

## **Mitteilungsvorlage**

**Drucksachen-Nr. 0152/2013**  
**öffentlich**

<b>Gremium</b>	<b>Sitzungsdatum</b>	<b>Art der Behandlung</b>
Ausschuss für Stadtentwicklung, demografischen Wandel, soziale Sicherung, Integration, Gleichstellung von Frau und Mann	18.04.2013	zur Kenntnis
Planungsausschuss	23.05.2013	zur Kenntnis

### **Tagesordnungspunkt**

#### **Neuaufstellung des Flächennutzungsplans im Dialog. Informationen zum Arbeitskonzept.**

### **Inhalt der Mitteilung**

#### **Flächennutzungsplan Neuaufstellung**

Die gemeindliche Bauleitplanung ist in ein zweistufiges System gegliedert. Bebauungspläne sind dabei als verbindliche Pläne aus dem Flächennutzungsplan, der vorbereitenden Bauleitplanung, zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 BauGB). Der Flächennutzungsplan stellt für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in ihren Grundzügen dar. Er bildet ein räumliches Gesamtkonzept, in dem die von der Gemeinde beabsichtigte Entwicklung des Gemeindegebiets im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsansprüche an den Raum dargestellt wird. Der Plan ordnet die vorgesehenen Nutzungen, wobei er ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belangen gleichermaßen gerecht wird. Der Flächennutzungsplan entfaltet in den meisten Fällen keine direkte Außenwirkung, er ist vielmehr ein räumliches Programm, das die behördenverbindliche Grundlage für Entscheidungen der Politik und Gemeindeverwaltung stellt und einen Rahmen bildet für die konkretisierende, verbindliche Bebauungsplanung. Der Flächennutzungsplan dient als

Instrument der Daseinsvorsorge für die nächsten fünfzehn bis zwanzig Jahre. Daher gehört die Überprüfung ausreichender Bauflächenvorsorge zu einer wichtigen Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung. Die Neudarstellungen im Flächennutzungsplan haben dabei künftig weitaus weniger als in der Vergangenheit den Charakter einer Wachstumsvorsorge, sondern folgen vor allem dem qualitativen Erneuerungs- und Anpassungsbedarf.

Trotz der in den vergangenen Jahren umfangreich erarbeiteten Grundlagen erfordert die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes – schon allein aufgrund der rechtlich erforderlichen Verfahrensschritte - einen hohen zeitlichen und personellen Aufwand. Dieser Aufwand ist gerechtfertigt, da mit der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans künftig die Zahl der notwendigen Änderungsverfahren deutlich reduziert wird, Nutzungsoptionen für die verbindliche Bauleitplanung im Wesentlichen abgestimmt sind und somit ein effizientes, tragfähiges Steuerungsinstrument entsteht.

### **Formale und informelle Bürgerbeteiligung**

Für das Bauleitverfahren zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans sind – wie im Bebauungsplanverfahren – formal zwei Phasen zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB sollen im Rahmen des Vorentwurfs die Ziele und Zwecke der Planung sowie die möglichen Alternativen bekannt gemacht werden, so dass Änderungswünsche und Ergänzungen noch in den nachfolgenden Entwurf aufgenommen werden können. Parallel zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung werden städtische Fachdienststellen, Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange um Stellungnahme zu der beabsichtigten Planung aufgefordert (§ 4 Abs. 1 BauGB). Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden wird der Vorentwurf konkretisiert oder ergänzt. Der Planungsausschuss entscheidet mit dem Beschluss zur Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB, dass der Entwurf für mindestens einen Monat öffentlich zu Jedermanns Einsicht ausgelegt wird. Während der öffentlichen Auslegung können erneut Stellungnahmen zum Planentwurf vorgebracht werden. Zu einer Stellungnahme sind alle Bürgerinnen und Bürger berechtigt, auch diejenigen, die nicht unmittelbar von der Planung betroffen sind. Während der Offenlage werden erneut die Behörden und weitere Träger öffentlicher Belange um Stellungnahme zum konkretisierten Planentwurf aufgefordert.

