

21.08.2012

Sitzungsvorlage

ohne TOP / 48.PA am 12.09.2012

Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur Entwicklung der Konversionsstandorte

- Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 28.07.2012
- Antwort der Verwaltung vom 17.08.2012



Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Regionalrat Düsseldorf
Geschäftszimmer 379, Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf

Geschäftsstelle des Regionalrates

Bezirksregierung Düsseldorf
Herr Goetzens

Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf

**Bündnis 90/DIE GRÜNEN
im Regionalrat Düsseldorf**

Bezirksregierung Düsseldorf
Geschäftszimmer 379
Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf

Tel.: 0211/475-2906
Fax: 0211/475-2964
gruene.regionalrat@brd.nrw.de

**Zum Planungsausschuss am 12.09.2012
Anfrage zur Entwicklung der Konversionsstandorte**

28.07.2012

Sehr geehrte Frau Lütkes,
in den Arbeitsgruppen und bei der Informationsfahrt des Regionalrates wird über die regionalplanerische Zukunft der Konversionsstandorte beraten.

Zwischenzeitlich ist der Haushaltsausschuss des Bundestages tätig geworden und hat erfreulicherweise den Kommunen das Erstzugriffsrecht für diese Liegenschaften gesichert. Die Länder haben eine "Öffnungsklausel" (§ 1 BImAG) beantragt, welche die Berücksichtigung strukturpolitischer, darunter auch städtebaulicher und wohnungspolitischer Ziele des Bundes, der Länder und der Kommunen ausdrücklich zulässt.

Allerdings geht zwischenzeitlich die Verwertung durch die BImAG weiter, die nach unserem Eindruck eher die Erlössituation in den Vordergrund stellt, als die beabsichtigten Ziele wie sie die Politik mit der Öffnungsklausel umgesetzt sehen möchte. Auch wird wohl die verträgliche regional- und landesplanerische Nachnutzung erst im Nachhinein geprüft. Dies schafft ein hohes planerisches Konfliktpotential, wenn bei Erwerb durch Investoren eine Nutzung angestrebt wird, die regionalplanerisch nicht gewünscht ist. In den meisten Fällen werden dann Sachzwänge dazu führen, dass die nachträgliche planerische Anpassung vollzogen wird. Die Landesplanung würde in diesen Fällen ausgehebelt.

Daher bitten wir die Bezirksregierung, Möglichkeiten aufzuzeigen wie die Entwicklung der Konversionsstandorte in den von Landesplanungsbehörden und Regionalrat gewünschte Entwicklung gelenkt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Krause, Fraktionsvorsitzender

Die Anfrage der Fraktion Bündnis 90 /Die Grünen zum PA 12.09.2012 - Entwicklung der Konversionsstandorte beantworte ich wie folgt:

Die Anfrage bittet darum aufzuzeigen, wie die Entwicklung der Konversionsstandorte vor dem Hintergrund der Vermarktungsinteressen der Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (BImA) in die von den Landesplanungsbehörden und dem Regionalrat gewünschte Richtung gelenkt werden kann.

Das „Lenkrad“ des Regionalrates zur Entwicklung der Konversionsstandorte ist der Regionalplan. Weiter sind die Ziele des Landesentwicklungsplan (LEP) zu beachten.

Bevor auf die Wirkung der genannten Instrumente bei der Entwicklung von Konversionsstandorten eingegangen wird, sollen zunächst einige kurze Ausführungen zum Planungsrecht in Bezug auf die Nachnutzung von ehemaligen Militärflächen gemacht werden.

Militärisch genutzte Flächen sind, wie z.B. auch Bahnbetriebsflächen auf Grund eines Fachplanungsvorbehalts während ihrer zweckbestimmten Nutzung der kommunalen Planungshoheit nach § 37 BauGB¹ entzogen. Anders als bei Bahnflächen (§ 23 AEG) existiert bei militärischen Konversionsflächen jedoch kein formelles Freistellungsverfahren. In der Vergangenheit wurde bei Militärflächen häufig der Eigentumsübergang in den Besitz der BImA als Freistellung angesehen.

