Beschlussvorlage 2020/450	Referat	Baureferat
	Abteilung	Abt. 32, Stadtplanung
	Verfasser(in)	

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	**21.01.2021**	**öffentlich**

Bebauungsplan Nr. 1 für das Gebiet "Dickelsmoor" im Stadtteil Derching
- Einstellung 3. Änd./Aufhebungsverfahren BP Nr. 1/Aufstellungsbeschluss BP Nr. 1 neu -

Beschlussvorschlag:

Die folgenden Beschlüsse sind einzeln abzustimmen:

1. Der Stadtrat beschließt das Verfahren zur 3. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 1 für das Gebiet „Dickelsmoor“ im Stadtteil Derching einzustellen und den diesbezüglichen Aufstellungsbeschluss (SV 2015/309) des Stadtrates vom 11.11.2015 aufzuheben.

2. Der Stadtrat beschließt gemäß § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 8 BauGB die Durchführung eines Aufhebungsverfahrens für den Bebauungsplan Nr. 1 für das Gebiet „Dickelsmoor“ im Stadtteil Derching, bekanntgemacht am 16.08.1997, in der Fassung der 1. (bekannt gemacht 03.07.2004) und 2. Änderung (bekannt gemacht 07.12.2011).

   Der Geltungsbereich des aufzuhebenden Bebauungsplanes ist im beiliegenden Lageplan in der Fassung vom 20.02.1997 (Anlage 1) stark umrandet gekennzeichnet. Der Lageplan ist Bestandteil dieses Beschlusses.

3. Der Stadtrat beschließt die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 1 neu für das Gebiet „Dickelsmoor“ im Stadtteil Derching.

   Ziel der Neuaufstellung ist die Ersetzung des ursprünglichen Bebauungsplanes durch ein der vorhandenen Struktur angepasstes städtebauliches Konzept mit der Festsetzung eines allgemeinen Wohngebietes gem. § 4 BauNVO, wobei die Nutzungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 3. BauNVO (Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke) sowie § 4 Abs. 3 Nr. 1. und 3.-5. BauNVO (Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe, Tankstellen) auszuschließen sind.
   Zudem soll die bestehende Struktur der Bebauung als auch der Grundstücke erhalten werden. Hierfür sind insbesondere Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (u.a. max. ein Vollgeschoss) und Bauweise (offen, Einzelhäuser) zu treffen sowie Mindestgrundstücksgrößen und überbaubare Grundstücksflächen, sie sich an der jeweilig nähren Umgebung orientieren, festzulegen.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:

Die Änderung umfasst die Grundstücke Flurnummern 604 (Teilfl.), 607/2, 607/3, 607/4, 607/5, 607/6, 607/7, 607/8, 607/9, 607/10, 607/13, 607/14, 607/15, 607/16, 607/17, 607/18, 607/19, 607/20, 607/21, 607/22, 607/23, 607/24, 607/25, 607/26, 607/27, 607/29, 607/30, 607/31, 607/32, 607/33, 607/34, 607/35 (Teilfl.), 607/36, 607/37, 607/38, 607/39, 607/40, 607/41, 607/42, 607/43, 607/44, 607/45, 607/46, 607/47, 607/48, 607/49, 607/50, 607/51, 607/52, 607/53, 607/54, 607/56, 607/55, 607/57, 608, 608/1, 608/2, 608/3, 608/4, 609, 609/6, 609/7, 611, 611/1, 611/2, 611/3, 612, 612/2, 612/3, 612/4, 612/5, 612/6, 612/7, 613, 613/1, 614 und 614/1 der Gemarkung Derching.

Die Aufstellung des Bebauungsplanes erfolgt im Regelverfahren.

Der Geltungsbereich des aufzustellenden Bebauungsplanes ist im beiliegenden Lageplan (Anlage 2) vom 21.01.2021 stark umrandet gekennzeichnet. Der Lageplan ist Bestandteil dieses Beschlusses.