Die Stadt Bergisch Gladbach sieht sich einer kooperativen und dialogorientierten Planungskultur verpflichtet und hat mit diesem Ansatz schon während der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts positive Erfahrungen gesammelt. Weiterhin birgt ein Flächennutzungsplan stets Konfliktmomente, die kaum durch ein standardisiertes formales Beteiligungsverfahren ausgeräumt werden können. Der Erarbeitungsprozess des Flächennutzungsplans hat selbstverständlich das Ziel eines möglichst breiten Konsenses. Die besondere Aufgabe besteht darin, dies durch das Handeln von Verwaltung und Politik mit Transparenz und Offenheit glaubwürdig zu machen und damit eine Diskussionskultur zu erreichen, die deutlich mehr ist als das (mehr oder weniger erfolgreiche) Vortragen der eigenen Position durch Bürgerinnen und Bürger, Organisationen, Verwaltung oder Politik. Ein breiter Konsens setzt eine aktive Mitwir-

kung der Bürgerschaft und der Interessenvertreter voraus, die sich dem offenen Austausch der Positionen verpflichtet sehen, aber auch mit Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten offen umgehen. So soll erreicht werden, dass Konflikte frühzeitig thematisiert und weitgehend ausgeräumt werden können. Somit kommen kritische Stimmen und Befürworter einer Planung gleichermaßen zu Wort.

Mit dem ISEK 2030, das zahlreiche Fachplanungen bereits zusammengeführt hat, liegt hierfür eine weit reichende konzeptionelle Grundlage vor, die mit den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt zusammen erarbeitet wurde. Die im ISEK 2030 formulierten Strukturkonzepte auf Ebene der Stadtbezirke sind zwar Ergebnis der breiten Beteiligung aus der Bürgerschaft, jedoch wurden sie bislang noch nicht in ihrer Gesamtkonzeption mit den Bürgerinnen und Bürgern in den Stadtteilen rückgekoppelt. Insofern gilt es, die vorliegenden Strukturkonzepte im Zuge des Flächennutzungsplan-Verfahrens zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu konkretisieren, gegebenenfalls zu korrigieren und in die formale Sprache des Flächennutzungsplans zu übersetzen. Dabei sollen in Werkstattverfahren gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern konkrete Pläne für ihre Stadtteile erarbeitet werden (Stadtteilbezogene räumliche Strukturkonzepte). Vorbild sind die dialogorientierten Verfahren zur Erarbeitung von stadtteilbezogenen Strukturkonzepten etwa in den Städten Hamm, Moers, Neuss oder Aachen, die dort im Rahmen der aktuellen Flächennutzungsplan-Verfahren erstellt wurden (siehe Beispiele im Anhang). Parallel zum Bürgerdialog werden Verwaltung, Politik sowie Interessenvertreter und Schlüsselakteure ebenfalls schrittweise eingebunden.

