. Er bildet die Grundlage für neu zu entwickelnde Bebauungspläne. Der Flächennutzungsplan entfaltet keine Rechts- bzw. Bindungswirkung nach außen. Daher können im allgemeinen keine baurechtlichen Ansprüche aus ihm abgeleitet werden. Im Gegensatz zum Bürger müssen sich jedoch die Gemeinden und die Träger öffentlicher Planungen an die Vorgaben des Flächennutzungsplanes halten.

Der Flächennutzungsplan der Stadt Erfstadt enthält über die kartenmäßige Darstellung hinaus so genannte textliche Darstellungen sowie einen Erläuterungsbericht. Plan und Erläuterungsbericht können von jedermann bei der Stadt eingesehen werden.

- Der Bebauungsplan

Dieser ist aus den Vorgaben des Flächennutzungsplanes zu entwickeln. Er setzt für räumlich begrenzte Bereiche in rechtsverbindliche Weise (über eine kommunale Satzung) fest, wo und was auf den Grundstücken gebaut werden darf. Sein Maßstab ist so zu wählen, dass die Festsetzungen „parzellenscharf“ vorgenommen werden können.

In Bebauungsplänen werden u.a. die Art und das Maß der baulichen Nutzung für jedes einzelne Grundstück bzw. jede Parzelle festgeschrieben. Den Rahmen für mögliche Festsetzungen bildet der abschließende Katalog des § 9 BauGB. Die Regelungen eines Bebauungsplanes über die Zulässigkeit von Vorhaben sind für jedermann verbindlich.

Bebauungspläne sind aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Absatz 3 BauGB). Es besteht kein rechtlicher Zwang für die Städte und Gemeinden, für das gesamte Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen. In der Regel werden sie immer nur für Teile des Gemeindegebietes erstellt.

Zu jedem Bebauungsplan gehört eine Begründung, in der die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Planes dargelegt und erläutert werden. Beides kann, wie der Flächennutzungsplan, von jedermann bei der Stadt eingesehen werden.

- Der Vorhaben- und Erschließungsplan

Beim Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich um einen Sonderfall innerhalb der Bauleitplanung. Im Gegensatz zum üblichen Bebauungsplanverfahren geht hier die Initiative zur Aufstellung eines

Bebauungsplanes, der in diesem Fall vorhabenbezogener Bebauungsplan genannt wird, von einem Investor aus. Dieser entwickelt in Abstimmung mit der Gemeinde eine Planungsgrundlage sowie einen Plan zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließung und verpflichtet sich in einem Durchführungsvertrag zur Umsetzung innerhalb einer festgelegten Frist. Die Kosten der Planung und Erschließung trägt der Investor.

Der Vorteil des Vorhaben- und Erschließungsplanes liegt in der abgestimmten und aufeinander folgenden Planung und Umsetzung des Vorhabens, welche in einem kürzeren Zeitraum als bei einem üblichen Bebauungsplanverfahren erfolgen. Es ist zu berücksichtigen, dass die Planungshoheit weiterhin bei der Gemeinde liegt und kein Rechtsanspruch auf den notwendigen Satzungsbeschluss durch die Gemeinde besteht.

- **Satzungen**

Das Baugesetzbuch gibt den Gemeinden im § 34 ein zusätzliches Satzungsrecht an die Hand, um die oftmals strittige Frage der Abgrenzung zwischen dem unbeplanten Innenbereich einer Gemeinde, in dem Bauen grundsätzlich erlaubt sind und dem Außenbereich, in dem das Bauen im allgemeinen unerwünscht ist, verbindlich zu klären.

Die Stadt Erfstadt hat hierbei bereits Gebrauch von folgenden Satzungen gemacht.