Sachverhalt:

Bisheriger Verfahrensverlauf:

Änderungsbeschluss zur 3. Änderung	11.11.2015 STR
Entwurfsanerkennung	24.11.2015 PUA
Bek. Änderungsbeschluss und frühz. Bet. Öff.	16.12.2015 Stabo
Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden	bis 18.01.2016
Beratung der Stellungn.	03.03.2016 PUA
Billigungs- und Auslegungs-beschluss	21.04.2016 PUA
Bekanntmachung	22.06.2016
Öffentliche Auslegung	30.06. – 01.08.2016
Vorberatung der Stellungn. und weitere Vorgehensweise	04.05.2017 PUA (nö)
Bericht Schallgutacht. und weitere Vorgehensweise	03.05.2018 PUA
Anpassung Planungsziele und Erlass einer Veränd.sperre	21.02.2019 STR
Bek. Veränd.sperre	06.03.2019
Konzeptvorstellung	14.05.2019 PUA
Beratung der Stellungnahmen aus der öffentlichen Auslegung	02.07.2019 PUA
Erneuter Billigungs- und Auslegungsbeschluss	02.07.2019 PUA
Bekanntmachung	31.07.2019 Stabo
Erneute öffentliche Auslegung	08.08. – 13.09.2019

In der heutigen Sitzung sind betreffend das Gebiet Dickelsmoor aus Gründen der Rechtssicherheit folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Einstellung des 3. Änderungsverfahrens und Aufhebung des entsprechenden Aufstellungsbeschlusses (vorliegende Sitzungsvorlage)
2. Aufhebung der auf Ziffer 1 basierenden Veränderungssperre (SV 2021/007)
3. Aufstellungsbeschluss eines neuen Bebauungsplans im Regelverfahren (vorliegende SV)
4. Aufgrund Wechsels ins Regelverfahren Änderungsbeschluss Flächennutzungsplan (SV 2020/448)
5. Erlass einer Veränderungssperre basierend auf dem neuen Bauleitplanverfahren Ziffer 3 (SV 2020/443)
6. Aufhebung des rechtskräftigen, aber funktionslosen Bebauungsplans Nr. 1 (vorliegende Sitzungsvorlage)

Zusammenfassende Erläuterung des Vorgehens:

Aufgrund der Funktionslosigkeit des aktuellen Bebauungsplans und einem notwendigen Verfahrenswechsel in das Regelverfahren ist das bereits angestoßene Bauleitplanverfahren formell einzustellen und der entsprechende Aufstellungsbeschluss aufzuheben.
Die auf diesem Verfahren basierende Veränderungssperre muss dementsprechend mit aufgehoben werden, da dann ihre Grundlage entfällt.

Da die Bauleitplanung aber unverändert weiter betrieben werden soll ist formell ein neuer Aufstellungsbeschluss zu fassen und nunmehr das korrekte Regelverfahren zu wählen. Billigungs- und Auslegungsbeschluss und anschließende erneute öffentliche Auslegung in diesem Verfahren sind nach verwaltungsseitiger Anpassung der Festsetzungen des Bebauungsplans an weitere juristische Erfordernisse ist für das Quartal 01/21 geplant.

Im Regelverfahren muss der Flächennutzungsplan mit angepasst werden, der entsprechende Beschluss ist zu fassen.

Zur Sicherung der Bauleitplanung – wie bisher auch – ist formell eine neue Veränderungssperre zu beschließen. Auf die Geltungsdauer dieser Veränderungssperre wird die Geltungsdauer der alten Veränderungssperre zeitlich „angerechnet“, so dass es für die Eigentümer im Gebiet hierdurch zu keiner längeren Veränderungssperre kommt.

Schließlich muss der bestehende Bebauungsplan, welcher funktionslos ist, aber Rechtsschein entfaltet und dementsprechend von der Verwaltung auch anzuwenden ist, aufgehoben werden. Dies ist zu beschließen.