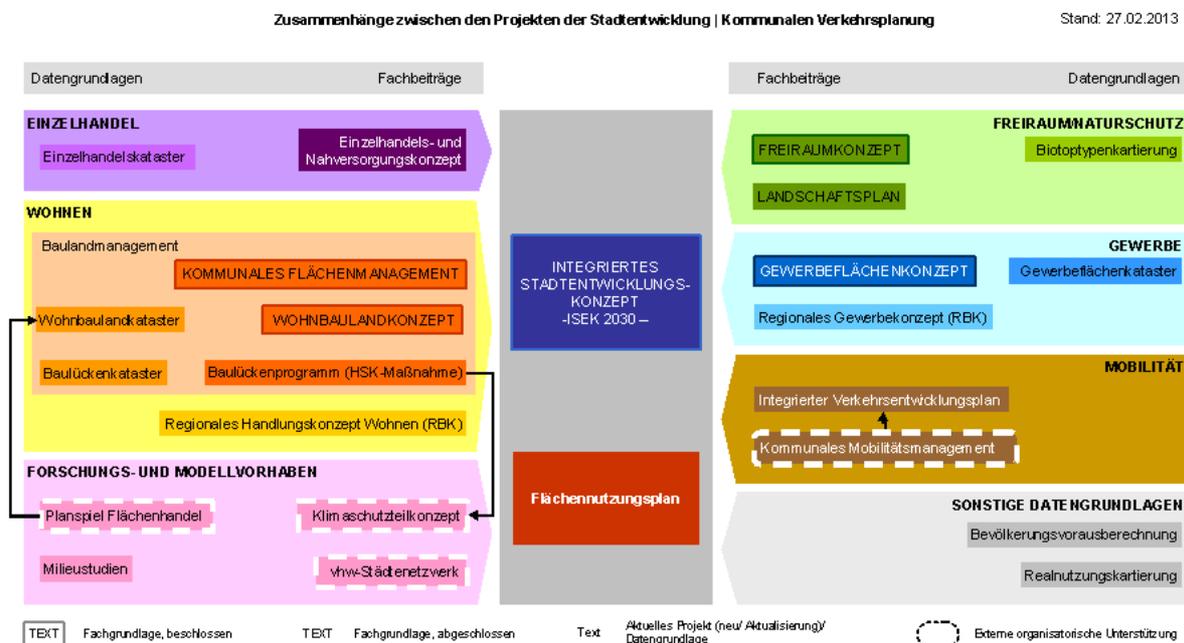


Abb. 1 Die Fachbeiträge zum Flächennutzungsplan

## **Innovatives Beteiligungsverfahren**

In diesem Zusammenhang kann die Stadt Bergisch Gladbach methodisch und in Teilen auch personell auf die Unterstützung des vhw-Städtenetzwerks<sup>1</sup> zurückgreifen. Im Rahmen des Städtenetzwerks sollen innovative, aktivierende Dialogverfahren entwickelt werden, um kommunalpolitische Entscheidungen nachhaltiger zu legitimieren. Mit ihrer Hilfe sollen unter anderem auch Zielgruppen mobilisiert werden, die bislang nicht oder nur unzureichend im Rahmen von Beteiligungsverfahren berücksichtigt werden konnten. Hintergrund dieses Modellansatzes ist das in Bergisch Gladbach durch die qualitative Wohnungsmarktanalyse bekannte Gesellschaftsmodell der Sinus-Milieus (siehe die beiden nachfolgenden Abbildungen). Die Sinus-Milieus gruppieren Menschen, die sich in ihrer Lebensauffassung und Lebensweise ähneln. Die grundlegende Wertorientierung geht dabei ebenso in die Analyse ein wie Alltags-einstellungen zur Arbeit, Familie und Freizeit oder auch zu Geld und Konsum. Dadurch wird eine ganzheitliche Wahrnehmung von gesellschaftlichen Zielgruppen ermöglicht. Microm verortet die Sinus-Milieus im Raum, so dass diese auch der räumlichen Planung zur Verfügung stehen.

---

<sup>1</sup> vhw-Städtenetzwerk „Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“ des Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., bei dem die Stadt Bergisch Gladbach seit 2010 Mitglied ist. Die Unterstützung des Städtenetzwerks ist kostenfrei. Siehe auch [vhw-online.de](http://vhw-online.de).

