

Federführung:
60 - Planung, Bauordnung, Verkehr
Produkt:
60.01 Stadtplanung

Datum:
30.11.2014

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen	10.12.2014	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	18.12.2014	Entscheidung

Bebauungspläne mit Kerngebietsfestsetzungen

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, neben dem als unwirksam erkannten Bebauungsplänen Nr. 5 und 6 die weiteren Bebauungspläne mit Kerngebietsfestsetzungen hinsichtlich einer Unwirksamkeit zu prüfen und nach Dringlichkeit der Überarbeitung zu sortieren.
2. Auf Grundlage eines Gesamtkonzeptes sollen die Gebiete der Innenstadt den im Integrierten Handlungskonzept 2013 definierten zukunftsfähigen Funktionen und Aufgaben entsprechend planungsrechtlich in den zu überarbeitenden Bebauungsplänen gesichert werden.
3. Im zuständigen Ausschuss für Umwelt, Planung und Bauen wird für das Jahr 2015 der Bebauungsplan Nr. 6 Bereich Kupferpassade/Berkelhaus/Parkhaus als dringlichst zu ändernder Bebauungsplan in die Prioritätenliste aufgenommen.

Sachverhalt:

Am 26.06.2014 hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster die 7. Änderung des Bebauungsplans Nr. 5 „Neuordnung Innenstadt“ im Rahmen einer Normenkontrollklage für unwirksam erklärt. Das Gericht erklärte die Nichtigkeit dieser Änderung aufgrund fehlerhafter Festsetzungen zum festgesetzten „Kerngebiet“ (MK) laut Baunutzungsverordnung (BauNVO).

In der Urteilsbegründung geht es vorrangig um die in einem MK-Gebiet grundsätzlich nicht anwendbare Festsetzung 2, da sie den im Kerngebiet überwiegend gewünschten und erforderlichen Nutzungen von Gebäuden wie Läden, Dienstleistungseinrichtungen, Verwaltungen etc. widerspricht und in den Nebenstraßen zur Fußgängerzone Wohnen allgemein auch im Erdgeschoss und damit unzulässigerweise insgesamt bis zu 100 % in einem Gebäude zulässt:

1. In Gebäuden in Kerngebieten, die an die Letter Straße, Schuppenstraße und Bernhard-von – Galen-Straße angrenzen, sind gemäß § 1 Abs. 7 BauNVO im Erdgeschoß nur Nutzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 4 und 6 zulässig. Dazu gehören Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandels- und gastronomische Betriebe und

Einrichtungen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke sowie Wohnungen für Betriebsinhaber, usw.

2. Gemäß § 1 Abs. 6 BauNVO ist in Kerngebieten die nach § 7 Abs. 3 ausnahmsweise zulässige Nutzung (Wohnungen, die nicht unter den Absatz 2 Nr. 6 und Nr. 7 fallen) für das Erdgeschoss der Gebäude, die an den unter f) genannten Straßen angrenzen, nicht Bestandteil des Bebauungsplanes, für alle übrigen Gebäude und Geschosse jedoch allgemein zulässig.

Diese Festsetzung beruhte in den 1980er Jahren mit dem Ziel der „Erhaltenden Stadterneuerung“ auf dem Wunsch, ein Nebeneinander von sehr hohem Anteil an Läden, Praxen etc. in der Fußgängerzone und starker, vorhandener Wohnnutzung in den Nebenstraßen zu ermöglichen, die aber auch über eine sehr hohe städtebaulich Dichte verfügen (Vorteil: bis zu 100% Überbauung zulässig, geringere Gebäudeabstände möglich, öffentliche Parkplatzanlagen zulässig). Die BauNVO ließ zum damaligen Zeitpunkt nur „besondere städtebauliche Gründe“ für Festsetzungen mit Überschreitung der Grenzwerte zu; diese waren kaum herleitbar in Mittelzentren, wo auch noch Wohnen die Innenstädte im Gegensatz zu Großstädten prägt. Mittlerweile hat der Gesetzgeber hier die Problematik für die Innenstadtentwicklung neu bewertet und erwartet in der BauNVO nur noch vergleichsweise niederschwellige „städtebauliche Gründe“.

Das Urteil des OVG zur Unwirksamkeit der 7. Änderung bedingt rechtlich, dass wieder der zuvor gültige Rechtsstand im Bebauungsplan Nr. 5 eintritt. Dieser enthält aber ebenso die o.g. Festsetzung. Daher empfahl das Gericht bei der mündlichen Verkündung des Urteils, auch die mögliche Unwirksamkeit des alten B-Plans zu prüfen und ggf. Konsequenzen zu ziehen.