Dieses Vorgehen entspricht juristischen Vorgaben. Mit den zu fassenden Beschlüssen / Anpassungen sind nach jetziger zeitlicher Planung der Abt. 32 keine Verzögerungen für Grundstückseigentümer im Plangebiet betreffend etwaige Baugenehmigungsverfahren verbunden, da die Möglichkeit der Genehmigung nach Planreife (§ 33 BauGB) existiert.

Historie des Bauleitplanverfahrens:

Die ursprüngliche Intention einer 3. Änderung des Bebauungsplanes resultierte aus den Diskussionen im Planungs- und Umweltausschuss 2014/15 (SV 2014/303 und 2015/095, nö), die sich mit dem Verstoß einiger Bauherren gegen die Festsetzungen des rechtskräftigen Bebauungsplanes beschäftigten. Zielsetzung war, diverse Festsetzungen klarzustellen und im Hinblick auf rechtliche Auseinandersetzungen rechtssicherer zu fassen. Zudem sollten in Teilbereichen auch gewisse Erleichterungen zugelassen werden. Diese Änderung sollte zunächst rein textlich erfolgen. Eine gravierende Änderung mit größerem Baurecht und auch sonstigen freieren Regelungen war schon aufgrund der Entstehungsgeschichte, dem bis dato strengen Vollzug im Plangebiet und auch weiterer Konsequenzen wie der bestehenden mangelhaften Infrastruktur nicht beabsichtigt.

Nachdem im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden im März/April 2016 keine gravierenden Stellungnahmen eingegangen waren, vielmehr damals hauptsächlich die Frage der zulässigen Nutzungen im Gebiet diskutiert wurde, wurde der nur geringfügig angepasste Bebauungsplan vom 30.6. bis 1.8.2016 öffentlich ausgelegt.

Während der öffentlichen Auslegung gingen dann allerdings zwei Stellungnahmen ein, die den Bebauungsplan in der damals ausgelegten Form juristisch nachdrücklich attackierten (insbesondere überholte Festsetzung eines Kleinsiedlungsgebietes, gestalterische Festsetzungen, u.a.).
Daraufhin wurde auf Anraten der Verwaltung nach der Erstellung eines Schalltechnischen Gutachtens der Beschluss gefasst, den Gebietscharakter von einem Kleinsiedlungsgebiet in ein Allgemeines Wohngebiet zu ändern (SV 2018/154). Der Gebietscharakter der Siedlung Dickelsmoor entspricht bereits seit langem nicht mehr dem im Bebauungsplan festgesetzten Kleinsiedlungsgebiet, sondern einem Wohngebiet. Eine Rückkehr zum Kleinsiedlungsgebiet ist ausgeschlossen. Die diesbezügliche Festsetzung des Bestandsbebauungsplans zur Art der Nutzung ist daher in der juristischen Fachsprache funktionslos geworden. Da die übrigen Festsetzungen des Bebauungsplanes mit dem Gebietscharakter Kleinsiedlungsgebiet begründet wurden, sind auch diese als funktionslos anzusehen, da ihnen mittlerweile die Grundlage fehlt. Die Verwaltung ist verpflichtet, funktionslose Bebauungspläne ohne formelles Aufhebungsverfahren weiterhin anzuwenden, obwohl im Falle eines Rechtsstreits das Baurecht nicht nach dem Bebauungsplan, sondern nach § 34 BauGB beurteilt würde.
Die Bebauungsplanänderung mit dem Wechsel vom Kleinsiedlungsgebiet zum Allgemeinen Wohngebiet sollte zum einen den städtebaulichen Charakter der Siedlung bewahren, jedoch auch Erleichterungen für die Bauherren und kleinere Nachverdichtungen beinhalten.

Anlässlich einer Ende Januar 2019 eingereichten Klage wurden die Planungsziele nochmals angepasst (SV 2019/063) und eine Veränderungssperre für das Plangebiet erlassen (SV 2019/066), um während des laufenden Verfahrens Bebauungstendenzen auf Basis des

Baurechts nach § 34 BauGB zu unterbinden, die eine Steuerung des Gebiets später massiv erschweren könnten.