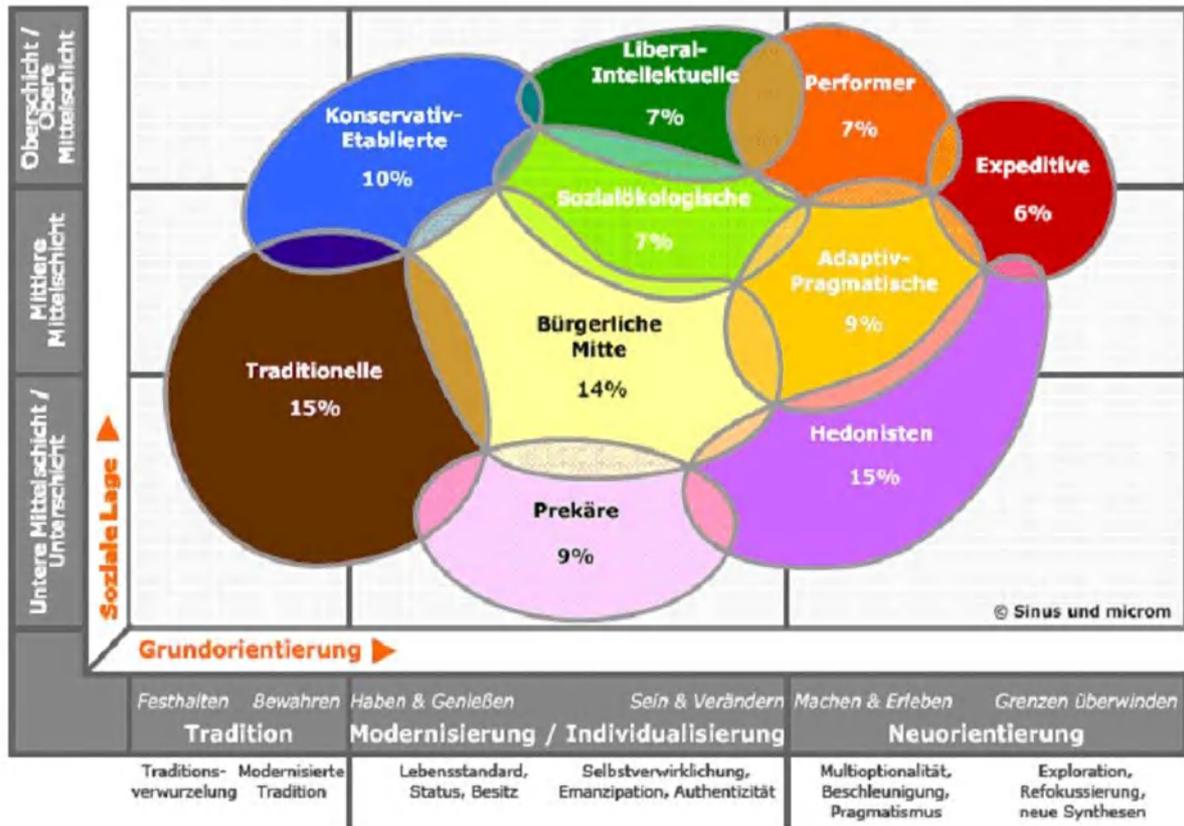


Abb. 2 Das 2011 aktualisierte Zielgruppenmodell der Sinus-Milieus® in Deutschland

