

ZIELE DER BAULEITPLANUNG

Gesetzlich vorgegebene Planungsziele (Baugesetzbuch)

§1(4) Die Bauleitpläne *sind* den Zielen der Raumordnung anzupassen.

§2(2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind *aufeinander abzustimmen*. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

Ohne Abwägungsspielraum muss sich ein Bebauungsplan den Zielen der Raumordnung anpassen; in diesem Zusammenhang geht es im wesentlichen um das System „Zentraler Orte“ und seiner Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung mit

- Gütern des „täglichen Bedarfs“ (Nahrungsmittel, Schreibwaren, etc) in der direkten Nachbarschaft, also im Grundzentrum (Wardenburg...),
- Gütern des „periodischen Bedarfs“ (Kleidung, Schuhe, etc), die seltener aber doch regelmäßig gekauft werden, im Mittelzentrum (Bad Zwischenahn...) und
- Gütern des „aperiodischen Bedarfs“ (Antiquitäten, Schmuck etc) im Oberzentrum (Oldenburg...).

Das System ist so abgestimmt, dass für die Einwohner die täglichen Ziele in kurzer Entfernung, die periodischen in mittlerer usw. erreichbar sind und damit eine umfassende Versorgung garantiert ist; andererseits aber auch für die einzelnen Betriebe die „Tragfähigkeit“ gesichert ist, weil zu häufig nachgefragten Gütern ein kleines und zu selten nachgefragten ein großes Einzugsgebiet („Versorgungsbereich“) gehört.

Ist schon Wechloy ein problematischer Fall für das Gleichgewicht, so ist mit der ECE-Ansiedlung die ausdrückliche Absicht verbunden, Kunden aus dem Einzugsgebiet anderer Zentraler Orte abzuwerben (vgl. CIMA-Gutachten), um die „Zentralitätskennziffer“ zu erhöhen, also Kaufkraft auf Oldenburg zu lenken. Weil darüber hinaus auch noch im gesamten Stadtgebiet horrende Ausweisungen für Verkaufsflächen mit periodischen Angeboten bestehen, ist zu befürchten, dass die Geschäfte in den anderen Zentren ihre Tragfähigkeit verlieren und damit die betroffenen Zentren ihre zugewiesene Funktion nicht mehr erfüllen können. Hierzu fehlt jegliche gutachterliche Stellungnahme.

§1(5) Die Bauleitpläne sollen eine *nachhaltige städtebauliche Entwicklung*, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, ... *gewährleisten*.

Es geht besonders um die Frage, auf welche Verwertungszeit das ECE-Projekt angelegt ist. In der Podiumsdiskussion („Stadtgespräche“ im PFL) forderte Prof. Siebel von der Universität Oldenburg eine Rückbauverpflichtung in den Kaufvertrag mit dem ECE aufzunehmen, weil ein Leerstand des Einkaufszentrums mit 20000m² Verkaufsfläche nach Änderung der Verwertungsbedingungen im Einzelhandel in etwa 15 Jahren eine weit schlimmere „Bauruine“ zur Folge hätte als das jetzige Hallenbad. Die Stadt hat das abgelehnt.

Im CIMA-Gutachten ist in aller Deutlichkeit nachzulesen, dass der „Rundlauf“ der Käufer, der jetzt noch die ganze Fußgängerzone umfasst, sich auf das Areal um die ECE-Mall bis etwa Leffers-Eck beschränken wird und damit erhebliche Probleme für die Randlagen auslöst, für die die Stadt auch keine Maßnahmen ergreifen sollte, weil sie ohnehin verloren seien. Hier fehlt jeglicher Ansatz für eine nachhaltige Entwicklung, in der Burgstraße konnte die vorgeschlagene Nutzung gerade noch verhindert werden!

