



Betreff: öffentlich
Aufstellung von Bebauungsplänen für die Brandenburger Vorstadt

**bezüglich
DS Nr.:**

Erstellungsdatum	14.10.2019
Eingang 502:	14.10.2019

Einreicher: Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung

Beratungsfolge:

Datum der Sitzung	Gremium
06.11.2019	Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam

Inhalt der Mitteilung:

Die Stadtverordnetenversammlung nimmt zur Kenntnis:

Die Stadtverordnetenversammlung hat in ihrer Sitzung am 08.05.2019 den Oberbürgermeister beauftragt zusammenfassend darzustellen, inwiefern das vorhandene bau- und planungsrechtliche Instrumentarium geeignet ist, eine geordnete städtebauliche Entwicklung in der Brandenburger Vorstadt sicherzustellen und künftige städtebauliche Fehlentwicklungen zu vermeiden (Beschlussposition 1).

Sie hat außerdem entschieden, dass zu überprüfen ist, ob die Aufstellung von Bebauungsplänen für Teilbereiche der Brandenburger Vorstadt eher geeignet sein kann, um eine unangemessene Verdichtung zu vermeiden. Zu diesem Zweck soll dargestellt werden, welche Möglichkeiten die Aufstellung eines bestandssichernden Bebauungsplans für Teilbereiche bietet und welcher Aufwand mit der Erstellung verbunden ist. Dabei ist zu prüfen, welche Risiken (Entschädigungsansprüche) auf die Stadt zukommen könnten, wenn bestehende Baurechte gemäß § 34 BauGB durch die Bauleitplanung eingeschränkt werden. Die Prioritäten im Handlungsbedarf sind darzustellen (Beschlussposition 2).

Die Stadtverordnetenversammlung hat ferner beschlossen, dass im Rahmen einer nachhaltigen Innenentwicklung darauf hinzuwirken ist, dass der Stellplatzbedarf für Kfz und Fahrräder, der durch den Neubau von Wohnraum entsteht, in Zukunft vollständig auf dem jeweiligen Baugrundstück nachgewiesen wird. Dabei ist die Praxis Ablösung vom Bedarf an Stellplätzen gemäß Stellplatzsatzung zu gestatten hier nicht mehr anzuwenden (Beschlussposition 3).

Zu diesem Beschluss können der Stadtverordnetenversammlung die nachfolgenden Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Fortsetzung der Mitteilung Seite 3

Vorbemerkungen

Zum o.g. Beschluss der Stadtverordnetenversammlung wurde eine umfangreiche verwaltungsseitige Prüfung eingeleitet. Die Ergebnisse dieser Prüfung sind in der nachfolgenden Darstellung den jeweiligen Beschlusspositionen zugeordnet.

1. Geeignetheit des vorhandenen bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums

Aus der o.g. Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung wurde zur Beschlussposition 1 die Geeignetheit des bestehenden bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums zur Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in der Brandenburger Vorstadt und zur Vermeidung künftiger städtebaulicher Fehlentwicklungen geprüft.

Zur städtebaulichen Steuerung in der Brandenburger Vorstadt kommen grundsätzlich folgende bau- und planungsrechtlichen Instrumente in Frage:

- 1.1 die Genehmigungsfähigkeit nach § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB), auch in Verbindung mit
- 1.2 der Genehmigungsfähigkeit nach der bestehenden Erhaltungssatzung und nach der geltenden Denkmalbereichssatzung
- 1.3 das Abstandsflächenrecht nach der Brandenburgischen Bauordnung sowie
- 1.4 ein Verbot der Stellplatzablösung nach der bestehenden Stellplatzsatzung.

Da die Frage des Verbots auf die Stellplatzablösung Gegenstand der Beschlussposition 3 der Stadtverordnetenversammlung ist, wird an dieser Stelle auf die Ausführungen zu dieser Position verwiesen.

Die zu dieser ersten Beschlussposition der Stadtverordnetenversammlung gewonnenen Erkenntnisse werden nachfolgend dargestellt und anschließend in einem Fazit zusammengefasst.

1.1 Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB und

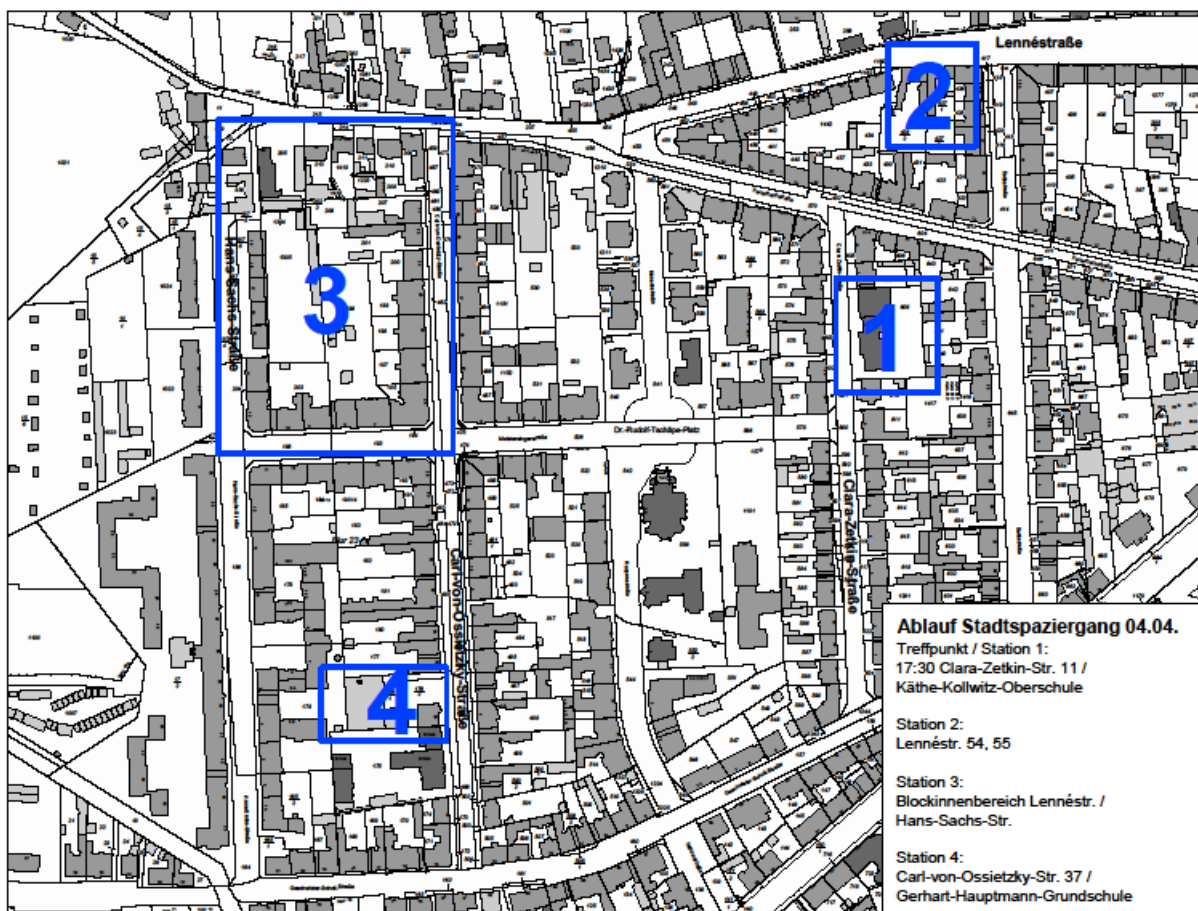
1.2 Genehmigungsfähigkeit nach Erhaltungssatzung und Denkmalbereichssatzung

