

Erläuterungen zur Beschlussfassung

Seitens des Gesetzgebers sind im Laufe der vergangenen Jahre sowohl vermehrte Anforderungen, als aber auch Erleichterungen für bestimmte Verfahren verabschiedet worden. Zusätzliche Anforderungen beziehen sich im Wesentlichen auf den Umweltbereich: in Umsetzung europäischer Vorgaben ist die Erstellung eines umfangreichen Umweltberichtes für Regelverfahren Pflicht, die Inanspruchnahme von Ackerboden muss besonders begründet werden. Die Anzahl der zu berücksichtigenden Belange sowie die Intensität der Auseinandersetzung mit den einzelnen Themenfeldern sind deutlich angestiegen. Erleichterungen in Bezug auf die Beschleunigung von Verfahren wurden 2007 mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte eingeführt: Unter bestimmten Bedingungen kann ein "Bebauungsplan der Innenentwicklung" nach § 13a BauGB aufgestellt werden, bei dem auf bestimmte Beteiligungen verzichtet, ein Eingriff nach Bundesnaturschutzgesetz nicht ausgeglichen, ein Umweltbericht durch die Prüfung von Umweltbelangen ersetzt und – falls erforderlich – der Flächennutzungsplan im Wege der Berichtigung angepasst werden kann. Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB mit ähnlichen Verfahrenserleichterungen kann nur angewendet werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt sind oder es nur um eine Planung zur Sicherung des baulichen Bestands geht.

Insoweit wird unter dem Oberbegriff der "Bauleitplanung" unterschieden nach

- Flächennutzungsplanänderungen im Regelverfahren als
 - selbständige Erarbeitung
 - paralleles Verfahren zu einem Bebauungsplan
- Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bebauungsplänen im Regelverfahren¹
- Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB
- Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB

Zu prüfen ist nun zu einzelnen Rahmenbedingungen, welche Spielräume seitens des Gesetzgebers ermöglicht werden, wie der "Kölner Standard" ausgeübt wird und welche Vorgehensweise unter Berücksichtigung sinnvoller Beteiligungen umgesetzt werden sollte.

Vorschläge zur Beschleunigung

Im Folgenden werden Empfehlungen für eine sinnvolle Beschleunigung dargestellt. Hintergrund ist die Einschätzung der Verwaltung, dass bei Ausschöpfen aller seitens des Gesetzgebers ermöglichten Maßnahmen ein Entfall von Verfahrensschritten zwar vordergründig zur Beschleunigung führen kann, aber durch Einsprüche und erhöhten Erörterungsbedarf ein Verfahren "am Ende des Tages" auch länger dauern könnte. Seitens der Öffentlichkeit könnte auch eine erhöhte Klagebereitschaft die anfangs eingesparte Zeit nach dem Verfahren wieder angehängt werden müssen.

Insbesondere ist ein regelmäßiger Abgleich mit politischen Zielsetzungen durchaus als investorenfreundlich anzusehen - der Investor erhält parallel zum Verfahren und nicht erst zum Satzungsbeschluss die Maßgaben mitgeteilt, unter denen die politischen Gremien sein Vorhaben umsetzen wollen. Teilweise wird auch seitens der Investoren der Wunsch an die Verwaltung herangetragen, "freiwillig" ein förmliches Verfahren durchzuführen, um den Vorgabenbeschluss als Sicherheit zu erhalten.

¹ Der Begriff "Bebauungspläne" gilt hier gleichermaßen auch für "Vorhabenbezogene Bebauungspläne" nach § 12 BauGB.

Es ist daher weiterhin sinnvoll und zu empfehlen, Politik und Stadtgesellschaft auf dem Weg der Stadtentwicklung und -gestaltung mitzunehmen und für transparente Prozesse zu sorgen.

Mögliche Zeitersparnisse sind für diese Prozesse nicht pauschal darzustellen, da jedes Verfahren Besonderheiten unterliegt. Auch ist zu berücksichtigen, dass in bisherigen "Wartezeiten" eines Projektes aufgrund von Ausschussberatungen die personellen Ressourcen für andere Projekte eingesetzt wurden.

Jede einzelne Beschleunigung kann jedoch insgesamt zu einem zügigen Ablauf beitragen. So kann eine Woche Beschleunigung z.B. dazu beitragen, für den nächsten Verfahrensschritt einen Beschlusstermin früher zu erreichen.

Einen Zeitraum für die Dauer von Bauleitplanverfahren insgesamt anzugeben, ist äußerst schwierig: nicht nur die Frage der Komplexität oder der Kritik an einzelnen Verfahren spielen eine Rolle, sondern auch, inwieweit vor dem Aufstellungsbeschluss bereits umfangreiche Vorarbeiten durchgeführt und der "offizielle" Zeitrahmen dadurch minimiert werden konnte.

Bei Modell B ist zu berücksichtigen, dass - bei allen Vorzügen von Beschleunigungen - es im Einzelfall zu tlw. sehr zeitintensiven Nachsteuerungen und Verhandlungen im späteren Verfahren kommen kann. Inhaltlich führt der Verzicht auf separate Aufstellungsbeschlüsse insgesamt zu einer Erhöhung des Projektentwicklerrisikos, d.h. diese müssen in deutlich höhere Vorleistungen gehen, ohne eine Absicherung durch Beschlüsse zu haben.

Empfohlen wird daher das Modell A

Als Alternative beschlossen werden könnte auch die sogenannte "Turbovariante", die alle Möglichkeiten der Beschleunigung ausschöpft (Modell B).