¹§ 37 BauGB Bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder

(1) Macht die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes erforderlich, von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs oder den auf Grund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften abzuweichen oder ist das Einvernehmen mit der Gemeinde nach § 14 oder § 36 nicht erreicht worden, entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde.

(2) Handelt es sich dabei um Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken der Bundespolizei oder dem zivilen Bevölkerungsschutz dienen, ist nur die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich. Vor Erteilung der Zustimmung hat diese die Gemeinde zu hören. Versagt die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung oder widerspricht die Gemeinde dem beabsichtigten Bauvorhaben, entscheidet das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien und im Benehmen mit der zuständigen Obersten Landesbehörde.

(3) Entstehen der Gemeinde infolge der Durchführung von Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 Aufwendungen für Entschädigungen nach diesem Gesetzbuch, sind sie ihr vom Träger der Maßnahmen zu ersetzen. Muß infolge dieser Maßnahmen ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, sind ihr auch die dadurch entstandenen Kosten zu ersetzen.

(4) Sollen bauliche Anlagen auf Grundstücken errichtet werden, die nach dem Landbeschaffungsgesetz beschafft werden, sind in dem Verfahren nach § 1 Abs. 2 des Landbeschaffungsgesetzes alle von der Gemeinde oder der höheren Verwaltungsbehörde nach den Absätzen 1 und 2 zulässigen Einwendungen abschließend zu erörtern. Eines Verfahrens nach Absatz 2 bedarf es in diesem Fall nicht.

Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat am 21.03.2012 ein gesichertes Recht auf „Erstzugriff“² für die Kommune beschlossen. Die BImA veräußert danach an Gebietskörperschaften sowie an privatrechtliche Gesellschaften/Unternehmen, Stiftungen oder Anstalten, an denen die Kommune/Gebietskörperschaft mehrheitlich beteiligt ist, die in deren Gebiet gelegenen entbehrlichen Grundstücke, die unmittelbar aus militärischer Vornutzung der Bundeswehr oder der Alliierten Streitkräfte stammen und zu militärischen Zwecken genutzt wurden (Konversionsgrundstücke), zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert ohne Bieterverfahren („Erstzugriffsoption“). Dies stellt insofern eine Verbesserung dar, als dass zukünftig sichergestellt sein muss, dass zumindest die Belegenheitskommune frühzeitig von der Entwidmung der Fläche erfährt, um von ihrem „Vorkaufsrecht“ Gebrauch machen zu können. Die Kommune muss im Übrigen erklären, dass der Erwerb unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, zu der sie gesetzlich verpflichtet ist oder die sie auf Grundlage der jeweiligen Kommunalverfassung/Gemeindeordnung des Landes wahrnimmt („Zweckerklärung“).

Nach Aufgabe der militärischen Nutzung unterliegt die Fläche wieder der Planungshoheit der Belegenheitskommune.

Die Steuerung der Entwicklung von Konversionsstandorten erfolgt durch Ziele der Raumordnung

Verfolgt eine Kommune die Nachnutzung einer Militärfläche, so besteht in der Regel ein Planerfordernis nach § 1 Abs. 3 BauGB. Die Kommune muss entsprechend Bauleitplanung in Form einer Änderung/Anpassung ihres Flächennutzungsplans (FNP) und Aufstellung eines Bebauungsplans betreiben, soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Da Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen sind (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB), erfolgt die Richtungsvorgabe durch die anfangs erwähnten Ziele des Regionalplans und des LEP.

Bei Flächennutzungsplanverfahren haben die Kommunen die Regionalplanungsbehörde frühzeitig im Rahmen der Anpassung der Bauleitplanung nach § 34 LPlG zu beteiligen. Diese Vorlagepflicht besteht unabhängig von der Größe eines Planbereiches. Sie ist also nicht auf Konversionsflächen > 10 ha beschränkt.