Die städtebauliche Entwicklung der Brandenburger Vorstadt wird planungsrechtlich derzeit auf der Grundlage des § 34 BauGB i.V.m. der Erhaltungssatzung „Brandenburger Vorstadt“ und der Denkmalbereichssatzung „Innere Brandenburger Vorstadt“ gesteuert.

Nach § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB ist innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Der Begriff des „Einfügens“ bedeutet dabei, dass ein beantragtes Bauvorhaben sich in dem baulichen Rahmen bewegen muss, der durch die nähere Umgebung geprägt ist. Dieser bauliche Rahmen erschließt sich in der Regel unmittelbar vom Grundstück aus, für das die Bebauung beantragt ist. Er erstreckt sich auf die vom Grundstück aus sichtbaren Gebäude. Die tendenziell zu beobachtende Orientierung von zur Neubebauung beantragten Vorhaben an den höheren Gebäuden oder den dichter bebauten Grundstücken in der näheren Umgebung ist durch die Regelungen des § 34 BauGB ausdrücklich zugelassen. Überschreitet ein

Vorhaben den Rahmen der näheren Umgebung, dann ist zu prüfen, ob es zumindest soweit mit der Umgebung harmoniert, dass es keine städtebaulichen Spannungen hervorruft, die nur durch eine Bebauungsplanung zu bewältigen wären. Im Rahmen dieser Prüfung sind auch die konkreten Wirkungen eines Vorhabens zu beachten, so etwa auch die Vorbildwirkung des Vorhabens.

Der Ortstermin, der am 04.04.2019 gemeinsam mit Mitgliedern des damaligen Ausschusses für Stadtentwicklung, Bauen und Verkehr, dem Beigeordneten für Stadtentwicklung, Bauen, Wirtschaft und Umwelt sowie der Planungsverwaltung durchgeführt wurde, hat einen Einblick in die unterschiedlichen städtebaulichen Strukturen und Bebauungsdichten in der Brandenburger Vorstadt ermöglicht. So liegen im östlichen Teil der Brandenburger Vorstadt vergleichsweise tiefe Grundstücke mit 3- bis 4-geschossigen Einzelhäusern überwiegend in geschlossener Bauweise, die i.w. während der Gründerzeit errichtet wurden. Diese Grundstücke sind oft durch eine Remise an einer der seitlichen Grenzen, oder vereinzelt auch durch eine Bebauung an der hinteren Grundstücksgrenze geprägt, die während der Entstehungsphase der Brandenburger Vorstadt errichtet wurden. Die Versiegelung der Höfe ist unterschiedlich hoch. In Einzelfällen wurden seit den 1990er Jahren auch Neubauten an seitlichen oder hinteren Grundstücksgrenzen errichtet, die zwar in ihrer Dimensionierung von den vorhandenen Remisen abweichen und daher als störend empfunden werden können, die sich jedoch hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, nach § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen (so auch diskutiert im Rahmen der Begehung von **Station 1**, Grundstück und Schulhof der Käthe-Kollwitz-Oberschule in der **Clara-Zetkin-Straße 11**). Ein ähnlicher Eindruck ergab sich auf dem Ortstermin auch für den östlich anschließenden Block bei der Einsicht in einen Innenhof in der südlichen Feuerbachstraße.



Übersichtskarte: Ortstermin am 04.04.2019

Im o.g. Ortstermin ist bei der gemeinsamen Begehung von **Station 2**, also des Grundstücks **Lennéstraße 54, 55** erkennbar geworden, welches Spannungsverhältnis bei den Grundstücken, die im Eigentum der Landeshauptstadt Potsdam oder ihrer Tochtergesellschaften, hier der ProPotsdam, besteht. Grundsätzlich kann auf diesen Flächen eine städtebauliche Steuerung mit dem Ziel der Begrenzung der Bebauungsdichte zwar einfacher sein. Dem Anspruch, dass diese in städtischem Einflussbereich liegenden Gesellschaften bei der Bereitstellung von Wohnungen zu günstigen Mietpreiskonditionen in möglichst großem Umfang aktiv mitwirken, steht hierzu jedoch im Widerspruch. Die planungsrechtliche Beurteilung kann jedoch die dargestellten wohnungswirtschaftlichen Erwägungen nicht zum Ausgangspunkt ihrer fachlichen und rechtlichen Einschätzung machen.