§1(5) Die Bauleitpläne sollen eine ... *dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.*

Unter „Bodennutzung“ zu verstehen ist die Frage, was an einem bestimmten Standort gebaut werden kann, ob also hier die vorgesehene Nutzung durch das ECE mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes verträglich ist und zusätzlich dem Wohl der Allgemeinheit dient. Zweifel sind berechtigt, weil einerseits das bisherige Gleichgewicht von Handel und Nachfrage nach Struktur und Lokalisierung empfindlich gestört wird und zu Existenzgefährdungen führt, die über das normale Maß der wirtschaftlichen Konkurrenz hinausgehen. Andererseits wird es nicht dem Wohl der Allgemeinheit dienen, wenn der „Klotz am Schloss“ die bisherige Wertschätzung des Schlossareals durch die Bevölkerung empfindlich beeinträchtigt.

§1(5) Die Bauleitpläne sollen.. dazu beitragen,.. *die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.*

Zum Erhalt der städtebaulichen Gestalt gehört die Raumqualität der öffentlichen Flächen, die durch die „Wände“, also die (klassizistischen und gründerzeitlichen) Gebäude maßgeblich bestimmt sind, deren nach der ECE-Ansiedlung zu erwartender Leerstand über längere Zeit zum Verfall und bei fehlender wirtschaftlich zumutbaren Weiternutzung zum Abriss führen wird. Der schon oft beklagte Gesichts- und Maßstabsverlust der Innenstadt wird sich beschleunigen.

Zur baukulturellen Erhaltung und Entwicklung hat sich ein „Träger öffentlicher Belange“, der Denkmalschutz, schon geäußert und „denkmalpflegerische Ziele“ benannt:

- „Die baugeschichtlich bedingten, historischen Freiflächen sollten unbedingt in ihrer heutigen Dimension beibehalten werden“
- [Es sollte] „geprüft werden, ob durch eine Veränderung in der Verkehrsführung im Uferbereich der Mühlenhunte .. das ursprünglich in die Wirkung des Platzes einbezogene Flussufer .. als rahmendes Element der Platzgestaltung“ [wieder wahrnehmbar wird].
- „Auf der Ost und Südseite des Schlosses wäre es .. wünschenswert, die trennende Farbahn aufgeben zu können [durch] eine Wiederherstellung des mit doppelten Alleen gesäumten Pfades („Paradewall“) als Fußgänger- und Radweg um das Schloss.“
- ..“bessere Anbindung von Schloss und Schlossgarten..“
- „Die alte Flucht der Bauten der Schlossfreiheit .. [sollte] beibehalten bzw. im Bereich zwischen LZO und Hallenbad wieder hergestellt werden.“
- „Die Geschlossenheit der historischen [zweistöckigen, klassizistischen] Bebauung sollte .. verbindlich sein, auf Einbrüche in der Bauflucht sollte .. unbedingt verzichtet werden.“
- ..Der Maßstab gegenüber dem Schloss [ist] zu wahren und eine entsprechende Rücksicht bei der Fassadengestaltung zu nehmen.“
- „Beim Neubau der nördlichen „Zirkelbauten“ [halbkreisförmig auf die Schlossfassade ausgerichtet] sollte unbedingt [die] historische Situation beachtet werden, um den typischen Residenzcharakter zu wahren.“
- „Eine Freistellung der Wache wäre .. ausgesprochen wünschenswert“
- „Unbedingt beibehalten (und vielleicht noch verbreitert) werden sollte der Grünstreifen um das Schloss.“

- [Die] „Anpflanzung einer Linden-Doppelreihe als klare Abgrenzung der Straße „Schlossplatz“ und der Platzfläche [ist] unbedingt wünschenswert.“
- „Im nördlichen Bereich des Berliner Platzes vor der Nordfassade des Schlosses ist .. unbedingt eine mit dem westlichen Schlossplatz übereinstimmende Neukonzeption anzustreben, um die .. historisch zusammengehörenden Platzflächen wieder herzustellen.“
- „Die historische Fluchtlinie im Süden der Mühlenstraße [sollte] aufgenommen werden, um dem völlig verschliffenen Straßenraum wieder eine räumliche Begrenzung .. zu geben.“
- „Im Bereich des August-Hinrichs-Hofes [sollte] städtebaulich eine Verbesserung vorgenommen werden,“
- [Es wäre] „unbedingt wünschenswert den [südlichen Arm der Haaren] wieder sichtbar zu machen.“

§1(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

- die *Wohnbedürfnisse der Bevölkerung*
- die *kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung*
- die *Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur*
- die *Belange von Sport, Freizeit und Erholung*
- die *Belange der Baukultur*

Der Anspruch des Gesetzes findet sich in der Forderung der Bürgerinitiative nach Entwicklung planerischer Alternativen zu den einzelnen Aspekten wieder.