Insgesamt handelt es sich um vier Satzungsformen, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

- Abgrenzungs- oder Klarstellungssatzung
Gemäß § 34 Absatz 4 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde durch eine Satzung im Zusammenhang bebaute Ortsteile vom Außenbereich klarstellend abgrenzen. Diese Satzung muss mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein und kann einzelne Festsetzungen enthalten, die normalerweise einem Bebauungsplan vorbehalten sind. Die betroffenen Bürgern und beteiligten Träger öffentlicher Belange erhalten im Rahmen der Aufstellung der Satzung Gelegenheit zur Stellungnahme.
- Ergänzungssatzung (früher als Abrundungssatzung bezeichnet)
Einzelne Außenbereichsflächen können in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbezogen werden, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind (§ 34 Absatz 4 Nr. 3 BauGB). Hierbei handelt es sich oftmals um Flächen am Ortsrand der Gemeinde, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der vorhandenen Bebauung stehen, aber durch sie geprägt sind.

- **Informelle Pläne**

Neben den förmlichen Plänen und den Satzungen gibt es in der städtebaulichen Praxis gestalterisch-konzeptionelle Planungen, die nicht förmlich geregelt sind. Die Benennung dieser Pläne ist uneinheitlich. Je nach Aufgabenstellung spricht man z.B. von Entwicklungsplänen, Rahmenplänen oder städtebaulichen Entwürfen. Diese gehen häufig den förmlichen Plänen voraus und liegen ihnen inhaltlich zugrunde. Sie schaffen zwar kein Baurecht, sind aber Hilfe bei förmlichen Entscheidungen.

VERFAHREN DER BAULEITPLANUNG

- **Ablaufschema für die Aufstellung eines Bebauungs- bzw. Flächennutzungsplanes**

(1) Aufstellungsbeschluss

(2) Vorentwurfserarbeitung

(3) 1. Stufe der Beteiligung

- Frühzeitige Bürgerbeteiligung
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Nachbargemeinden

(4) Offenlegungsbeschluss

(5) 2. Stufe der Beteiligung

- Öffentliche Auslegung
- Mitteilung über die Auslegung an die Träger öffentlicher Belange

(6) Satzungsbeschluss

- **Detailbeschreibung**

(1) Aufstellungsbeschluss

Der offizielle Startschuss des Bauleitplanverfahrens ist der Aufstellungsbeschluss. In Erfstadt wird das Verfahren im Planungsausschuss vorgestellt, diskutiert und dann dem Gemeinderat vorgelegt. Dieser beschließt dann förmlich die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. Der Beschluss wird ortsüblich bekannt gemacht. Vom Zeitpunkt der Bekanntmachung an kann die Gemeinde zur Sicherung der Planungsziele Baugesuche bis zu einem Jahr zurückstellen oder eine Veränderungssperre erlassen.

(2) Vorentwurfserarbeitung

Nachdem der Rat der Stadt Erfstadt eine Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst hat, beginnt die eigentliche Planung.

Das Umwelt- und Planungsamt beginnt mit einer groben „Vorplanung“. Es werden in der Regel 2-3 Alternativen erarbeitet. Parallel findet eine erste Beteiligung der Träger öffentlicher Belange statt. Eingehende

Stellungnahmen von diesen können in diesem Stadium der Planung bereits in den Entwurf einfließen.

Den Bürgern werden die Vorentwürfe in der Regel im Rahmen einer Bürgerversammlung vorgestellt.

(3) 1. Stufe der Beteiligung

- Frühzeitige Bürgerbeteiligung

Per Gesetz sind die Bürger möglichst frühzeitig über

- die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung,
- die sich wesentlich unterscheidenden Lösungen, die für die Neugestaltung und Entwicklung der Gebiete in Betracht kommen, und
- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung

öffentlich zu unterrichten.

In der Stadt Erfstadt geschieht dies in der Regel im Rahmen einer Bürgerversammlung.

- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Nachbargemeinden

Neben der Beteiligung der Bürger ist die Abstimmung mit anderen von der Planung berührten Behörden, den Trägern öffentlicher Belange, erforderlich. Sie sind förmlich zu beteiligen. Träger öffentlicher Belange sind z.B. Energieversorger, Verkehrsbetriebe, Wasserbehörden, Straßenbauverwaltungen, Naturschutz- und Denkmalämter, Bahn, Post, Kirchen u.a.