Entwicklungstendenzen zu einer umfangreicheren Neubautätigkeit sind im Inneren dieses Blocks ansonsten nicht erkennbar. Die südlichen, insgesamt relativ schmalen Grundstücke weisen überwiegend eine geringe Tiefe auf. Die wenigen vorhandenen Baukörper im rückwärtigen Bereich dieser Grundstücke wirken hier als Fremdkörper, die für die Eigenart der näheren Umgebung nicht prägend sind.

Als ausgesprochen unkritisch konnte die im Ortstermin gemeinsam begangene **Station 3** im Blockinnenbereich **Lennéstraße/Hans-Sachs-Straße** eingeschätzt werden. Große Teile des Blockinnenbereichs sind – mit Ausnahme von Garagengebäuden und wenigen Einzelbauten – frei von jeglicher Bebauung. Diese Flächen liegen am westlichen Rand der Brandenburger Vorstadt und befinden sich überwiegend im Eigentum einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft. Diese größere Wohnanlage ist in einem Zug hergestellt worden. Bauvorhaben, die zu städtebaulichen Spannungen führen könnten, sind in diesem Block in absehbarer Zeit voraussichtlich nicht in nennenswertem Umfang zu erwarten.

Die Grundstücks- und Hofbegehung von **Station 4**, der Gerhart-Hauptmann-Grundschule in der **Carl-von-Ossietzky-Straße 37** durch die Ausschussmitglieder und die Planungsverwaltung machte wiederum deutlich, dass angesichts der gewerblichen Vornutzung auf dem nördlich angrenzenden Grundstück die hier vorhandene Bebauungsdichte prägend für die künftige städtebauliche Entwicklung des Blocks Carl-von-Ossietzky-Straße/Hans-Sachs-Straße sein kann. Die in diesem Block vorhandene gründerzeitliche Bebauung mit Seitenflügeln an den Grundstücksgrenzen eröffnet allerdings nur einen relativ geringen Spielraum für eine zusätzliche bauliche Entwicklung. Dieser Block ist ansonsten durch Einzelbauten in gründerzeitlicher Bebauung mit Seitenflügeln an den Grundstücksgrenzen geprägt. Die Entwicklung dürfte hier weitestgehend abgeschlossen sein.

Im Wesentlichen abgeschlossen dürfte die bauliche Entwicklung auch in den nicht im Ortstermin betrachteten, hinsichtlich der Bebauungsdichten eher unkritischen Bereichen zwischen der Carl-von-Ossietzky-Straße und der Clara-Zetkin-Straße sein.

An den im Ortstermin betrachteten Beispielen kann auch das Zusammenspiel zwischen der planungsrechtlichen Genehmigung nach § 34 BauGB und der Erhaltungs- sowie der Denkmalbereichssatzung gut dargestellt werden.

Die bestehende Erhaltungssatzung „Brandenburger Vorstadt“ zielt auf den Erhalt städtebaulich bedeutender Bebauungsstrukturen, Gebäude, Gebäudeteile, besonders wenn sie vom öffentlichen Straßenraum aus sichtbar sind, und der zugehörigen Vorgartenbereiche. Sie kann bei baulichen Änderungen oder Nutzungsänderungen von bestehenden Gebäuden, die das äußere Erscheinungsbild betreffen, wirkungsvoll angewandt werden. So trägt sie dazu bei, den Abbruch von Gebäuden, die aus städtebaulichen Gründen erhaltenswert sind, zu verhindern, und Nutzungsänderungen, die die städtebaulich erhaltenswerte Struktur beeinträchtigen können, zu untersagen. Für die städtebauliche Steuerung von Neubauten insbesondere im hinteren Grundstücksbereich eignet sich die Erhaltungssatzung jedoch nur bedingt.

Zur Regelung der Bebauungshöhe und der Geschossigkeit ergeben sich weitere Steuerungsmöglichkeiten aus der geltenden Denkmalbereichssatzung „Innere Brandenburger

Vorstadt“. Diese werden durch die Untere Denkmalschutzbehörde aktiv genutzt. Die für das Stadtgebiet zuständigen Mitarbeiter der Bereiche untere Denkmalschutzbehörde und Planungsrecht stehen dabei in der Regel in einem engen Austausch, indem sowohl im Rahmen der Vorberatungen von Bauherren als auch während der Genehmigungsverfahren interne Abstimmungen und gemeinsame Gesprächstermine erfolgen.

1.3 Abstandsflächenregelungen der Brandenburgischen Bauordnung

Die Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) gibt in § 6 vor, dass Abstandsflächen vor den Außenwänden von Gebäuden in einer Tiefe von 0,4 (d.h. von 40 %) der Gebäudehöhe, mindestens jedoch von 3 m einzuhalten sind. Maßgebliches Kriterium hierbei ist die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Bei einer Grenzbebauung entfallen die Abstandsflächen zu dem unmittelbar an der Grundstücksgrenze angrenzenden Gebäude.

Eine restriktive Anwendung des Abstandsflächenrechts bewirkt die Einhaltung von Mindestabständen zwischen Gebäuden. Allerdings handelt es sich hierbei in erster Linie um funktional-technische Anforderungen zur ausreichenden Besonnung und Belüftung der Gebäude. Städtebauliche Qualitäten, die erst im Wechselspiel einer Bebauung mit ihrem umgebenden Freiraum entstehen, können damit kaum erreicht oder geregelt werden. Oft sind die bauordnungsrechtlichen Mindestabstände aus städtebaulicher Sicht viel zu gering. So ist es beispielsweise nach § 6 BbgBO zulässig, dass zwei dreigeschossige Wohngebäude (Gebäudeklasse 1 & 2) nur 6 m Abstand untereinander aufweisen. Die Abstandsflächenregelungen der BbgBO sind in den letzten Jahrzehnten schrittweise erheblich reduziert worden. Die sich daraus ergebenden Potenziale für Bauherren haben den derzeitigen (Nach-) Verdichtungsdruck mit befeuert. Unterschreitungen der geltenden Regelungen sollten daher nicht zugelassen werden; eine Gewährleistung städtebaulich unkritischer Freiflächenanteile kann daraus aber nicht erwartet werden.