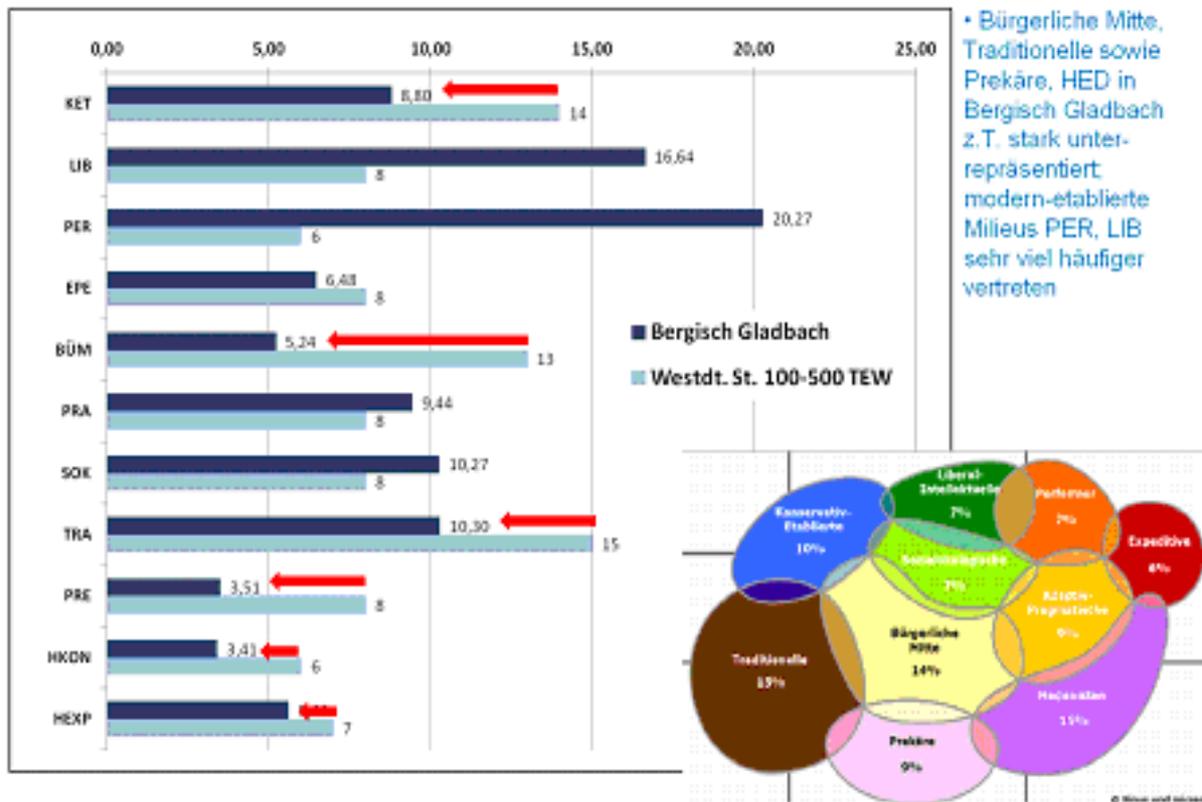


Abb. 3 Die Milieuverteilung in Bergisch Gladbach im Vergleich

Mithin soll der informelle Dialogprozess im Rahmen der Flächennutzungsplan-Neuaufstellung auf der Grundlage milieuspezifischer Beteiligung erfolgen. In Abstimmung mit dem zu beauftragenden Planungsbüro sowie den Experten des vhw sollen in etwa acht zusammengefassten Stadtteilen Planungswerkstätten durchgeführt werden. In diesen Werkstätten sollen zum einen die sechs stadtbezirksbezogenen Strukturkonzepte des ISEK reflektierend diskutiert und ggfs. modifiziert bzw. ergänzt und aktualisiert werden. Auf der Maßstabebene der (zusammengefassten) Stadtteile sind diese in einem weiteren Schritt für den Flächennutzungsplan-Vorentwurf zu konkretisieren und ggfs. Planungsvarianten oder Szenarien darzulegen. Dafür werden sich in den Werkstätten unterschiedliche Arbeitsgruppen mit räumlichen und thematischen Schwerpunkten der Stadtteilentwicklung befassen. Hilfreich ist in diesem Zusammenhang das lupenartige Herausgreifen von Interventionsräumen in den Stadtteilen. Dies sind ausgewählte Räume, in denen sich besondere Konflikte abzeichnen, hoher Handlungsdruck besteht oder auch Bereiche, von denen spezielle Impulse für die Quartiers- bzw. Stadtteilentwicklung ausgehen können.