Gleiches gilt für benachbarte Gemeinden, was beispielsweise bei größeren Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten wichtig ist.

Die Frist für die Stellungnahmen beläuft sich auf einen Monat. Liegen gewichtige Gründe vor, sollte die Gemeinde diese Frist um einen angemessenen Zeitraum verlängern.

(4) Offenlegungsbeschluss

Der erarbeitete Bebauungsplanentwurf wird im Planungsausschuss der Stadt Erfstadt vorgestellt, diskutiert und dann dem Stadtrat vorgelegt. Dieser beschließt die Offenlage des Bebauungsplanes und seiner Begründung.

(5) 2. Stufe der Beteiligung

- Öffentliche Auslegung
- Mitteilung über die Auslegung an die Träger öffentlicher Belange

Die Offenlage ist die zweite Stufe der Beteiligung von Bürgern, Trägern öffentlicher Belange und Nachbargemeinden.

Der Bebauungsplan mit Begründung wird hierbei für 4 Wochen im Rathaus der Stadt Erftstadt, Umwelt- und Planungsamt, „offen gelegt“. Alle Bürger haben in dieser Zeit die Möglichkeit, die Planung einzusehen sowie Anregungen vorzubringen.

Die Träger öffentlicher Belange (z.B. Bezirksregierung Köln, Rhein-Erft-Kreis, Staatl. Umweltamt) werden einzeln angeschrieben und um Stellungnahme zu der vorliegenden Planung innerhalb derselben 4 Wochenfrist gebeten.

(6) Satzungsbeschluss

Das Umwelt- und Planungsamt bearbeitet die eingegangenen Anregungen der Bürger und der Träger öffentlicher Belange (s. Offenlage) und entscheidet zunächst darüber, wie mit den einzelnen Punkten umgegangen wird. Dieser Vorgang wird rechtlich als „Abwägung“ bezeichnet - „die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“.

Die Abwägung und der fertig gestellte Plan werden vom Rat der Stadt Erftstadt beschlossen (Satzungsbeschluss).

Mit der ortsüblichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses und der Angabe, wo und wann der Plan eingesehen werden kann, tritt er in Kraft.

- **Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen**

Für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen gelten die gleichen Verfahrensvorschriften wie für die erstmalige Aufstellung.

Berührt allerdings eine beabsichtigte Änderung oder Ergänzung die Grundzüge der Planung nicht, so gelten erhebliche Erleichterungen. Lediglich die von den Änderungen oder Ergänzungen Betroffenen und die davon berührten Träger öffentlicher Belange werden um eine Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist gebeten.

Zur Aufhebung eines Bauleitplanes bedarf es eines regulären Planaufhebungsverfahrens. Die Vorschriften, die für die Aufstellung von Bauleitplänen gelten, finden hier ebenfalls Anwendung.

BÜRGERBETEILIGUNG

Jeder neue Bauleitplan hat ebenso wie die Änderung von Bauleitplänen Auswirkungen auf die Bürger der Gemeinde. Um sie zu beteiligen, Betroffenen die Chance zu geben, Vorschläge und Argumente einzubringen und um den Informationsstand der Verwaltung zu verbessern, ist die Bürgerbeteiligung im § 3 des Baugesetzbuches zweistufig geregelt. Zu unterscheiden sind die frühzeitige

Bürgerbeteiligung nach Absatz 1 und die förmliche Bürgerbeteiligung nach den Absätzen 2 und 3.

