

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Stefan Tysper



## Kurzreferat

zur

## Umsetzung des Masterplanprozesses „Haufeld“

in der Sitzung des Planungsausschusses der Kreisstadt Siegburg  
am 26.06.2018 ab 19.30 Uhr

REDEKER | SELLNER | DAHS



## A. Einleitung

### I. Stadtentwicklung als „Perpetuum mobile“?

- Die Kreisstadt Siegburg ist wie jede andere Stadt niemals „fertig“!
- **Stadtentwicklung** ist ein permanenter **Prozess**; sie findet alltäglich (so auch heute) statt.
- **Stadtentwicklung** und **Masterplanung** sind insofern kein „Perpetuum mobile“, als es zwar ein Stück weit um **Utopie** und dauernde Arbeit geht, die jedoch nicht ohne Energieverbrauch zu leisten ist.



## A. Einleitung

### II. Aufbau des Masterplanprozesses „Haufeld“

- 2 Stufen + Grundlagenbeschluss:
  - ❖ 1. Stufe = Moderierte Mehrfachbeauftragung mit Einbeziehung von Grundstückseigentümern bzw. Anliegern
  - ❖ 2. Stufe = Diskussion des Ergebnisses der Mehrfachbeauftragung im politischen Raum und mit der Öffentlichkeit
  - ❖ Grundlagenbeschluss für den Masterplan als „Maßnahmenplan“ für die weitere städtebauliche Ordnung!



## A. Einleitung

### III. Ziel des Masterplanverfahrens „Haufeld“

- Definition einer adäquaten und nachhaltigen Nutzung der vorhandenen Flächen sowie einer städtebaulichen Neuordnung und Aufwertung der Gesamtsituation unter **Berücksichtigung und Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse** (Schallschutz, Besonnung und Klimaschutz)  
= **Planungsleitlinie** des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB!
- Masterplan soll für eine modulare Entwicklung als Grundlage für notwendige **Maßnahmen** dienen, um das Plangebiet städtebaulich neu zu ordnen.
- Um diese „**Maßnahmen**“ im Sinne möglicher planerischer **Umsetzungsstrategien einer Flächenentwicklung** geht es in diesem Kurzreferat.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### I. Was ist ein Masterplan?

Ein Masterplan ist ein städtebaulicher Begriff für die – **informelle** – gesamtheitliche städtebauliche Planung eines bestimmten (größeren) räumlichen Bereiches.

- Masterpläne zeigen **Strategien** auf, die für einen **längeren Zeitraum** vorgesehen sind, jedoch auch im Laufe des Planungsprozesses **optimiert** werden können.
- Das „Masterplanaufstellungsverfahren“ ist rechtlich nicht genau definiert und bietet allen Beteiligten einen großen Spielraum an Entwicklungspotentialen.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Kurzum: Der Masterplan ist ein informelles Planungsinstrument, das am **Prinzip der Freiwilligkeit** ansetzt und im **Dialog** stetig weiterentwickelt wird; er dient der
  - ❖ Information,
  - ❖ Kommunikation,
  - ❖ Diskussion,
  - ❖ Koordination,
  - ❖ Integration,
  - ❖ Reflexion und
  - ❖ Innovation.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### II. Rechtliche Einordnung des Masterplans

#### 1. Abwägungsbeachtlichkeit

- **Entwicklungskonzept** i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB = **Planungsleitlinie** = im Katalog der öffentlichen und privaten Belange, die in die **Abwägung** einzustellen sind.
- **Abwägungsgebot** gemäß § 1 Abs. 7 BauGB = zentrales Gebot rechtsstaatlicher Planung!
- Zwischenfazit: Informelle Masterplanung bietet „**Abwägungsmaterial**“.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 2. Abgrenzung zur (formellen) Bauleitplanung

- „Formelle Planung“ = gesetzlich geregelt (BauGB).
- „Informelle Planung“ = alle Planwerke, deren fachliche Inhalte, Darstellungsformen und Verfahrenswege rechtlich nicht vorgeschrieben sind.
- Häufig dienen solche Pläne, Konzepte und Studien der Vorbereitung oder Ergänzung der Bauleitplanung.
- Von Bebauungsplänen unterscheiden sich die informellen städtebaulichen Planungen insofern, als es sich bei ihnen nicht um Rechtsnormen, die Außenwirkung entfalten, handelt.





## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Gegenüber **Flächennutzungsplänen** besteht der wesentliche Unterschied darin, dass das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB in Bezug auf die informellen Planungen nicht gilt; das BauGB knüpft an die Existenz informeller Planungen also **keine verwaltungsinterne Bindungswirkung!**
- Zwischenfazit: Um „Rechtskraft“ zu erlangen, muss der Masterplan (als sog. „**persuasives Instrument**“) in den traditionellen (sog. „**regulativen**“) Instrumenten der Stadtplanung (FNP, BPlan, Satzung der Kommune) nach den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren **eingebunden** werden.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### III. Ablauf der Baulandentwicklung

➤ „Glockenmodell“ der Baulandentwicklung/-ausweisung:

- ❖ Bauleitplanung gem. §§ 1 ff. BauGB als „erster Glockenschlag“;
- ❖ Bodenordnung (Umlegung) gem. §§ 45 ff. BauGB als „zweiter Glockenschlag“;
- ❖ Erschließung gem. §§ 127 ff. BauGB als „dritter Glockenschlag“.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### IV. Umsetzungen durch Besonderes Städtebaurecht

- Generell besitzen die informellen Planungen im vorrangigen Besonderen Städtebaurecht als speziellem Baurecht eine besondere Bedeutung insofern, als städtebauliche Entwicklungskonzepte beispielsweise eine Rolle spielen bei
  - ❖ Stadtumbaumaßnahmen,
  - ❖ Maßnahmen der Sozialen Stadt und
  - ❖ Sanierungsmaßnahmen.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 1. Spezialität des Besonderen Städtebaurechts

- Folgt das Allgemeine Städtebaurecht dem Leitbild der „Angebotsplanung“, besteht die **Spezialität des Besonderen Städtebaurechts** darin, dass es die Umsetzung der jeweiligen „Maßnahme“ einschließt.
- Das **Recht der Sanierungsmaßnahme** hat die tatsächliche Sanierung nicht nur zum Ziel, sondern sorgt für ihre tatsächliche Durchführung.
- Die **Entwicklungsmaßnahme** soll die Bebauung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs tatsächlich herbeiführen.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 2. „Maßnahmeblöcke“ des Besonderen Städtebaurechts

- Das Besondere Städtebaurecht enthält folgende vier **Maßnahmeblöcke**:
  - ❖ die städtebauliche **Sanierungsmaßnahme**,
  - ❖ die städtebauliche **Entwicklungsmaßnahme**,
  - ❖ die **Erhaltungssatzung** und
  - ❖ die städtebaulichen **Gebote**.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 3. Sanierungsrechtliche Umsetzungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB)

- **Ziel** ist die wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur **Behebung städtebaulicher Missstände** durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen.
- Das Sanierungsrecht eröffnet also den Gemeinden Möglichkeiten, gebietsbezogen **städtebauliche Missstände** zu beheben.
- **Weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum** der Gemeinden bei der Bewertung der zukünftigen Struktur und Funktion wie auch bei der Abgrenzung eines Sanierungsgebietes!



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- **Sanierung** ist nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ein **Prozess**, der als **Gesamtmaßnahme** eine **Koordination** sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen erfordert.
- **Eingriffsinstrumentarium** auf der Grundlage der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebiets:
  - ❖ **Genehmigungsvorbehalte** für Grundstücksgeschäfte mit Preiskontrollfolge (§ 153 BauGB);
  - ❖ **gesetzliche Vorkaufsrechte** zugunsten der Gemeinde;
  - ❖ **Ausgleichsbeträge** zur Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen (§ 154 BauGB);
  - ❖ **Veräußerungspflicht** der Gemeinde hinsichtlich der zur Durchführung der Sanierung erworbenen Grundstücke.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Ob ein **städtebaulicher Missstand** vorliegt, beurteilt sich auf der Grundlage einer **Gesamtschau**, bei der alle ermittelten Mängel, d.h. sowohl **Substanzmängel** als auch **Funktionsmängel** zu würdigen und zu gewichten sind.
- Ein **städtebaulicher Missstand** kann sich auch aus einem **Zusammenspiel von Substanzmängeln und Funktionsmängeln** ergeben!
- Zwischenfazit: Es bleibt bei der Konstruktion des **Sanierungsrechts** als eines Sonderrechts für besonders **schwerwiegende städtebauliche Problemstellungen**!





## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 4. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

- Ziel von Entwicklungsmaßnahmen ist nicht mehr die Schaffung neuer Orte, sondern die Entwicklung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets, wobei die Maßnahmen der Deckung des Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, an Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen dienen sollen.
- Eine Entwicklungsmaßnahme setzt somit einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordert.
- Charakter einer Gesamtmaßnahme.
- Koordiniertes Maßnahmenbündel.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Der Griff zum Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ist verführerisch und gefährlich!
- **Vorteile** = enteignungsrechtliche „Vorwirkung“ + die Stadt wird in die Lage versetzt, die Kosten der Maßnahmen aus den durch diese selbst bewirkten Bodenwerterhöhungen zu decken, indem ihr über § 154 BauGB die gesamten entwicklungsbedingten Gewinne zufließen.
- **Nachteile** = das Instrument der Entwicklungsmaßnahme darf nicht für städtebauliche Maßnahmen eingesetzt werden, die mit dem Allgemeinen Städtebaurecht bewältigt werden können + es darf auch nicht allein mit dem Ziel der Finanzierung der für die angestrebte Entwicklung erforderlichen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden.
- Zwischenfazit: **Warnung** an Gemeinden, sich von den finanziellen Vorteilen blenden zu lassen, die mit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verbunden sind!