Im Verfahren nach § 34 LPlG prüft die Regionalplanungsbehörde, welche Ziele der Raumordnung für den Planungsbereich bestehen und ob diese mit den vorgelegten Planungen der Kommune vereinbar sind³. Ist dies der Fall, werden keine landesplanerischen Bedenken erhoben. Die FNP-Änderung gemäß § 6 BauGB kann dann durch die höhere Verwaltungsbehörde (Dezernat 35 (Städtebau) der Bezirksregierung) genehmigt werden, sofern auch die sonstigen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind. Auf Grundlage des genehmigten FNP kann die Kommune ihre die Dar-

² http://www.bundesimmobilien.de/6437197/Merkblatt_Konversion.pdf

³ vgl. § 34 LPlG

stellungen des FNP in der verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplan) konkretisieren und so die Rechtsgrundlage für Baugenehmigungen⁴ schaffen.

Stehen der von der Kommune beabsichtigten Nutzung und Planungen Ziele des Regionalplans oder des LEP entgegen, kann keine Anpassung nach § 34 LPIG erfolgen. Es ist dann zu prüfen, ob hier ein Zielabweichungsverfahren nach § 6 ROG i. V. m. § 16 LPIG möglich ist oder eine Änderung des Regionalplans gemäß § 19 LPIG in Betracht kommt.

Mit einem Zielabweichungsverfahren kann im Einzelfall von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (vgl. § 16 Abs. LPIG). Die Zuständigkeit für das Verfahren liegt bei einer Abweichung von Zielen des Regionalplans bei der Regionalplanungsbehörde. Sie entscheidet jedoch im Einvernehmen mit dem Regionalrat und der Belegenheitskommune (vgl. § 16 Abs. 4 LPIG). Wie bei dem Anpassungsverfahren nach § 34 LPIG sind auch bei diesem Verfahren die Ziele des Regionalplans und des LEP der Maßstab, an dem das Vorhaben bzw. der Planentwurf gemessen wird. Wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist, liegt es im planerischen Ermessen des Regionalrats zu entscheiden, ob er sein Einvernehmen erteilt.

Die Entscheidung über eine Abweichung von den Zielen des LEP liegt bei der Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den zuständigen Landesministerien und im Benehmen mit dem zuständigen Ausschuss des Landtages über einen entsprechenden Antrag.

Kommt die Regionalplanungsbehörde hingegen zu dem Ergebnis, dass eine Änderung des Regionalplans erforderlich wäre und eine solche auch raumplanerisch vertretbar ist, legt sie dies im Rahmen eines Regionalplanänderungsverfahrens nach §§ 9 u. 19 LPIG dem Regionalrat zur Entscheidung vor. Das bedeutet: soweit der Flächennutzungsplanänderung für Konversionsflächen Ziele der Raumordnung entgegenstehen, kann eine Entscheidung nicht gegen den Willen des Regionalrates erfolgen. Das in der Anfrage angesprochene nachträgliche Anpassen oder das Aushebeln der Landesplanung ist folglich nicht zu befürchten.

Auch soweit keine Änderung eines Flächennutzungsplans sondern ausschließlich eine Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist, bleibt die Kommune nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung gebunden. Gem. § 34 Abs. 5 LPIG muss die Kommune auch diese Planung der Regionalplanungsbehörde vorlegen, damit sie auf ggf. entgegenstehende Ziele hinweisen kann.

⁴ gem. § 63 Abs. 1 BauO NRW auch für Nutzungsänderungen bei der Nachnutzung von existierenden Gebäuden