- **Frühzeitige Bürgerbeteiligung**

Die Bürger sollen möglichst frühzeitig über

- die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung,
- sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen, und
- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung

öffentlich unterrichtet werden, um ihnen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

In Erftstadt findet die frühzeitige Bürgerbeteiligung in der Regel im Rahmen einer Bürgerversammlung statt. Hier werden die Planungen den Bürgern vorgestellt und Fragen direkt beantwortet. Der Termin der Bürgerversammlung wird im Vorfeld ortsüblich bekannt gemacht. Für alle Interessierten, die den von der Verwaltung gesetzten Termin nicht wahrnehmen können, wird die Planung eine Woche vor und nach der Bürgerversammlung im Erftstädter Rathaus in Liblar ausgelegt.

Wesentliche Fragestellungen:

Wer darf sich an der frühzeitigen Bürgerbeteiligung beteiligen?

Grundsätzlich ist jedermann „beteiligungsberechtigt“.

Wann beginnt und wann endet die frühzeitige Bürgerbeteiligung?

Dafür gibt es keine konkrete gesetzliche Vorgabe. Das Gesetz sieht nur vor, die Bürger „möglichst frühzeitig“ zu beteiligen.

Was ist Gegenstand der frühzeitigen Bürgerbeteiligung?

Gegenstand soll nach dem BauGB sein:

- die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung,
- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung und
- wesentliche Alternativen für die Neugestaltung oder Entwicklung des fraglichen Plangebietes.

Welche Verfahrenselemente sieht das BauGB für die frühzeitige Bürgerbeteiligung vor?

Es nennt als Verfahrenselemente:

- öffentliche Unterrichtung der Bürger und
- Schaffung von Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung für die Bürger.

In welcher Form die Beteiligung geschieht, ist der Gemeinde überlassen.

In welchen Fällen kann auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden?

Im Einzelfall kann nach dem BauGB auf eine frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Die Voraussetzungen hierfür sind im Einzelnen geregelt:

- Bei Änderungen oder Ergänzungen von Bauleitplänen, die nicht die Grundzüge der Planung berühren, kann auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Die förmliche Bürgerbeteiligung (zweite Stufe) muss in diesen Fällen jedoch erfolgen.
- Hat die Aufstellung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes keine oder nur unwesentliche Auswirkungen auf das Plangebiet oder die benachbarten Gebiete, so kann auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Die förmliche Bürgerbeteiligung ist auch in diesen Fällen durchzuführen.

Wie werden die Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung verwertet?

Die Verwertung der Ergebnisse ist im BauGB nicht näher geregelt. Der Bürger hat zwar keinen Anspruch darauf, dass die Gemeinde seinen Argumenten folgt. Sie sind aber zu prüfen und entsprechend ihrer Bedeutung in die Abwägung mit einzubeziehen.

- **Förmliche Bürgerbeteiligung**

Sie erfolgt im Rahmen der Offenlage. Gegenstand der Auslegung ist der Planentwurf, nebst Erläuterungsbericht und Begründung. Im Amtsblatt der Stadt Erfstadt wird die Auslegung mindestens eine Woche vorher bekannt gegeben. Darüber hinaus erfolgt ein Hinweis in der örtlichen Presse (Erfstadt-Anzeiger).

Während der öffentlichen Einsichtnahme im Erfstädter Rathaus, deren Dauer auf einen Monat festgesetzt ist, kann jedermann Einsicht in den Plan nehmen und Anregungen sowie Änderungsvorschläge, egal ob in schriftlicher oder in mündlicher Form gegenüber der Verwaltung, abgeben.

Diese Stellungnahmen werden von der Gemeinde inhaltlich überprüft und die Ergebnisse den betroffenen Bürgern mitgeteilt. Haben mehr als 50 Personen Anregungen mit im wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Die Stelle, bei der dies während der Dienststunden möglich ist, ist ortsüblich bekannt zu machen.

Führen Anregungen zu Änderungen der Planentwürfe, kann eine neue Abwägung und dementsprechend auch eine neue Offenlage erfolgen, die dann aber in der Regel vereinfacht durchgeführt wird, indem nur noch die geänderten oder ergänzten Planbereiche ausgelegt werden und die Auslegung auf zwei Wochen verkürzt wird.