Zur Rechtslage nach Rücksprache mit Fachanwälten:

- Während ein OVG rechtlich in der Lage ist, mit einem Urteilspruch einen Bebauungsplan für unwirksam zu erklären, steht einer Gemeinde, einer Untere Bauaufsichtsbehörde oder auch der höheren Verwaltungsbehörde keine Normverwerfungskompetenz zu. Damit behält – trotz des jetzigen Wissens um das Problem des jetzt wieder anzuwendenden Bebauungsplans Nr. 5 seit der 7. Änderung – dieser alte Plan seine Rechtskraft.
- Die Bauaufsicht – im Fall Coesfelds die eigene im Auftrag des Bürgermeisters – muss im Fall des B-Plan Nr. 5 diesen weiter anwenden. Die Bediensteten der Baugenehmigungsbehörde handeln dann amtspflichtwidrig, wenn sie einen als unwirksam erkannten, aber noch nicht unwirksam erklärten Bebauungsplan anwenden und eine – paradoxerweise – dann unrechtmäßige Baugenehmigung erteilen. Diese würde einer Klage nicht standhalten.
- Drei Fallvarianten sind dabei zu unterscheiden, auf die die Untere Bauaufsichtsbehörde im Bauantragsverfahren mit einem als unwirksam erkannten B-Plan trifft. Bei jeder Antragstellung ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden eine parallele Prüfung nach § 34 BauGB bzw. des Vorgängerbebauungsplan (sofern nicht auch unwirksam!!) erforderlich:
 - Fall 1: Der Bebauungsplan lässt das Vorhaben zu, ist jedoch unwirksam. Das Vorhaben ist auch ohne den Bebauungsplan nach § 34 BauGB (sich einfügen) oder aufgrund des Vorgängerbebauungsplans planungsrechtlich zulässig > Die Stadt Coesfeld kann die Baugenehmigung erteilen, da spätestens in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren das Gericht die Baugenehmigung erteilen würde. Die Entscheidung ist rechtmäßig. Die Gefahr von Amtshaftungsansprüchen besteht nicht.
 - Fall 2: Der Bebauungsplan lässt das Vorhaben zu, ist jedoch unwirksam. Das Vorhaben ist ohne den Bebauungsplan planungsrechtlich jedoch unzulässig, da es nicht den Festsetzungen des Vorgängerbebauungsplans entspricht oder sich im unbeplanten Innenbereich nicht nach § 34 BauGB einfügt. Eine Baugenehmigung

kann derzeit nicht rechtmäßig erteilt werden. Die Erteilung einer rechtswidrigen Baugenehmigung würde eine Amtspflichtverletzung darstellen und einen Amtshaftungsanspruch gegen den Bürgermeister auslösen.

- Fall 3: Der Bebauungsplan lässt das Vorhaben nicht zu und ist unwirksam. Das Vorhaben ist aber planungsrechtlich nach den Festsetzungen des Vorgängerbebauungsplans bzw. nach Beurteilung als unbepannter Innenbereich nach § 34 BauGB zulässig. Dies ist der kritischste, paradoxeste Fall: Eine Baugenehmigung kann nicht rechtmäßig erteilt werden, der Antragsteller hat aber einen Anspruch auf eine Baugenehmigung, weil nach vor dem unwirksamen B-Plan geltenden Recht genehmigungsfähig. Die Erteilung einer rechtswidrigen Baugenehmigung würde eine Amtspflichtverletzung darstellen und einen Amtshaftungsanspruch gegen den Bürgermeister auslösen.
- Die Verwaltung muss den Rat hören, damit dieser Konsequenzen ziehen kann. Die Empfehlung der Verwaltung lautet: Der Rechtsschein des oder der unwirksamen Plans/Pläne ist schnell zu beseitigen!
- Wird der Rat nicht tätig, ist seitens der Verwaltung die Kommunalaufsicht einzuschalten.