1.4 Mögliches Verbot der Stellplatzablösung nach Stellplatzsatzung

Wie oben bereits dargestellt, wird zu diesem Sachverhalt auf die Ausführungen zur Beschlussposition 3 verwiesen.

1.5 Fazit zur Geeignetheit des vorhandenen bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums

Mit dem bestehenden bau- und planungsrechtlichen Instrumentarium ist eine städtebauliche Steuerung der baulichen Entwicklung in der Brandenburger Vorstadt grundsätzlich möglich. Sie wird bereits erfolgreich bei der Beantragung von Baugenehmigungen oder Vorbescheiden und in der praktischen Beratung von Bauherren und deren Architekten betrieben. Auf Grundstücken, die bereits durch eine dichte Bebauung angrenzender Flächen geprägt sind, kann dabei im Einzelfall eine vergleichsweise hohe Bebauungsdichte auch im hinteren Teil zulässig sein, die als störend empfunden werden kann.

Bei Flächen, die sich im Eigentum der Landeshauptstadt Potsdam oder der ProPotsdam befinden, kann die städtebauliche Steuerung deutlich einfacher sein, die Intention der Bereitstellung mietpreisgünstigen Wohnungsbaus in möglichst hohem Umfang lässt sich hier jedoch nur begrenzt verwirklichen. Die vergleichsweise geringe Bebauung dieser Flächen erleichtert die planungsrechtliche Steuerung auf den angrenzenden Grundstücken.

Einfacher ist ebenso die städtebauliche Steuerung bei größeren Flächen, die in einer Hand entwickelt und bebaut worden sind, wie im nordöstlichen Bereich der Hans-Sachs-Straße.

Die ergänzende Einbeziehung der Denkmalbereichssatzung kann häufig die planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten unterstützen. Die Anwendungsmöglichkeiten der Erhaltungssatzung zur städtebaulichen Steuerung von Neubauten sind demgegenüber begrenzt.

Die bauordnungsrechtlichen Abstandsflächenregelungen haben nur einen sehr begrenzten Anteil an den Steuerungsmöglichkeiten. Durch die überwiegend vorgeprägte Struktur mit Grenzbebauungen (Remisen, Seitenflügeln) wirken die freizuhaltenden Abstandsflächen meist nur in die Binnen- bzw. Hofsituationen hinein. Dabei bilden sie aus stadtplanerischer Sicht eine Art „rote Linie“, die nicht verletzt werden darf.

Für einen künftigen generellen Verzicht auf eine dichte Bebauung im hinteren Grundstücksbereich wäre die Klärung über eine entsprechende Bebauungsplanung erforderlich. Nach aktuellem Erkenntnisstand bestünde hierzu Veranlassung für folgende Teilbereiche:

- südwestliche Clara-Zetkin-Straße (Clara-Zetkin-Straße 21 - 31)
- nordwestliche Sellostraße (Karree Lennéstraße-Feuerbachstraße-Sellostraße)
- nordöstliche Sellostraße (Westlicher Teil Karree Lennéstraße-Feuerbachstraße-Sellostraße)
- nordwestliche Carl-von-Ossietzky-Straße (Karree Carl-von-Ossietzky-Straße, Meistersingerstraße, Hans-Sach-Straße, Lennéstraße).

Die Brandenburger Vorstadt ist ansonsten bereits überwiegend städtebaulich entwickelt. Bau- und planungsrechtlich kritisch zu beurteilende Flächen, die eine übergreifende städtebauliche Steuerung erfordern, lassen sich über die hier benannten Bereiche i.d.R. auf wenige Einzelgrundstücke beschränken, die in unterschiedlichen Blöcken der Brandenburger Vorstadt gelegen sind und mit denen ein übergreifendes bauleitplanerisches Regelerfordernis nicht begründet werden könnte.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeiten einer steuernd-einschränkenden Einflussnahme über die Anwendung von § 34 BauGB auf die Verdichtung und Nachverdichtung von Städten durch entsprechende gesetzgeberische Rahmensetzungen bundesweit vorgegeben sind. Denn das BauGB ist zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung in den letzten Jahren zunehmend auf das Ziel der Innenentwicklung ausgerichtet worden. So ist der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung ein zentrales Element der letzten Novellierungen des BauGB. Unmittelbare Konsequenz und zugleich Bestandteil dieser planerisch begrüßenswerten Rahmensetzung sind daher Aktivitäten von Grundstückseigentümern und Bauherren zur Ausschöpfung der bestehenden Bebauungsmöglichkeiten im Innenbereich der Städte. In zentral gelegenen und attraktiven Quartieren wie der Brandenburger Vorstadt macht sich dieser Effekt besonders bemerkbar.

2. Steuerungsmöglichkeiten über Bebauungspläne für Teilbereiche

Unabhängig von den zur ersten Beschlussposition dargestellten und im dortigen Fazit zusammengefassten Erkenntnissen wurde zur Beschlussposition 2 geprüft, ob die Aufstellung von bestandssichernden Bebauungsplänen für Teilbereiche der Brandenburger Vorstadt gegenüber der Anwendung des bestehenden planungsrechtlichen Instrumentariums geeignet sein kann, eine städtebaulich unverträgliche Verdichtung oder Nachverdichtung zu vermeiden.

Aufgrund der oben dargestellten unterschiedlichen Bebauungsstrukturen und -dichten innerhalb der Brandenburger Vorstadt erscheint die planerische Klärung der angesprochenen Fragen im Rahmen gezielt zu betrachtender Teilbereiche ausgesprochen sinnvoll.