Nach einer Konzeptvorstellung (2019/155) und Anpassung, sowohl der textlichen als auch zeichnerischen Planunterlagen, wurde eine erneute öffentliche Auslegung durchgeführt. Im Nachgang mussten die Unterlagen erneut angepasst und überarbeitet werden.

Nachdem im Januar 2020 während dieses Prozesses aber eine Information über eine Grundstücksteilung verbunden mit einer Anfrage auf Verschiebung seines Baufensters bei der Verwaltung einging, stellte sich die Frage, inwieweit dies mit den im Änderungsverfahren zusätzlich eingeräumten wenigen Baufenstern vereinbar ist und ob diesbezüglich der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt wurde. Eine umfassende juristische Prüfung dieses Einzelaspektes unter Berücksichtigung der neu gestellten Anfrage wurde nötig. Um Abwägungsfehler zu vermeiden, wurden Sachverhalt und gesamtes Bebauungsplanänderungsverfahren zunächst in der ersten Jahreshälfte stadtintern juristisch überprüft und mit dem Wechsel des Baureferenten dann im Herbst eine Kanzlei mit der Überprüfung des Sachverhalts beauftragt. Die heutigen Beschlussvorschläge sind (erste) Ergebnisse dieser Überprüfungen.

Erläuterung der notwendigen Beschlüsse im Detail:

Die nochmalige juristische Überprüfung bestätigte erneut das faktisch vorliegende Allgemeine Wohngebiet und die daher anzunehmende Funktionslosigkeit des Bebauungsplanes.
Daher ist im Rahmen der Bauleitplanung nicht von einem bestehenden Baurecht nach dem vorhandenen Bebauungsplan, sondern von einem bestehenden Baurecht nach § 34 BauGB, in kleinen Teilbereichen sogar nach § 35 BauGB auszugehen. Dies führt dazu, dass die angestrebten Festsetzungen des Bebauungsplanes rechtlich betrachtet nicht als Erleichterungen für die Bauherren und eine geringfügige Nachverdichtung zu interpretieren sind, sondern viel mehr als eine Bewahrung der vorliegenden Baustruktur mit teilweise Einschränkungen gegenüber dem Baurecht nach § 34 BauGB.

Diese Schlussfolgerung wirkt sich auf die Wahl des Verfahrens aus: Bisher wurde das Änderungsverfahren des Bebauungsplanes gem. § 13 a BauGB durchgeführt. Dies kann nicht aufrechterhalten werden.
Nach § 13 a Abs. 1 Satz 1 BauGB kann ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (Bebauungsplan der Innenentwicklung) im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Dies gilt entsprechend für die Änderung und Ergänzung eines Bebauungsplans (§ 13 a Abs. 4 BauGB).
Der Begriff der Innenentwicklung ist nicht legal definiert. Mit dem beschleunigten Verfahren und den damit verbundenen Verfahrenserleichterungen (u.a. dem Verzicht auf die Durchführung einer Umweltprüfung sowie der Eingriffs-Ausgleich-Fiktion, etc.) will der Gesetzgeber einen Anreiz dafür setzen, dass die Gemeinden von einer Neuinanspruchnahme von Flächen durch Überplanung und Zersiedlung des Außenbereichs absehen und darauf verzichten, den äußeren Umgriff vorhandener Siedlungsbereiche zu erweitern. Diese gesetzgeberische Intention hat in § 13 a Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Nennung der Wiedernutzbarmachung von Flächen und der Nachverdichtung als spezielle Maßnahmen der Innenentwicklung beispielhaft ihren Niederschlag gefunden.