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### V. Umsetzungen durch Allgemeines Städtebaurecht

#### 1. Bauleitplanung

- Änderung des Flächennutzungsplanes.
- Qualifizierter Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB).
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB).
- Einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB).
- Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) im beschleunigten Verfahren.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

2. Vorhabenbezogene Bebauungsplanung nach § 30 Abs. 2 BauGB
  - **Kooperatives Planungsinstrument.**
  - „Instrumentenmix“ bestehend aus einem **Bebauungsplan**, einem **Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP)** und einem **Durchführungsvertrag**.
  - Keine Bindung der Gemeinde an „*numerus clausus*“ der planerischen Festsetzungsmöglichkeiten (§ 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB).
  - **Fristgemäße Realisierung von Vorhaben und Erschließung entsprechend Durchführungsvertrag!**
  - **Entlastung der Stadt von Planungs- und Erschließungsaufgaben/-kosten durch den Investor (Vorhabenträger)!**



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 3. Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB

- Begriff „Innenentwicklung“ ist rechtlich nicht determiniert.
- Es handelt sich um einen planerischen Begriff, der eine planerisch-strategische Ausrichtung verschiedener Planungs-, Maßnahmen- und Handlungsansätze im baulichen Bestand bezeichnet.
- Im Einzelfall bedeutet dies:
  - ❖ Heranziehung von bereits planerisch ausgewiesenen Flächen sowie von **Baulücken**;
  - ❖ **Nachverdichtung** im baulichen Bestand durch Neubau oder Umbau (Erweiterung oder Aufstockung);
  - ❖ **Wiedernutzbarmachung** von brachgefallenen Flächen.
- Es entfallen allerdings Umweltbericht und Umweltprüfung!



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 4. Umlegungsverfahren

- **Bodenordnungsverfahren** als ein effektives Instrument zur Nutzung von Bodenwertsteigerungen für die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur.
- Differenzierung zwischen „freiwilliger Umlegung“ und „amtlicher Umlegung“.
- „Grundstückszwangstauschverfahren“.
- Die Durchführung einer **Baulandumlegung** stellt keine Enteignung dar, sondern nur eine rechtliche Umgestaltung des Eigentums an Grundstücken, für die es keiner gesetzlichen Grundlagen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG bedarf.
- Der **Baulandausweisung** durch **Bauleitpläne** kommt wohl gegenwärtig die entscheidende Bedeutung zu!



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### 5. Rechtswirkungen im Allgemeinen Städtebaurecht

- **Abwägungsmaterial** i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, d.h. keine strikte Verbindlichkeit für die Bauleitplanung!
- **Entwicklungsgebot** nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist für informelle Planungen **nicht einschlägig!**
- Hält sich eine Gemeinde dennoch strikt an ihre informelle Planung gebunden, liegt darin ein „**Abwägungsausfall**“!
- Darüber hinausgehend können in informellen Planungen auch **Planungsziele** der Gemeinde enthalten sein.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Informelle Planungen können zwar insbesondere die i.d.R. zwingend erforderliche **Flächennutzungsplanung nicht ersetzen**, wohl jedoch durch tatsächliche Bestandsaufnahmen, vertiefende Detailaussagen usw. präzisieren und ergänzen (**Prinzip der Planoptimierung**); sie müssen sich nicht auf das gesamte Gemeindegebiet beziehen, können also auf einzelne Ortsteile beschränkt werden.
- Zwischenfazit: Informelle Planungen setzen keinen rechtlichen Rahmen!





## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Das BauGB geht davon aus, dass städtebauliches Handeln, namentlich aber auch die **Bauleitplanung**, in ein **Geflecht informeller Planungen eingebettet** ist.
- Funktion = Vorbereitung und Unterstützung der förmlichen Bauleitplanung!
- Informelle Planungen als Direktiven, die die Abwägung **steuern**, diese aber **nicht binden**.
- **Stärkere Berücksichtigungspflicht!**
- **Abwägungserheblichkeit!**
  
- Zwischenfazit: § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB verdeutlicht das **Prinzip der Planungsoptimierung!**



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### VI. Weitere Anwendungsfelder informeller Planungen im Rahmen der Bauleitplanung

- Die **Konformität** der künftigen Darstellung des Flächennutzungsplans mit einer informellen Planung i.S.d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB indiziert die „Entwicklung“ des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan.
- Je gründlicher die entsprechende informelle Planung das zu bewältigende Abwägungsmaterial aufgearbeitet hat, desto stärker ist diese **Indizwirkung**.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

- Entsprechendes gilt für den **vorzeitigen Bebauungsplan** nach § 8 Abs. 4 BauGB, wenn und soweit Konformität mit einem informellen städtebaulichen Entwicklungskonzept für den fraglichen Bereich besteht.
- Auch informelle Planungen können genügen und insofern eine **Veränderungssperre** bzw. die **Zurückstellung** von Baugesuchen rechtfertigen, als die Rechtsprechung keinerlei Anforderungen an Form und Verfahren der entsprechenden Konkretisierung der Planungsabsichten stellt.