Die wesentlichen Bausteine werden anhand des förmlichen Verfahrens dargestellt. In der Anlage 4 werden weitere Möglichkeiten zur analogen Umsetzung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren sowie bereits praktizierte Maßnahmen der Beschleunigung dargestellt, die keiner Beschlussfassung bedürfen.

Bisherige Handhabung, gesetzliche Vorgaben und Empfehlungen im Einzelnen

1. Beschlussfassungen in Bauleitplanverfahren

Im Regelfall durchläuft ein Bauleitplanverfahren eine Vielzahl an Beschlüssen. Üblich sind nach dem Aufstellungsbeschluss der Beschluss zur Durchführung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit sowie mindestens ein Offenlagebeschluss. Kölner Besonderheit sind ergänzend der Beschluss der Bezirksvertretung zum Umgang mit den Stellungnahmen aus der frühzeitigen Beteiligung, die erst daran anschließende Aufbereitung durch die Verwaltung sowie der Vorgabenbeschluss des Stadtentwicklungsausschusses.

Gesetzlich vorgegeben ist jedoch lediglich der Satzungsbeschluss für Bebauungspläne bzw. der Feststellungsbeschluss für (die Änderung von) Flächennutzungspläne(n); jeweils verbunden mit einer Abwägung der öffentlichen und privaten Belangen unter- und gegeneinander.

In Einzelfällen kann für ein Bebauungsplanverfahren der Aufstellungsbeschluss notwendig sein, da nur mit ihm die sog. "planakzessorischen Sicherungsinstrumente" eingeleitet werden können (Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB oder Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB). Oftmals ist es für Investoren wichtig, über einen Aufstellungsbeschluss zu verfügen, um eine gewisse Planungssicherheit zu erhalten. Auch ist dieser Voraussetzung für eine Kreditvergabe.

Modell A

Beibehalten werden Aufstellungsbeschluss sowie der Beschluss zur frühzeitigen Beteiligung und der abschließende Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss. Aufstellungsbeschluss und der Beschluss zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit werden möglichst zusammengefasst.

Neu gefasst werden Vorgaben- und Offenlagebeschluss:

Als "Kölner Modell" ist die Beschlussfassung über die eingegangenen Stellungnahmen aus der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Bezirksvertretung und - nach Aufbereitung durch die Verwaltung - durch den Stadtentwicklungsausschuss (Vorgabenbeschluss) anzusehen. Empfohlen wird zum einen die Zusammenfassung der beiden bislang separat laufenden Beschlussvorlagen - d. h. Aufbereitung der eingegangenen Stellungnahmen durch die Verwaltung, Beschluss der BV und anschließend Vorgabenbeschluss durch den StEA. Hier ist eine Zeitersparnis von 1 bis 3 Monaten zu sehen. Durch die konkreten Vorgaben kann der Offenlagebeschluss unter Beibehaltung des Vorgabenbeschlusses entfallen, die Gremien werden über eine Mitteilung informiert. Hier wäre eine zusätzliche Einsparung von rd. 1 bis 2 Monaten zu sehen.

Möglich wäre alternativ der Entfall des Vorgabenbeschlusses unter Beibehaltung des Offenlagebeschlusses.

Modell B

Beibehalten wird lediglich der abschließende Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss und – lediglich bei Bedarf – der Aufstellungsbeschluss. Alle anderen Beschlüsse werden durch Mitteilungen ersetzt.

In Summe kann dies eine Zeitersparnis von 6 bis 8 Monaten bewirken. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass nicht nur Investoren ein erhebliches Risiko eingehen, wenn sie erst so spät eine Rückmeldung durch die politischen Gremien erhalten, sondern auch die Außenwirkung eines Projektes bei Ablehnung / grundsätzlicher Änderung zum Abschluss des Verfahrens erheblichen Schaden erleiden kann.

2. Änderungen der Beratungsfolge (identisch in Modell A und B)

- a) Eingeübte Praxis in Köln ist, dass Vorlagen mit Beschlussfassung im Stadtentwicklungsausschuss zuerst im Stadtentwicklungsausschuss, dann in den Bezirken bzw. weiteren Fachausschüssen vorberaten werden. Für Vorlagen mit Beschlussfassung im Rat gilt eine geänderte Reihenfolge – zuerst die Vorberatung in der Bezirksvertretung, dann im StEA. Diese Reihenfolgen sind gesetzlich nicht vorgegeben.

Zur Beschleunigung schlägt die Verwaltung vor, dass Beschlussvorlagen für verfahrensleitende Beschlüsse (Aufstellungsbeschluss, Offenlagebeschluss) den Bezirksvertretungen oder einem mitberatenden Fachausschuss immer dann zuerst zur Vorberatung vorzulegen sind, wenn damit gegenüber der regulären Beratungsfolge ein Zeitgewinn erreicht werden kann. Diese variable Reihenfolge gilt auch für Satzungsbeschlüsse – d.h. die Reihenfolge für Vorberatungen (StEA, BV, Fachausschuss) ist flexibel, nur der Rat folgt zur Beschlussfassung abschließend.

Diese Regelung kann zu einem Zeitgewinn von 1 bis 2 Monaten führen.

- b) Wenn bei Erstvorlage einer Vorlage der StEA die Vorlage vertagt, können bislang auch die nachfolgenden Gremien nicht beraten. Hierfür gibt es keine gesetzliche Grundlage.

Ergänzend wird daher vorgeschlagen, dass ein nachfolgender Ausschuss die Vorlage auch beraten kann, wenn der StEA diese (z.B. wegen Beratungsbedarf) vertagt hat. Die Beschlussfassung verbleibt natürlich beim StEA.

Diese Regelung kann zu einem Zeitgewinn von mindestens 1 Monat führen.