Die vorgenommene Prüfung wurde zunächst exemplarisch für den südwestlichen Teilbereich der Clara-Zetkin-Straße vorgenommen (s. Übersichtskarte, Clara-Zetkin-Straße 21-31). Dieser Bereich wurde aufgrund der ihn städtebaulich prägenden Bebauungsstruktur mit straßenbegleitender geschlossener 3- bis 4- geschossiger Bebauung und einseitigen grenzständigen Hofbebauungen in Form von einhüftigen Seiten-Remisen und alternativ dazu vereinzelter Gebäuden an der hinteren

Grundstücksgrenze ausgewählt. Erkennbar sind hier Tendenzen zu einer stärkeren Verdichtung der hinteren Grundstücksflächen.



Übersichtskarte: Teilbereich südwestliche Clara-Zetkin-Straße

Alternativ wurden für diesen Teilbereich folgende Möglichkeiten zu einem Bebauungsplan einer Vorklärung unterzogen:

2.1 die mögliche Erstellung eines Textbebauungsplans

2.2 die Möglichkeit der Erstellung eines regulären Bebauungsplans, bestehend aus Planzeichnung und textlichen Festsetzungen.

Die hierzu gewonnenen Erkenntnisse sind nachfolgend um Angaben zu den im Planverfahren zu klärenden Sachverhalten und eine Darstellung der Verfahrensgestaltung sowie eine Kapazitätsbetrachtung ergänzt worden. Anschließend sind in einem Fazit die Steuerungsmöglichkeiten über Bebauungspläne für Teilbereiche in der Brandenburger Vorstadt zusammengefasst worden. Darin sind auch die Prioritäten im Handlungsbedarf dargestellt worden.

Mögliche Planungsziele

Vorbehaltlich im Rahmen eines möglichen Aufstellungsbeschlusses noch zu treffender Festlegungen der Stadtverordnetenversammlung werden für den hier betrachteten Teilbereich folgende Planungsziele angenommen:

- Allgemeines Wohngebiet gemäß § 4 BauNVO
- Geschossigkeit bzw. Gebäudehöhe des straßenseitigen Baukörpers entsprechend dem Bestand
- am vorhandenen Gebäudebestand orientierte Bebauungsdichte für die Grundstücke
- bauliche Unterordnung von Gebäuden im rückwärtigen Grundstücksbereich gegenüber dem straßenseitigen Baukörper
- im rückwärtigen Grundstücksbereich Orientierung der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksflächen am vorhandenen Bestand der rückwärtigen Bebauung
- Errichtung von Neubauten im rückwärtigen Grundstücksbereich ausschließlich an der seitlichen Grundstücksgrenze und mit einer Gebäudetiefe, die sich am Bestand der vorhandenen Remisen orientiert
- Erhalt des die städtebauliche Struktur prägenden Baumbestands
- bei Neubebauung Unterbringung des ruhenden Verkehrs unmittelbar auf dem Grundstück

2.1 Mögliche Erstellung eines Textbebauungsplans

Mit einem Textbebauungsplan können unter Verzicht auf eine Planzeichnung rein textlich die in § 9 BauGB zum Inhalt des Bebauungsplans aufgeführten Festsetzungen getroffen werden. Dieses Instrumentarium bietet sich bei einem überschaubaren Regelungsumfang des jeweiligen Bebauungsplans insbesondere in homogen strukturierten Gebieten an. Der Verzicht auf eine Planzeichnung kann unter diesen Rahmenbedingungen einen geringeren Aufwand für die Planerstellung und die Verfahrensgestaltung bedeuten.

Die o.g. Planungsziele zur Art der baulichen Nutzung und zum Nutzungsmaß für die straßenseitigen Baukörper lassen sich ohne weiteres als Planinhalte in einem solchen Textbebauungsplan festsetzen. Auch für einen möglicherweise gewünschten Ausschluss einzelner Nutzungsarten oder deren ausnahmsweise Zulassungsfähigkeit (so etwa von Betrieben des Beherbergungsgewerbes oder Ferienwohnungen, von Gartenbaubetrieben oder Tankstellen) bietet der Textbebauungsplan gute Möglichkeiten. Ebenso ist eine Gliederung des Baugebiets nach der Art der baulichen Nutzung (etwa durch Zulässigkeit von gewerblichen Nutzungen nur im Erdgeschoss des straßenseitigen Gebäudes) über einen Textbebauungsplan unmittelbar möglich.

Deutlich schwieriger würde die Formulierung der textlichen Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur zu überbauenden Grundstücksfläche ausfallen.

Aus dem Bestand heraus (ausgeübte Baurechte) lässt sich für diesen Teilbereich eine Grundflächenzahl (GRZ) von etwa 0,45 und eine Geschossflächenzahl (GFZ) von etwa 1,24 ermitteln. Grundstücksbezogen schwankt die vorhandene GRZ jedoch zwischen 0,33 und 0,64, die GFZ schwankt zwischen 0,9 und 1,6. Da eine zu geringe Dichtefestsetzung Entschädigungsansprüche aufgrund geringerer Ausnutzbarkeit auslösen kann, eine zu hohe Dichtefestsetzung nicht den gewünschten bestandsorientierten Steuerungseffekt auslösen kann, erscheint es sinnvoll, die Festsetzung der konkret einzuhaltenden Bebauungsdichte für jedes einzelne Grundstück zu treffen. Dies ist in einem Textbebauungsplan zwar grundsätzlich noch möglich, erschwert aber zumindest die Lesbarkeit des Bebauungsplans erheblich.

Die als Planungsziel formulierte bauliche Unterordnung der im rückwärtigen Grundstücksbereich zuzulassenden Bebauung lässt sich durch Angabe der Geschossigkeit und nötigenfalls der Gebäudehöhe festsetzen. Die in diesem Teilbereich vorhandenen Remisen sind überwiegend, aber nicht ausschließlich eingeschossig und an der jeweils nördlichen Grundstücksgrenze angebaut. Daneben gibt es auch zweigeschossige Remisen und mehrere zweigeschossige Gebäude, die an

der hinteren Grundstücksgrenze angebaut sind. Im Bestand befindet sich überwiegend ein Gebäude neben dem straßenseitigen Baukörper auf dem Grundstück. Es gibt jedoch auch Grundstücke mit 2 Gebäuden im rückwärtigen Bereich. Zwischen den Remisen und dem straßenseitigen Gebäude liegt in der Regel ein Abstand, auch hiervon gibt es jedoch eine Ausnahme.