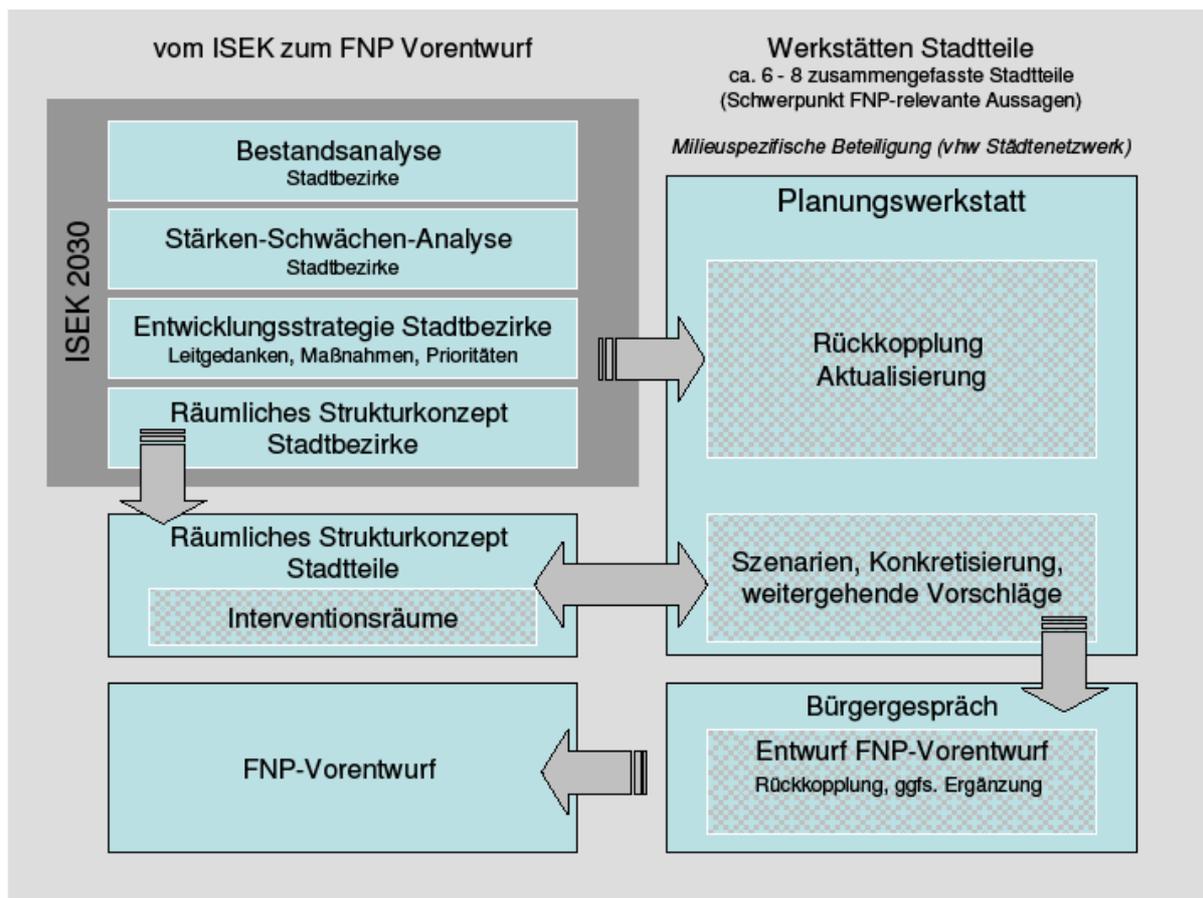


Abb. 4 Flächennutzungsplan im Dialog – Konkretisierung des ISEK 2030 bis zum Flächennutzungsplan-Vorentwurf

Die stadtteilbezogenen Strukturkonzepte sollten als Ergebnisse der Planungswerkstätten in die Formsprache des Flächennutzungsplans übertragen werden, um sie abschließend nochmals in Bürgergesprächen auf Stadtteilebene rückzukoppeln. Auf dieser Basis können die Ergebnisse der Planungswerkstätten und der Bürgergespräche im Sinne einer Empfehlung der Bürgerinnen und Bürger aus den Stadtteilen in den Vorentwurf des Flächennutzungsplans übertragen werden. Je nach Umfang und Qualität der Änderungen sind auch im Zuge der Entwurfsfassung weitere Werkstätten bzw. Bürgerveranstaltungen vorzusehen.

In Absprache mit dem vhw sowie dem zu beauftragenden Planungsbüro wird die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger für die Stadtteilwerkstätten erfolgen. Im Grundsatz wird hierfür vom vhw pro Stadtteil ein Abbild der dort lebenden Milieus gemacht und es werden per Zufallsverfahren anteilig die entsprechenden Milieus zu den Workshops eingeladen. Die bisherigen Erfahrungen des vhw zeigen, dass hierdurch einerseits eine sehr hohe Repräsentanz aller Milieus erreicht werden kann. Zudem ist die Beteiligung sowohl hinsichtlich der Präsenz als auch im Hinblick auf die aktive Beteiligung erstaunlich hoch.

Parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind ebenfalls Verwaltung, Interessenvertreter, weitere Schlüsselakteure und die Fraktionen in einem engen Abstimmungsprozess einzubeziehen. In-

nerhalb der Verwaltung ist hierfür ein ständiger Arbeitskreis zu bilden. In diesem sollen im Kern jeweils Vertreter der Stadtentwicklung, der Planung, des Umweltbereichs sowie der Verkehrsplanung und der Geodaten beteiligt sein. Im weiteren Kreis sollten alle Aufgabenbereiche eingebunden werden, die bereits im Rahmen des ISEK beteiligt waren<sup>2</sup>. In den Sitzungen des ständigen Arbeitskreises sind die jeweiligen Zwischenergebnisse bzw. Planvorentwürfe rückzukoppeln.

Gleiches gilt für die Rückkopplung in der Politik sowie mit Interessenvertretern und Schlüssellakteuren. Der bestehende fraktionsübergreifende Arbeitskreis Stadtentwicklung, in dem Vertreter aller Fraktionen und des Verwaltungsvorstands beteiligt sind, soll im Sinne eines Lenkungsorgans die strategischen Schritte abstimmen und den Gesamtprozess begleiten. Der Arbeitskreis dient auch der Querinformation in den Fraktionen.