Vorliegend wird der Siedlungsbereich aber in Teilflächen erweitert (Teilflächen sind aktuell nach § 35 BauGB zu beurteilen) und zudem ein im Wesentlichen bestandserhaltender Bebauungsplan angestrebt. Das bloße Überführen eines Bereichs nach § 34 BauGB in einen im Wesentlichen bestandserhaltenden Bebauungsplan wie vorliegend stellt aber keine Maßnahme der Innentwicklung nach § 13 a BauGB dar. Es wird in diesem Fall nicht (Neues) entwickelt, sondern nur (das Vorhandene) festgeschrieben.
Nachdem die falsche Wahl des Verfahrens zu einem Verfahrensfehler führen würde, der die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes gefährdet, wird ein Wechsel vom beschleunigten Verfahren nach §13 a BauGB hin zum Regelverfahren empfohlen.

Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren nach § 13 a BauGB wird nach dem Verfahrenswechsel eine Umweltprüfung und ein Umweltbericht nötig und der Bebauungsplan muss sich aus dem Flächennutzungsplan entwickeln. Demnach ist eine Flächennutzungsplanänderung (Kleinsiedlungsgebiet in Wohnbaufläche) im Parallelverfahren durchzuführen (s. SV 2020/448 dieser Sitzung).

Zur Verdeutlichung des Verfahrenswechsels und um sich vom funktionslosen Bebauungsplan als Grundlage des weiteren Verfahrens zu entkoppeln wird empfohlen, das bisherige Verfahren (3. Änderung des Bebauungsplanes) einzustellen und formell ein neues Bauleitplanverfahren zu beginnen.
Die Planungsziele entsprechend den Bisherigen und ergeben sich insbesondere aufgrund der bestehenden Strukturen im Gebiet. Eine zu ausgeprägte Nachverdichtung, sowohl bezogen auf den Versiegelungsgrad, als auch auf die Anzahl im Gebiet lebender Personen, ist mit den bestehenden Straßenverhältnissen als auch mit der Kapazität des Kanalnetzes nicht vereinbar. Zudem soll der bestehende städtebauliche Charakter weitestgehend erhalten bleiben.
Da die bisherige Plankonzeption inhaltlich grundsätzlich weiterverfolgt wird, können die bisherigen öffentlichen Auslegungen und die dort eingegangenen Stellungnahmen im neuen Verfahren an Stelle einer neuen frühzeitigen Beteiligung (§ 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 BauGB: Unterrichtung und Erörterung zuvor auf anderer Grundlage erfolgt) und in der Abwägung berücksichtigt werden.

Die formell neue Bauleitplanung ist erneut durch eine neue Veränderungssperre zu sichern, da ein zwischenzeitliches Ausufern des Gebietes auf § 34 BauGB zwingend unterbunden werden muss. Die zweijährige Laufzeit der bisherigen Veränderungssperre für das Plangebiet endet am 06.03.2021, daher wäre eine Verlängerung um 1 Jahr auch ohne Verfahrenswechsel nötig geworden. Die Verwaltung empfiehlt mit der Einleitung des neuen Bebauungsplanverfahrens auch erneut den Erlass einer Veränderungssperre für dieses weitere Jahr zu beschließen (s. SV 2020/443 dieser Sitzung). Die bisherige Veränderungssperre ist in Folge der Einstellung der 3. Änderung aufzuheben (s. SV 2021/007 dieser Sitzung).

Schließlich ist für den ursprünglichen Bebauungsplan ein formelles Aufhebungsverfahren §1 Abs. 8 BauGB durchzuführen, um den gesetzten Rechtsschein beseitigen, da der Fehler nicht geheilt werden kann. Dies ist auch aus Amtshaftungsgründen zwingend erforderlich.

Anlagen:

1. Geltungsbereich Bebauungsplan Nr.1 für das Gebiet „Dickelsmoor“ im Stadtteil Derching in der Fassung vom 20.02.1997

2. Geltungsbereich Bebauungsplan Nr.1 neu für das Gebiet „Dickelsmoor“ im Stadtteil Derching (21.01.2021)