In einem Textbebauungsplan könnte für diesen Teilbereich daher festgesetzt werden, dass im rückwärtigen Grundstücksbereich entlang der seitlichen Grundstücksgrenze maximal ein 2-geschossiges Gebäude (Remise) in einer Tiefe von maximal 6 m und bei Bedarf mit einem Abstand zum straßenseitigen Baukörper errichtet werden darf, und dass entlang der hinteren Grundstücksgrenze keine Neubebauung zulässig ist.

Auch die oben aufgeführten Planungsziele zur Bauweise und zu den überbaubaren Grundstücksflächen im rückwärtigen Bereich stoßen daher grundstücksbezogen auf jeweils unterschiedliche Ausgangsbedingungen.

Diese Erkenntnisse zeigen bereits die Grenzen der städtebaulichen Steuerung über einen Textbebauungsplan auf.

Im Falle möglicher Grundstücksteilungen dürfte eine städtebauliche Steuerung über einen solchen Textbebauungsplan weitere Anwendungsschwierigkeiten hervorrufen.

Aufgrund der unterschiedlichen Bebauungsstrukturen und -dichten der einzelnen Grundstücke erscheint eine grundstücksbezogene Festsetzung der Bebauungsdichten, der Bauweisen und der überbaubaren Grundstücksflächen sinnvoll. Mit einem Textbebauungsplan ließe sich eine solche Detaillierung voraussichtlich nicht oder nur mit erheblichen Einbußen in der Lesbarkeit und damit auch in der Nachvollziehbarkeit der Festsetzungen durch Dritte erzielen.

2.2 Möglichkeit eines regulären Bebauungsplans

Ein regulärer Bebauungsplan, bestehend aus einer Planzeichnung und textlichen Festsetzungen, bietet für den ausgewählten Teilbereich der südwestlichen Clara-Zetkin-Straße größere Möglichkeiten der grundstücksbezogenen und bestandsorientierten Steuerung der Bebauung.

So sind die bei der Darstellung zu einem Textbebauungsplan beschriebenen Schwierigkeiten der grundstücksbezogenen Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche deutlich einfacher zu lösen.

Die Festsetzungen zur Nutzungsart könnten wie bereits oben beschrieben getroffen werden. Sofern nötig, wäre auch eine Aufteilung des Teilbereichs in unterschiedliche Baugebiete mit jeweils spezifischer Nutzungsausprägung denkbar.

Die Dichtefestsetzungen (GRZ und GFZ) ließen sich grundstücksbezogen bestandsorientiert festsetzen. Eine Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen könnte durch Baulinien (entlang der Gebäudevorderseite) und Baugrenzen erfolgen.

Für die Zulässigkeit der Bebauung im rückwärtigen Bereich bietet eine grundstücksbezogene Regelung ebenfalls genügend Möglichkeiten der städtebaulichen Steuerung.

Bei der Anordnung der Remisen im hinteren Grundstücksbereich besteht grundsätzlich die Möglichkeit

- lediglich eine Bebauung entlang der nördlichen Grenze zuzulassen (wie sie überwiegend im Bestand bereits vorhanden ist) oder
- bei einer vorhandenen Grenzbebauung an diese anbauen zu lassen (d.h. überwiegend die südlichen Grundstücksgrenzen anzubauen)

- bei breiteren Grundstücken eine Remise sowohl an der nördlichen als auch an der südlichen Grundstücksgrenze zuzulassen
- und bei schmalen, ungünstig zugeschnittenen und kleinen Grundstücken auf eine Grenzbebauung zu verzichten (etwa im Bereich der Ecke Clara-Zetkin-Straße/Geschwister-Scholl-Straße).

Die Klärungen zu diesen Möglichkeiten können in der weiteren Vorbereitung des Bebauungsplans erfolgen, sofern die Überlegungen zu einem teilbereichsbezogenen Bebauungsplan aufgegriffen werden und hierbei der Teilbereich südwestliche Clara-Zetkin-Straße weiterverfolgt werden soll. Bereits im Aufstellungsbeschluss sollte hierzu eine Entscheidung getroffen werden.

2.3 Im Planverfahren zu klärende Rahmenbedingungen und Sachverhalte

Für den bevorstehenden Planungsprozess muss auf folgendes hingewiesen werden:

Die erforderliche grundstückswise Analyse des Bestands müsste sich nicht nur auf die bereits ausgeübten Baurechte (Bestandsnutzungen) stützen. Erforderlich wäre in diesem Fall, auch die zugelassenen, aber (noch) nicht realisierten Baurechte in die Analyse miteinzubeziehen. Die Prüfung müsste sich daher auf die jeweils erteilten Baugenehmigungen erstrecken und auch auf die ausgesprochenen Vorbescheide, sofern sie nicht länger als 6 Jahre zurückliegen.

Zu prüfen wäre außerdem, welche Baurechte daneben noch auf den einzelnen Grundstücken möglich wären. Dies würde sich auf Baurechte erstrecken, die auf dem einzelnen Grundstück möglich, aber bislang noch nicht beantragt sind, sowie außerdem darauf, welche Baurechte auf dem einzelnen Grundstück aus bestehenden oder möglichen Baurechten auf den benachbarten Grundstücken resultieren könnten bzw. welche Auswirkungen die auf dem jeweiligen Grundstück möglichen Baurechte auf die Nachbargrundstücke entfalten könnten.

Eine solche Prüfung wäre ausgesprochen kompliziert. Denn sie müsste sich bei den möglichen Baurechten auch mit jeweils denkbaren Alternativen auseinandersetzen. Wenn also auf einem Grundstück noch ein mehrgeschossiges Gebäude planungsrechtlich zulässig wäre, könnte dies ggf. an einer der seitlichen Grundstücksgrenzen, an der hinteren Grundstücksgrenze oder – ggf. etwas kleiner – an zwei dieser Grenzen denkbar sein. Die möglichen Auswirkungen auf die Nachbargrundstücke wären ausgesprochen schwer einzuschätzen.