- die *Belange des Umweltschutzes*, insbesondere
 - *Vermeidung von Emissionen*

Weil gegen die ursprüngliche Vorstellung einer Tiefgarage aus Kostengründen eine nicht abgeschirmte Hochgarage mit einer steilen Auffahrt durchgesetzt wurde, sind erhebliche Lärmbelästigungen und Abgasemissionen bei den Auf- und Abfahrten zu befürchten, die die Freiflächen und ihre Nutzer belasten werden.

- Berücksichtigung einer auf *Vermeidung und Verringerung von Verkehr* ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung

Die Absicht des Investors ist das genaue Gegenteil: möglichst viele Käufer aus dem Umland anzuziehen, die dann hier zu einer verstärkten Verkehrsbelastung beitragen.

Rahmenbedingungen (Baunutzungsverordnung)

Im Flächennutzungsplan wird das Gebiet in Bezug auf die „Art“ der baulichen Nutzung als „Kerngebiet“ (§7) dargestellt, der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.

(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude
2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten
3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe
4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke
5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen
6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter
7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Tankstellen, die nicht unter Absatz 2 Nr 5 fallen
2. Wohnungen, die nicht unter Absatz 2 Nr 6 und 7 fallen.

(4) Für Teile eines Kerngebietes kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§9 (3) BauGB), festgesetzt werden, dass

1. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind oder
2. in Gebäuden ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist.

Dies gilt auch, wenn durch solche Festsetzungen dieser Teil des Kerngebietes nicht vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und Verwaltung und der Kultur dient.

Das „Maß“ der baulichen Nutzung wird in §17 in gebietstypischer Weise begrenzt mit, hier auf GFZ = 3.0 (die Summe der Geschossflächen in allen Vollgeschossen darf das 3-fache der Grundstücksfläche erreichen). Ausnahmen sind:

(2) Die Obergrenzen des Absatzes 1 können überschritten werden, wenn

1. besondere städtebauliche Gründe dies erfordern
2. die Überschreitungen durch Umstände ausgeglichen sind oder durch Maßnahmen ausgeglichen werden, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt, nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden und die Bedürfnisse des Verkehrs befriedigt werden, und
3. sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen

Für das Gebiet ist ohne bisher erkennbare Begründung ein GFZ-Wert von 4.0 vorgesehen.

Rahmenbedingungen (Niedersächsische Bauordnung)

§47(1) Ein Einstellplatz ist eine Fläche, die zum Abstellen eines Kraftfahrzeuges *außerhalb der öffentlichen Verkehrsfläche* dient.

(2) Für bauliche Anlagen, die einen Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen erwarten lassen, müssen Einstellplätze in solcher Anzahl und Größe zur Verfügung stehen, dass sie die vorhandenen oder zu erwartenden Kraftfahrzeuge der ständigen Benutzerinnen und Benutzer und der Besucherinnen und Besucher der baulichen Anlage aufnehmen können (*notwendige Einstellplätze*).

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob genügend Einstellplätze für das ECE-Projekt und die LZO zur Verfügung gestellt werden, über eine Ablösung der Einstellplatzverpflichtung ist nichts bekannt. Außerdem werden bisher am Hallenbad vorhandene Parkplätze aufgegeben.

Planung und Entscheidung (Baugesetzbuch)

§1(7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die *öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen*.

§2(3) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne *sind die Belange*, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), *zu ermitteln und zu bewerten*.