Anders liegt der Fall, wenn sich ergibt, dass die Flächennutzungsplanänderung zwar mit den Zielen der Raumordnung in Übereinstimmung steht, die Regionalplanungsbehörde aber zu der Überzeugung gelangt ist, dass eine entsprechende Planung raumordnerisch nicht wünschenswert ist. In diesem Fall könnte sie eine Regionalplanänderung durch Erarbeitung dem entgegenstehender Ziele vorbereiten und dem Regionalrat zur Beschlussfassung vorlegen. Die Einleitung eines Regionalplanänderungsverfahrens für sich gesehen würde jedoch den Abschluss des Bauleitplanungsverfahrens nicht verhindern können. Vielmehr müsste zusätzlich die Landesplanungsbehörde gemäß § 36 LPlG die Planung befristet untersagen. Dies kann bei in Aufstellung befindlichen Zielen nur dann erfolgen, wenn zu befürchten ist, dass die Planung die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder erschweren würde. Eine solche Untersagung oder Anweisung auf Aussetzung der Baugenehmigung löst jedoch unter Umständen einen Schadensersatzanspruch aus. (vgl. § 36 Abs. 3 ff. LPlG NRW).

Soweit keine Bauleitplanung erforderlich ist, sondern eine fachrechtliche Zulassung eines Vorhabens durch ein Planfeststellungsverfahren erfolgt, ist die Planfeststellungsbehörde nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden. Das bedeutet, dass entgegenstehende Ziele der Raumordnung zwingende Versagungsgründe darstellen.

Bei Vorhaben nach § 35 BauGB gilt ebenfalls, dass diese den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen. Die Bezirksregierungen können gem. § 36 Abs. 2 LPlG die Baugenehmigungsbehörden anweisen, die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen im Einzelfall auszusetzen.

Lediglich im Bereich des § 34 BauGB entfalten Ziele der Raumordnung keine Bindungswirkung, weil es an einer entsprechenden Raumordnungsklausel fehlt. Die rechtlich gebundene Entscheidung in § 34 BauGB hat sich grundsätzlich am vorhandenen Bestand zu orientieren. Der Baugenehmigungsbehörde steht kein planerischer Entscheidungsspielraum zur Seite⁵.

Die Vorgaben des Regionalplans wurden im letzten Jahr auch im Rahmen der von NRW.URBAN gemeinsam mit den Belegenheitskommunen durchgeführten Werkstattverfahren für die Entwicklung von Nachnutzungskonzepten für die Standorte „Javelin Barracks“ in Niederkrüchten Elmpt und „Joint Headquarters (JHQ) – Rheindahlen“ in Mönchengladbach von Vertretern der Regionalplanungsbehörde eingebracht.

⁵ VGH BW, Urt. vom 20.12.2011, 8S 1438/09, bestätigt durch Beschluss des BVerwG vom 12.07.2012, 4B13/12.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass bei der Entwicklung von Konversionsstandorten die Richtung durch Ziele der Raumordnung vorgegeben ist bzw. vorgegeben werden kann. Soweit Regionalplanänderungen oder Zielabweichungsverfahren erfolgen, obliegt die Entscheidung wie dargestellt dem Regionalrat selbst.

Das Thema Konversion in der Regionalplanfortschreibung

Auch bei der anstehenden Regionalplanfortschreibung sind Konversionsstandorte ein Thema. So soll entsprechend dem Auftrag der „Leitlinien Regionalplanfortschreibung“⁶ ein neues textliches Ziel in den Regionalplan aufgenommen werden, um die Entwicklung der Konversionsstandorte zukünftig weiterhin in die vom Regionalrat gewünschte Richtung zu lenken. In diesem Ziel sollen Kriterien formuliert werden, welche bei einer Einzelfallentscheidung zu der jeweiligen Konversionsfläche (Anpassungsverfahren nach § 34 LPlG, Regionalplanänderung und Zielabweichung) zugrunde gelegt werden sollen. Neben den textlichen und zeichnerischen Zielen (z.B. Freiraum, Siedlung) die direkt und indirekt auf die Nachnutzung der Konversionsstandorte Einfluss haben, stellt ein solches „Konversionsziel“ perspektivisch die von Plangeber gewünschte Entwicklung noch einmal zusätzlich klar.