Umfang der Problembebauungspläne mit MK-Festsetzungen:

Im Stadtgebiet Coesfeld einschließlich Ortsteil Lette sind die folgenden B-Pläne mit Kerngebietsfestsetzung betroffen. Diese müssen inhaltlich noch einer abschließenden Prüfung unterzogen werden, wie weitreichend eine Überplanung erforderlich ist (siehe Karte Anlage 1 aus Sitzung UPB 2.7.2014):

- Bebauungsplan Nr. 2 Neuordnung Innenstadt (Bereich Markplatz)
- Bebauungsplan Nr. 3 Neuordnung Innenstadt (Bereich Walkenbrücken-/ Mühlenstraße)
- Bebauungsplan Nr. 5 Neuordnung Innenstadt (Bereich Jakobikirche, Krankenhaus)
- Bebauungsplan Nr. 6 Neuordnung Innenstadt (Bereich Kupferpassage/Berkelhaus, bis Sökelandstraße)
- Bebauungsplan Nr. 8 Cronestraße (Bereich Letterstraße, Crone-/Mittelstraße)
- Bebauungsplan Nr. 88 Neuordnung Innenstadt (Bereich Bahnhofstraße/Fabrikstraße)
- Bebauungsplan Nr. 76 Ortsdurchfahrt B 474 im OT Lette (Bereich Alter Kirchplatz)

Die Stadt Coesfeld als Träger ihrer kommunalen Planungshoheit muss prüfen, welches Gewicht die Problemstellungen um die MK-Festsetzungen im Einzelnen haben.

Folgen aus der Einschätzung:

Es besteht eine keine Klarheit mehr über die Weiterentwicklung des Bestandes und der Zielsetzungen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes von 2011 und des Integrierten Handlungskonzeptes Innenstadt von 2013. Die Ziele (Wohnen, Dienstleistung Handel) können räumlich nicht mehr klar verortet werden.

Es besteht insbesondere keine Planungssicherheit mehr in Bezug auf Ansiedlungen im großflächigen Einzelhandel. Dieser ist nur in einem festgesetzten MK-Gebiet oder SO-Gebiet zulässig! Gleiches gilt für große öffentliche Parkhäuser.

Zu ziehende Konsequenzen:

- Schaffung rechtssicherer Bebauungspläne als Grundlage privater Investitionen
- Absicherung der Gestaltungssatzung durch Bebauungsplanfestsetzungen
- Zunächst Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für die Innenstadt auf Basis des InHK 2013 mit zwei Schwerpunkten:
 1. Sicherung eines Kerns der Innenstadt als MK:

- großflächigen EH sichern
- Spielraum für weiteren großflächigen EH schaffen
- Parkbauten integrieren
- hohe Verdichtung ermöglichen
- Ausschluss von Wohnen EG und 1. OG (Immissionskonflikte vermeiden)
- Standort für Gastronomie und Events absichern

2. Klärung der künftigen Aufgabe anderer Stadtquartiere:

- Wandel in der Bedeutung der Quartiere, wo zusehends die Einzelhandelsfunktion zurückgetreten ist (Hinterstraße, Walkenbrückenstraße > siehe InHK)
- Festsetzungsmöglichkeiten zu gemischt genutzten Quartieren heute mit Überschreitung Obergrenzen BauNVO seit 2013 einfacher möglich, ebenso § 4a BauNVO: Förderung des Wohnens
- Förderung des Wohnens in der Innenstadt außerhalb der Kernzonen

Eine erste Grobprüfung wurde durchgeführt. In Anlage 2 wird eine Übersicht über die Bereiche gegeben, wo nach grober erster Erfassung der Bestandssituation noch ein Kerngebiet mit zulässigen Festsetzungen erhalten werden kann und eine mögliche Definition der Randbereiche, die in ihrer Entwicklungsperspektive noch zu prüfen sind. Daraus ergibt sich, dass

- Die Aufarbeitung der Pläne in einem Zeitraum von 3 –5 Jahren zwingend erforderlich ist
- Bebauungspläne dann nach Prioritäten abzarbeiten sind. Ggfls. sind für alle vorab Änderungsbeschlüsse - mit Veränderungssperren zu fassen, zumindest dort, wo sich Fehlentwicklungen abzeichnen.

Die Bearbeitung der Innenstadtbebauungspläne setzt zusätzliches, versiertes Personal (1 Stelle) voraus. Es sollte bewusst keine externe Vergabe der Planungsleistung angestrebt werden, da sehr viel Recherche in Altakten, Einzelgespräche und Ortskenntnis erforderlich ist und hier eine Kernfrage der weiteren städtebaulichen Entwicklung bearbeitet werden soll.

Anlagen:

Karte Übersicht B-Pläne mit MK-Festsetzungen

Karte Übersicht zukünftige Gebietstypen