Die zentrale Forderung des Gesetzes berücksichtigt die Tatsache, dass Ansprüche, die sich auf einen bestimmten Ort richten, nicht alle gleichzeitig berücksichtigt werden und miteinander in Widerspruch stehen können. Fundamentale Voraussetzung für eine gerechte Abwägung der Belange ist natürlich die Kenntnis, welche Ziele bei der Bildung bestimmter Alternativen in der möglichen Nutzung befriedigt und welche vernachlässigt werden. Werden mehrere Alternativen mit Schwerpunkten zu unterschiedlichen Belangen erarbeitet, dann lassen sich für sie jeweils die Zielerfüllungsgrade angeben und damit eine gerechte Güterabwägung vorbereiten. Wie schon oben dargestellt, war das genau der Anspruch der Bürgerinitiative:

„In den Alternativen sind die räumlichen und funktionalen Auswirkungen auf das Schlossareal und die Innenstadt zu beschreiben, die sich ergeben, wenn Prioritäten für Wohnen, Grünflächengestaltung einschließlich der benachbarten Wasserflächen, Kultur, Handwerk und Handel gesetzt werden,

damit rational und öffentlich über die Standortentwicklung verhandelt werden kann und Kompromisse erzielbar sind.“

§2(4) Für die Belange des Umweltschutzes .. wird eine *Umweltprüfung* durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen *Umweltauswirkungen* ermittelt werden und in einem *Umweltbericht* beschrieben und bewertet werden... Die *Umweltprüfung* bezieht sich auf das, was *nach gegenwärtigem Wissensstand* und allgemein anerkannten Prüfmethoden .. angemessenerweise verlangt werden kann

Hiermit wird die Umweltverträglichkeitsprüfung (neben direkten Eingriffen in die Umwelt auch Auswirkung des geplanten Objekts auf den Menschen, die Bevölkerung, Kultur- und sonstige Sachgüter, Vermeidung von Emissionen, Nutzung erneuerbarer Energien, Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen etc) schon auf die Planungsebene vorverlagert, um Widersprüche zwischen Erwartungen aus einem Bebauungsplan und späterer Realisierungsmöglichkeit zu vermeiden.

§2a Die Gemeinde hat .. dem Entwurf des Bauleitplans eine *Begründung* beizufügen. In ihr sind ..

1. die *Ziele, Zwecke* und wesentlichen *Auswirkungen* des Bauleitplans und
2. in dem *Umweltbericht* .. die auf Grund der Umweltprüfung .. ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darzulegen.

Der Bebauungsplan selbst ist eine abstrakte (Kataster-)Karte mit Festsetzungen über die Verkehrs- und Grünflächen, Art und Maß der baulichen Nutzung etc., einer Legende mit der Erläuterung der verwendeten Planzeichen, textlichen Festsetzungen sowie Hinweisen auf den zeitlichen Ablauf der „Verrechtlichung“. Weil er am Ende als Ortsgesetz gilt und jedermann verpflichtet, muss neben der Erfüllung des Abwägungsgebots auch dem Laien gegenüber, der das abstrakte Planwerk nicht ohne weiteres „lesen“ kann, der Planinhalt verständlich gemacht werden.

§3(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen *Ziele und Zwecke* der Planung, *sich wesentlich unterscheidende Lösungen*, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die *voraussichtlichen Auswirkungen* der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist *Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung* zu geben.

§4a(1) Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der *vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung* der von der Planung berührten *Belange*.

Erneut wird deutlich, dass die Forderung der Bürgerinitiative keineswegs nur dem Grundsatz „mehr Demokratie wagen“ verpflichtet war, sondern auch dem Anspruch des Gesetzes, diejenigen an der Planung frühzeitig zu beteiligen, die später von den Ergebnissen betroffen sind. Weil sich Erörterungen auf die Entwicklungspotentiale des Standortes beziehen und unterschiedliche Belange und Erfüllungsgrade betreffen, ist es unabdingbar, die Vorstellung, welche Möglichkeiten überhaupt in Frage kommen, an Alternativen zu demonstrieren und damit erst eine Diskussion über die von der Planung berührten Belange „jedermann“ zu ermöglichen. Für selbstkritische Planer ist es eine Selbstverständlichkeit zu akzeptieren, dass sie immer nur eine eigene Sicht der Dinge haben, die nicht verallgemeinerungsfähig ist und damit eine „moderierende“, Alternativen aufzeigende Rolle zu übernehmen.