### **Zeitlicher Ablauf**

Die Erarbeitung des Vorentwurfs sowie das Dialogverfahren können weitgehend parallel verlaufen. Stufenweise erfolgt hierbei die Abstimmung mit der Verwaltung und den Vertretern aus den Fraktionen. Der formale Aufstellungsbeschluss zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans ist für die Ausschusssitzungen im Juni (ASSG) bzw. Juli (Planungsausschuss) 2013 geplant. Die Konkretisierung des Arbeitskonzepts sowie die Auswahl und Beauftragung des Planungsbüros soll bis zur Sommerpause 2013 erfolgen. Die formale Beteiligung der Öffentlichkeit nach dem Baugesetzbuch zum Vorentwurf ist für Herbst 2014 vorgesehen. Je nach Überarbeitungsaufwand, der sich nach dem Umfang der Stellungnahmen der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung richtet, kann dann die Offenlage des Entwurfs im Herbst 2015 erfolgen. Sofern der Entwurf konsensfähig ist und keine erheblichen Änderungen vorgenommen werden müssen, ist ein Feststellungsbeschluss über den neuen Flächennutzungsplan Anfang 2016 möglich.

Nach dem Feststellungsbeschluss durch den Rat muss der Flächennutzungsplan der höheren Verwaltungsbehörde (Bezirksregierung) zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden und erhält anschließend mit Veröffentlichung seine Rechtswirksamkeit.

---

<sup>2</sup> Dazu zählen BM, BM-13, BM-130, VV-10, VVII, 03, 1-12, FB 2, 2-10, 2-64, FB 4, 4-40, 4-41, 4-52, FB 5, 5-1, 5-50, 5-51, 5-55, 5-550, FB 6, 6-61, 6-62, 6-63, FB 7, 7-36, 7-66, 7-67, 7-68, FB 8, 8-24, SEB.