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### VII. Abweichungen von einer informellen Planung

- **Grundsatz der freien Abweichungsmöglichkeit** aufgrund der Rechtsnatur der informellen Planung (nur Abwägungsdirektiven bzw. Abwägungsbelange).
- Die Tatsache einer Abweichung muss der Gemeinde allerdings **bewusst** sein, und die Abweichungsgründe müssen in sich abwägungsfehlerfrei sein.
- Zwischenfazit: **Unterstützende Wirkung der informellen Planung für die förmliche Bauleitplanung i.S. einer (zutreffenden) Erfassung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials (i.S.v. § 2 Abs. 3 BauGB)!**



## B. Masterplan als informelles Planungsinstrument

### VIII. Bauordnungsrechtliche Bedeutung informeller Planungen

- **Grundsätzliche bauordnungsrechtliche Irrelevanz** insofern, als informelle Planungen keine „öffentlich-rechtlichen“ Vorschriften i.S.v. § 75 BauO NRW sind.
- **Ausnahmsweise mittelbare Bedeutung** in Konkretisierung „offener“ Versagungsgründe (z.B. im Zusammenhang mit § 34 Abs. 3 BauGB oder § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB).
- **Relevanz für Befreiungsentscheidungen** insofern, als eine „städtebauliche Entwicklungsvorstellung“, die im Rahmen des § 31 Abs. 2 BauGB bedeutsam ist, vorliegt, wenn eine informelle Planung vom zuständigen Gemeindeorgan beschlossen worden ist; diese Planung ist im Rahmen der Ermessensausübung beachtlich.
- **Aussagekraft einer informellen Planung für die Bejahung der materiellen Planreife** i.S.v. § 33 BauGB.



## C. Schlussbetrachtung

- Soweit das **Sanierungsrecht** einerseits der Stadt Möglichkeiten, gebietsbezogen städtebauliche Missstände zu beheben, eröffnet und andererseits das Ziel von **Entwicklungsmaßnahmen** ist, die Entwicklung von Ortsteilen und anderen Teilen des Stadtgebiets voranzutreiben, dürfte mit Rücksicht auf die Inhalte des Masterplans „Haufeld“ das Allgemeine Städtebaurecht letztlich die Umsetzungsstrategien und Maßnahmen vollends auffangen.
- Im Kern dient der Masterplan damit der **Planungsoptimierung**.
- Die **Stadtentwicklung** gleicht mithin doch einem „Perpetuum mobile“, und zwar in dessen musikalischer Zweitbedeutung als Partitur für ein in kurzwertigen Noten verlaufendes virtuos Instrumentalstück; mit dem Resultat eines Zusammenwirkens, das mehr ist als die Summe der Einzelteile – genauso wie in der interdisziplinären Stadtentwicklung in Gestalt des Masterplanes „Haufeld“!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Ihr Ansprechpartner

Stefan Tysper

Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn

Tel +49 228 72625-0 · Fax +49 228 72625-99

tysper@redeker.de

Berlin · Bonn · Brüssel · Leipzig · London · München

Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB, Sitz Bonn, Essen PR 1947

[www.redeker.de](http://www.redeker.de)





**Berlin** Leipziger Platz 3, 10117 Berlin  
Tel +49 30 885665-0, Fax +49 30 885665-99, berlin@redeker.de

**Bonn** Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn  
Tel +49 228 72625-0, Fax +49 228 72625-99, bonn@redeker.de

**Brüssel** 172, Av. de Cortenbergh, 1000 Brüssel  
Tel +32 2 74003-20, Fax +32 2 74003-29, bruessel@redeker.de

**Leipzig** Mozartstraße 10, 04107 Leipzig  
Tel +49 341 21378-0, Fax +49 341 21378-30, leipzig@redeker.de

**London** 4 More London Riverside, London SE1 2AU  
Tel +44 20 740486 41, Fax +44 20 743003 06, london@redeker.de

**München** Maffeistraße 4, 80333 München  
Tel +49 89 2420678-0, Fax +49 89 2420678-69, muenchen@redeker.de

[www.redeker.de](http://www.redeker.de)

Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB, Sitz Bonn, Essen PR 1947