Nähme man im Ergebnis dieser Analysen eine relativ hohe Bebauungsdichte als rechtlich möglich an, könnten in einem solchen Bebauungsplan Dichtefestsetzungen entstehen, die im Einzelfall auch deutlich über den aktuellen Vorstellungen der Grundstückseigentümer liegen kann. Die Entscheidung zu einem solchen Bebauungsplan könnte daher – mit Blick auf die Steuerung städtebaulich unverträglicher Entwicklungen – dann möglicherweise ungünstiger sein als die Entscheidung, die weitere Entwicklung auf der Grundlage von § 34 BauGB zu steuern.

Eine Begrenzung der Baurechte in einem solchen Bebauungsplan auf den Bestand kann demgegenüber im Einzelnen auch Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB auslösen. Der konkrete Umfang zu erwartender Entschädigungsansprüche kann im Vorfeld und auch während eines Bebauungsplanverfahrens in der Regel nicht belastbar prognostiziert werden. Aus diesem Grund ist von einem rein bestandssichernden Bebauungsplan abzuraten.

Die Erwartung einer Begrenzung jeglicher über den Bestand hinausgehender Nachverdichtung im rückwärtigen Grundstücksbereich ist aus den dargestellten Gründen nicht erfüllbar. Dort, wo bereits eine aktuell als störend empfundene zulässigerweise errichtete Bebauung im rückwärtigen Grundstücksbereich vorhanden ist, prägt diese bereits i.d.R. die Eigenart der näheren Umgebung. Ein ähnlich dimensioniertes Bauvorhaben in der näheren Umgebung ließe sich daher weder nach § 34 BauGB ausschließen noch über einen Bebauungsplan in nennenswertem Umfang reduzieren, da durch die Vorprägung bereits entsprechende Baurechte bestehen. Bei der präzisen Festlegung derjenigen Teilbereiche, für die in der Brandenburger Vorstadt ein Bebauungsplan aufgestellt

werden soll, sollten daher zuvor die tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten vor diesem Hintergrund ausgelotet werden.

Um während der Planaufstellung bereits den Planungszielen widersprechende Bauvorhaben zurückstellen zu können, müssen die in einem Aufstellungsbeschluss formulierten Planungsziele präzise formuliert werden. Je offener diese Planungsziele definiert sind, desto schwieriger ist die planungsrechtliche Steuerung über eine Zurückstellung von Bauvorhaben während der Phase der Planerarbeitung, und um so schwieriger wird dann auch die Weiterverfolgung dieser Planungsziele im Aufstellungsverfahren zum Bebauungsplan.

2.4 Verfahrenswahl für die Bebauungsplanung

Für die möglichen Bebauungsplanverfahren eignet sich trotz der Lage der Brandenburger Vorstadt im Inneren des Stadtgebiets nicht ein Planverfahren der sog. „Innenentwicklung“ nach § 13 a BauGB, mit dem entsprechende Beschleunigungsmöglichkeiten im Verfahren verknüpft wären. Denn der vorliegende Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zielt nicht auf eine weitere Entwicklung, sondern auf eine Begrenzung der städtebaulichen Entwicklung in der Brandenburger Vorstadt. Die Anwendungsvoraussetzungen des § 13 a BauGB liegen daher hier nicht vor.

Im Ergebnis der vorgenommenen Prüfung käme jedoch das Instrument eines einfachen Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB für die gewünschte städtebauliche Steuerung in Frage. So könnte etwa auf Festsetzungen zur Art der Nutzung verzichtet werden. Die planungsrechtliche Prüfung der Art der baulichen und sonstigen Nutzung könnte dann im Vollzug der Planung weiterhin auf der Grundlage von § 34 BauGB erfolgen.

Vorbehaltlich einer noch vorzunehmenden juristischen Prüfung könnte ein solcher Bebauungsplan im Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden. Dieses Verfahren kann u.a. gewählt werden, wenn durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert. Mit einer solchen Verfahrenswahl wäre eine entsprechende Beschleunigung des Bebauungsplans möglich.

Die Bearbeitung dieser Bebauungspläne in einer Reihenfolge entsprechend eingeschätztem Verdichtungsrisiko würde die Gefahr mit sich bringen, dass in den Plangebieten mit geringerer Priorität verstärkt Verdichtungsvorhaben beantragt werden könnten, um der Bauleitplanung zuvor zu kommen.

2.5 Kapazitätsbetrachtung

Für einen Bebauungsplan, der sich auf einen kleineren Teilbereich erstreckt, wie etwa der südwestlichen Clara-Zetkin-Straße, wird eine Personalkapazität von einem Planverfahren im Bereich Verbindliche Bauleitplanung über einen Zeitraum von etwa 4,5 Jahren ab Vorbereitung des Aufstellungsbeschlusses benötigt. Dies entspricht einem Planverfahren in Priorität 1. Bei Bearbeitung von vier Teilbereichen vergleichbarer Größenordnung und Komplexität oder zweier größerer Teilbereiche wären eine Personalkapazität von vier Planverfahren hierfür in etwa demselben Zeitrahmen freizuhalten. Die Aufnahme dieser Planungen in das aktuelle Arbeitsprogramm des Bereichs Verbindliche Bauleitplanung verlangt den Abschluss oder die Zurückstufung anderer, bereits in Priorität 1 eingestufte Planverfahren im Rahmen der Vereinbarung von Prioritäten für die Verbindliche Bauleitplanung.

Wegen des erforderlichen engen Abgleichs mit den bestehenden Baurechten kann ein solcher Bebauungsplan sinnvollerweise nur in enger Kooperation mit dem für die planungsrechtliche Beurteilung von Bauvorhaben verantwortlichen Verwaltungsbereich erarbeitet werden. Diese intensive Kooperation könnte der gemeinsamen kontinuierlichen Beurteilung von Bau- oder Vorbescheidsanträgen während der Planerarbeitung und daraus erforderlicher Konsequenzen für die Festsetzungen im Bebauungsplan dienen. Sie würde daher Personalkapazitäten auch im Bereich Planungsrecht in deutlich erhöhtem Umfang binden. Absehbar ist eine solche Personalkapazität jedoch nicht verfügbar.