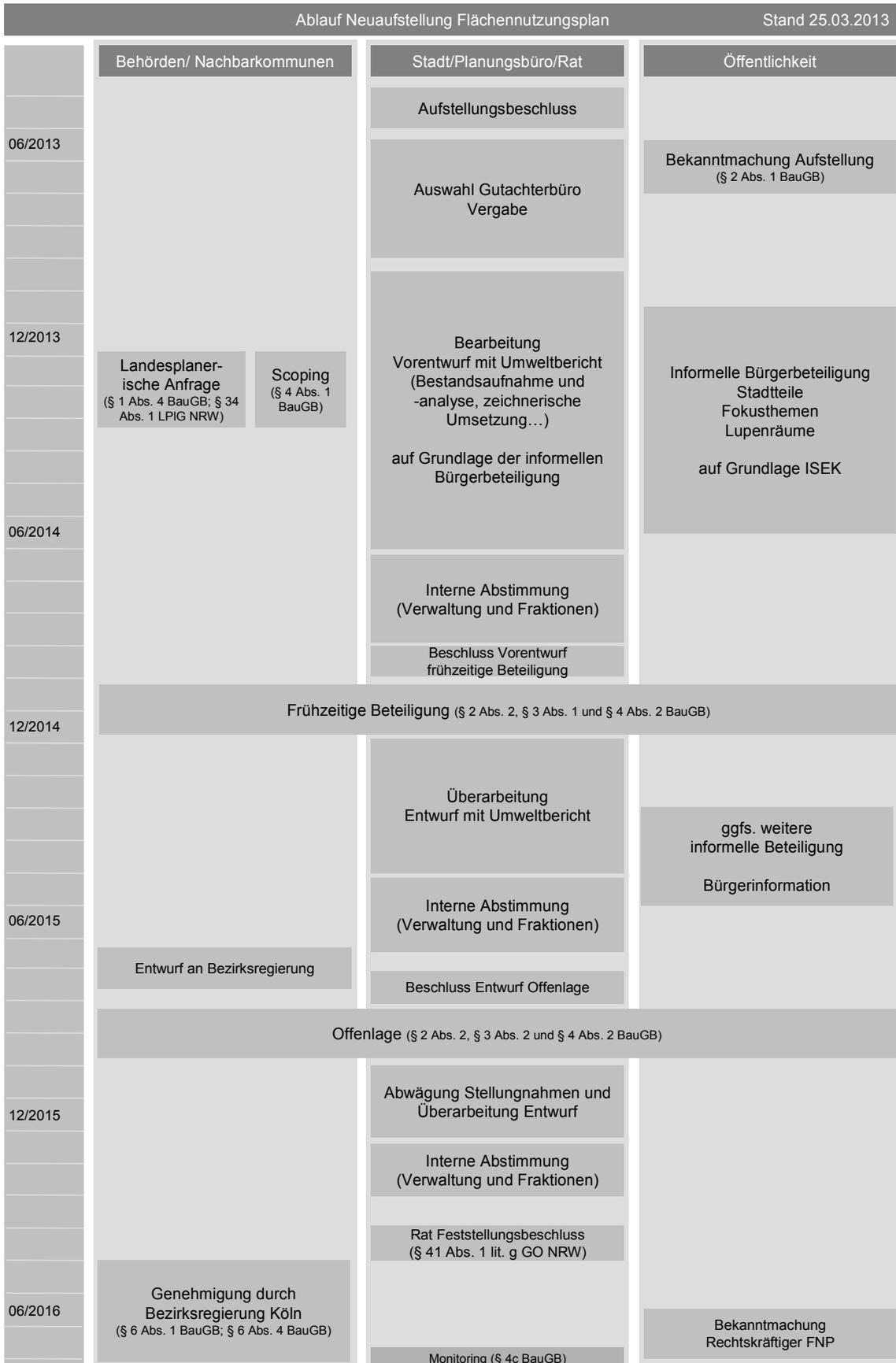


Abb. 5: Zeitlicher Ablauf Neuaufstellung des Flächennutzungsplans

## **Kosten und Beauftragung Planungsbüro**

Die dargestellte Vorgehensweise erfordert die Beauftragung eines Planungsbüros, das Erfahrung in Verbindung von informeller, dialogorientierter Bürgerbeteiligung und deren Umsetzung in städtebauliche Entwürfe verfügt, fundierte praktische Kenntnisse in der Erstellung von Flächennutzungsplänen hat und zugleich die Bereitschaft aufzeigt, in kooperierender Abstimmung mit dem vhw-Städtenetzwerk innovative Beteiligungsmethoden anzuwenden.

Die Leistungen für die Erstellung des Flächennutzungsplans orientieren sich am Leistungsbild der HOAI (Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen). Aufgrund der Flächen- und Einwohnergröße Bergisch Gladbachs liegen die zu erwartenden Kosten jedoch eindeutig außerhalb der so genannten Tafelwerte der HOAI. Somit ist das Honorar frei zu vereinbaren bzw. es kommt die Vergabe nach VOF zum tragen. Hinzu kommen die Durchführung des informellen Dialogverfahrens sowie für den Flächennutzungsplan notwendigerweise zu ergänzende Leistungen im Sinne von Teilfachbeiträgen.

Auf Grundlage von Recherchen aktuell beauftragter bzw. abgeschlossener Verfahren in anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen kann davon ausgegangen werden, dass für die Erarbeitung des Flächennutzungsplans in seinen formalen Leistungen nach BauGB der Schwellenwert einer EU-pflichtigen Ausschreibung (Netto 200.000 Euro) klar unterschritten wird. Für Vergaben nach VOF gilt § 3.4 der Vergabeordnung Bergisch Gladbach. Demnach ist eine Ausschreibung nicht zwingend erforderlich. Angesichts der Komplexität des Auftrags sowie der wenigen Planungsbüros, die in ihrer Qualifizierung und hinsichtlich der Entfernung zu Bergisch Gladbach in Frage kommen, ist beabsichtigt, mit etwa drei Planungsbüros bis zur Sommerpause eine transparente Verhandlung durchzuführen, in enger Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt. Somit kann unmittelbar nach Beschluss der Beauftragung im Vergabeausschuss im September 2013 und Vertragsabschluss das zu beauftragende Büro seine Arbeit noch im Herbst aufnehmen. Der Gesamtauftrag ist darüber hinaus analog zur HOAI voraussichtlich stufenweise nach Leistungsphasen zu beauftragen.

Nach den bisherigen Schätzungen müssen für eine Stadt in der Größenordnung von 105.000 Einwohnern (nach amtlichen Zahlen IT.NRW) sowie einer Fläche von 83 km<sup>2</sup> für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans Brutto etwa 310.000 Euro angesetzt werden. In dieser Summe sind bereits der breiter angelegte Dialog in der Bürgerbeteiligung sowie der obligatorisch erforderliche Umweltbericht einkalkuliert. In der mittelfristigen Finanzplanung sind die bis 2016 erforderlichen Mittel bereits eingestellt. Hinzu kommen Kosten für den integrierten Verkehrsentwicklungsplan, die ebenfalls aus Mitteln des Flächennutzungsplans abgedeckt werden.

***Hinweis: Der formal erforderliche Aufstellungsbeschluss zum FNP wird voraussichtlich im nächsten Planungsausschuss, mitberatend durch den ASSG, zur Entscheidung vorgelegt.***