§3(2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den .. umweltbezogenen Stellungnahmen für die *Dauer eines Monats öffentlich auszulegen*. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens *eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen*; dabei ist darauf hinzuweisen, dass *Stellungnahmen* während der Auslegungsfrist abgegeben werden können... Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen *sind zu prüfen*; das Ergebnis *ist mitzuteilen*.

§10(4) Dem Bebauungsplan ist eine zusammenfassende *Erklärung* beizufügen über die Art und Weise, *wie* die *Umweltbelange* und die *Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung* in dem Bebauungsplan *berücksichtigt* wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden *anderweitigen Planungsmöglichkeiten* gewählt wurde.

Im Anschluss an die „vorgezogene“ Bürgerbeteiligung kann jeder Interessierte aus Oldenburg oder auch dem Umland überprüfen, ob seinen Anregungen gefolgt wurde und bei nicht Berücksichtigung eine formale Stellungnahme abgeben, die in die Güterabwägung einfließen muss.

Bebauungsplan oder „vorhabenbezogener“ Bauungsplan

Wenn die Stadt (der OB, die Fraktion...) für ein bestimmtes Areal das Nutzungspotential gar nicht ausloten will, oder bei Vorentscheidungen über Art und Maß der baulichen Nutzung den Bauungsplan nicht für „jedermann“ als Angebot entwickeln, sondern einem bestimmten Investor mit dessen Nutzungsinteressen zu einer passenden Gelegenheit verhelfen möchte, dann bietet sich das Instrument des „vorhabenbezogenen“ Bauungsplans an, das eigentlich für den anfänglichen Planungsnotstand in den Beitrittsgebieten entwickelt und später in das Baugesetzbuch übernommen wurde.

§11(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:

1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch .. die *Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen* sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;
2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die *Grundstücksnutzung*, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung..
3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen .. die der Gemeinde.. entstanden sind...; dazu gehört auch *die Bereitstellung von Grundstücken*

§12(1) Die Gemeinde kann durch einen vorhabenbezogenen Bauungsplan die *Zulässigkeit von Vorhaben* bestimmen, wenn der Vorhabenträger ... zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur *Tragung der Planungs- und Erschließungskosten* ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 [Satzungsbeschluss des Bauungsplans] verpflichtet (Durchführungsvertrag). Die *Begründung* des Planentwurfs hat die nach § 2a [Begründung zum Bauleitplanentwurf, Umweltbericht] erforderlichen Angaben zu enthalten... Für den vorhabenbezogenen Bauungsplan .. gelten ergänzend die Absätze 2 bis 6.

(2) Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden...

(3) Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bauungsplans. Im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans ist die Gemeinde *bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht* an die Festsetzungen nach § 9 [Inhalt des Bauungsplans, „Maximalkatalog“ möglicher Festsetzungen] und nach der auf Grund von § 9a erlassenen Verordnung [Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung] gebunden...

Auf Wunsch des Investors und aus eigenem Antrieb hat die Gemeinde die Einleitung des Bauungsplanverfahrens so frühzeitig beschlossen, dass das Bürgerbegehren nach ihrer Auffassung unzulässig wurde. Ziel des nachfolgenden Bürgerentscheids war ja gerade, dem Allgemeininteresse durch die Vorbereitung eines „normalen“ Bauungsplans Geltung zu verschaffen gegenüber dem mit dem Instrument des „vorhabenbezogenen“ Bauungsplans bedienten Sonderinteresse, für das die Bindung des „Maximalkatalogs“ möglicher Festsetzungen des Baugesetzbuches und der Grenzen von Art und Maß der baulichen Nutzung sowie Bauweise nach der Baunutzungsverordnung aufgehoben sind. Wen wundert es da, wenn der Investor auch gleich den Bauungsplan entwickelt.