2.6 Fazit zu den Steuerungsmöglichkeiten über teilbereichsbezogene Bebauungspläne

Für die Schaffung des Planungsrechts für einen an den bestehenden Baurechten orientierten Bebauungsplans bietet sich aufgrund des umfangreichen Regelungsbedarf ein Textbebauungsplan nicht an. In Frage kommt hier ein einfacher Bebauungsplan, der lediglich auf Festsetzungen zur Art der baulichen und sonstigen Nutzung verzichtet. Der Bebauungsplan kann im Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden.

Der verwaltungsseitige Aufwand allein für die Analyse der bestehenden Baurechte wird als hoch und zeitintensiv eingeschätzt. Auch die Erarbeitung der zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans sowie der dazugehörigen Begründung dürfte nach Einschätzung der Verwaltung relativ aufwendig sein. Im Beteiligungsverfahren zu einem solchen Bebauungsplan wird im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in nennenswertem Umfang mit Einwänden gegen die Planung gerechnet. Zu erwarten ist dabei auch, dass die Interessen der Grundstückseigentümer unterschiedlich, zu Teilen auch untereinander widersprüchlich ausfallen könnten. Ein sorgfältiger und voraussichtlich relativ umfangreicher Abwägungsprozess ist daher sehr wahrscheinlich.

Zur Sicherung der Planungsziele während der Phase der Planerarbeitung wäre der Erlass einer Veränderungssperre und voraussichtlich auch deren Verlängerung erforderlich. Sollte das jeweilige Planverfahren nicht innerhalb von 4 Jahren abgeschlossen werden können, wären Auseinandersetzungen um mögliche Entschädigungsverpflichtungen nach § 18 BauGB zu erwarten.

Im Falle zeitlich versetzter Bebauungsplanverfahren für verschiedene Teilbereiche der Brandenburger Vorstadt sollte die bauliche Entwicklung der noch nicht in einem Aufstellungsverfahren befindlichen Grundstücksflächen sorgfältig beobachtet werden, um möglichen städtebaulichen Fehlentwicklungen vorausschauend steuernd begegnen zu können.

Prioritäten im Handlungsbedarf

Die Prioritäten im Handlungsbedarf erstrecken sich aus den dargestellten Gründen darauf

- festzulegen, ob und wenn ja für welche Teilbereiche der Brandenburger Vorstadt mit welchen konkreten Planungszielen und in welcher zeitlichen Reihenfolge und Priorität Bebauungsplanverfahren einzuleiten sind
- für den/die ausgewählten Teilbereich(e) in engem und laufendem Abgleich zu den bestehenden Baurechten das Planverfahren zu initiieren und zielgerichtet durchzuführen
- zur Sicherung der Planung erforderliche Veränderungssperren einschließlich der nötigen Verlängerung(en) rechtzeitig der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung vorzulegen und betroffene Planverfahren strikt vorrangig zu Ende zu führen
- Entschädigungsansprüche nach § 18 und nach § 42 BauGB zu vermeiden.

3. Möglicher Verzicht auf die Ablösung von Stellplätzen

Aus der Beschlussposition 3 ergab sich ein unmittelbarer Handlungsauftrag an die Verwaltung, beim Neubau von Wohngebäuden in der Brandenburger Vorstadt auf den Stellplatznachweis

unmittelbar auf den Grundstücken hinzuwirken und von der bisherigen Praxis der Ablösung von Stellplätzen gemäß Stellplatzsatzung im vorliegenden Fall abzuweichen.

Dieser Beschluss der Stadtverordnetenversammlung ist unmittelbar in das Verwaltungshandeln aufgenommen worden. Eine Ablösung von Stellplätzen beim Antrag auf Neubau von Wohngebäuden in der Brandenburger Vorstadt wird inzwischen grundsätzlich nicht mehr zugelassen.

Zur Gewährleistung des Anspruchs auf Gleichbehandlung bleibt zu ermitteln, ob und in welchen Stadtbereichen gleiche Gegebenheiten eine gleichartige Festlegung geboten erscheinen lassen.

4. Generelle Schlussfolgerungen

Mit dem vorhandenen bau- und planungsrechtlichen Instrumentarium ist es grundsätzlich möglich, eine geordnete städtebauliche Entwicklung der Brandenburger Vorstadt sicherzustellen. Die hier gelegenen Grundstücksflächen liegen im baulichen Innenbereich. Mit der Anwendung des § 34 BauGB besteht ein gut geeignetes planungsrechtliches Instrumentarium zur Steuerung der baulichen Entwicklung insbesondere auf den straßenseitigen Flächen. In denjenigen Fällen, in denen im rückwärtigen Grundstücksbereich eine höhere bauliche Dichte angestrebt wird, kann eine Begrenzung der baulichen Entwicklung über die Anwendung des § 34 BauGB jedoch nicht vorgenommen werden.

Über die bestehenden Baurechte kann sich auch ein Bebauungsplan nicht grundsätzlich hinwegsetzen. Im Einzelnen kann jedoch über ein solches Bebauungsplanverfahren ausgelotet werden, in welchem Umfang eine Einschränkung bestehender Baurechte vorgenommen werden kann, ohne dass entsprechende Ansprüche gegen die Landeshauptstadt Potsdam erfolgreich erhoben werden könnten.

Wenn ein konkretes Bebauungsplanverfahren für einen Teilbereich der Brandenburger Vorstadt im Rahmen der Vereinbarung von Prioritäten für die Verbindliche Bauleitplanung durch die Stadtverordnetenversammlung in Priorität 1 eingestuft wird, soll aus den dargestellten Gründen zunächst ein Überblick über die bis dahin erteilten Bauvorbescheide und Baugenehmigungen in diesem Teilbereich geschaffen werden.