Die Entscheidung für einzelne Standorte und die zeichnerische Darstellung bereits ausreichend konkretisierter (Nach-)Nutzungen einzelner Standorte im Rahmen der Regionalplanfortschreibung, beispielsweise als überregional bedeutsamer Standort für emittierendes, flächenintensives Gewerbe oder Standort für erneuerbare Energien, ist ebenfalls eine Möglichkeit, die Entwicklung in die gewünschte Richtung zu lenken. Macht eine solche planerische Entscheidung doch unmissverständlich, dass diese Nutzung vom Regionalrat als Träger der Regionalplanung für diesen Standort vorgesehen ist. Für andere Standorte bedeutet das, bei einem i.d.R. begrenzten regionalen Bedarf, dass diese Nutzung nicht mehr in Frage kommt.

Im Rahmen der Erarbeitung der Leitlinien und Konzepte für die Regionalplanfortschreibung fand auch ein Arbeitsgespräch Konversion im Sommer 2011 statt. Die anwesenden Vertreter der von Konversion betroffenen Kommunen waren mehrheitlich der Auffassung, dass ein seltener aber regelmäßiger interkommunaler bzw. regionaler Austausch zur Entwicklung der Konversionsstandorte erfolgen sollte. Ein solcher Austausch ist von Seiten der Regionalplanungsbehörde avisiert, da er gewährleistet, dass alle betroffenen Kommunen und die Regionalplanungsbehörde über die Ideen- und Nachnutzungskonzepte und deren aktueller Stand in der Region informiert sind. Es ist vorgesehen, die im Planungsausschuss am 7.12.2011 begonnene Unterrichtung⁷ des Regionalrates in regelmäßigen Abständen fortzusetzen. Diese ermöglicht ein Urteil darüber, ob die Ziele des Regionalplans die Entwicklung in die von ihm gewünschte Richtung lenken.

⁶http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/leitlinien.html

⁷http://www.brd.nrw.de/regionalrat/archiv/Archiv_2011/doc/44PA_Tagesordnung/index.html

Abschließend erlaube ich mir auch noch den Hinweis, dass die Bezirksregierung Düsseldorf als Bündelungs- und Mittelbehörde auch bei dem Thema Konversion über die oben dargestellten Tätigkeiten des Dezernates 32 (Regionalentwicklung) hinaus aktiv ist.

So hat Frau Regierungspräsidentin Lütkes an der Konversionskonferenz des Landes am 02.12.2011 teilgenommen. Im deren Nachgang haben die Regierungspräsidentinnen und Regierungspräsidenten des Landes NRW in einem gemeinsamen Schreiben an Frau Ministerpräsidentin Kraft im Interesse der betroffenen Kommunen und Regionen verschiedene Punkte vorgetragen. Neben einem Appell für die Verbesserung der Informationspraxis gegenüber den von der Reform betroffenen Kommunen und dem Ruf nach einem „Konversionsprogramm“ des Bundes betraf ein Punkt die vorrangige und unbürokratische Übernahme der Liegenschaften durch die Kommunen.

In seinem Antwortschreiben begrüßte der der Chef der Staatskanzlei das Engagement und erklärte, dass sich die Forderungen in großen Teilen mit denen der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder an Frau Bundeskanzlerin Merkel formulierten Forderungen decken.

Vor dem Hintergrund des Informationsbedarfs der Kommunen fand im Januar 2012 zudem als gemeinsame Veranstaltung des Regierungspräsidentinnen und Regierungspräsidenten des Landes NRW ein „Fachgespräch zu den Auswirkungen der Reform der Standorte der Bundeswehr auf die Standortkommunen in NRW“ im Hause der Bezirksregierung Düsseldorf statt.

Auch nehmen Vertreter (i.d.R. der Konversionsbeauftragte) der Bezirksregierung Düsseldorf regelmäßig an Veranstaltungen zum Thema Konversion teil und bringen dort die regionalen Interessen ein. Dies ist primär der Interministerielle Arbeitskreis „Truppenabbau“, aber auch auf bundesweiten Veranstaltungen, wie z.B. der Konversionskonferenz der BImA am 07.02.2012 in Berlin, ist die Bezirksregierung Düsseldorf vertreten.

Im Auftrag

gez. Huben