

FLÄCHENNUTZUNGSPLAN GESAMTFORTSCHREIBUNG



BEGRÜNDUNG

VORENTWURF

ZUR FRÜHZEITIGEN BETEILIGUNG NACH §§ 3 (1) UND 4 (1) BAUGB

Herausgeber:

Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim

Collinstraße 1

68161 Mannheim

Stand: 31.01.2018



INHALTSVERZEICHNIS

Begründung

1	Ziele des Planverfahrens	3
1.1	Anlass und Ziel	3
1.2	Bisherige Planungsschritte	4
2	Planinhalte.....	6
2.1	Konzeptionelle Grundlagen	6
2.2	Wohnbauflächen	7
2.2.1	Flächenbedarf	7
2.2.2	Umfang und Zuordnung von Wohnbauflächen	14
2.3	Gewerbliche Bauflächen	15
2.4	Konversionsflächen.....	15
2.5	Grünflächen und Freiraumschutz	16
2.6	Zeitstufen	16
3	Bedeutung für nachfolgende Verfahren.....	18
3.1	Entwicklung neuer Bauflächen	18
3.2	Entwicklungen im Siedlungsbestand	21
3.3	Weitere Planinhalte.....	23
3.4	Änderung des Flächennutzungsplans	23
4	Ausblick.....	25

Umweltbericht

ist als gesondertes Dokument Bestandteil der Begründung

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2007-2016.....	8
Abbildung 2: Bestand an Wohnungen 2010 - 2016.....	8
Abbildung 3: Wanderungssaldo Nachbarschaftsverband 1990-2011	10



1 ZIELE DES PLANVERFAHRENS

1.1 Anlass und Ziel

Der Flächennutzungsplan stellt für das gesamte Verbandsgebiet des Nachbarschaftsverbandes die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung in den Grundzügen dar. Besondere Bedeutung hat er für die Entwicklung von neuen Baugebieten, da die gemeindlichen Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 BauGB). Er stellt flächendeckend dar, wo Baugebiete welcher Nutzung möglich sind und welche Flächen von Bebauung frei bleiben sollen.

Der Flächennutzungsplan gehört nach § 5 BauGB zu den Pflichtaufgaben der kommunalen Bauleitplanung und wird für die 18 Verbandsmitglieder vom Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim erstellt. Die im Plan dargestellten Bauflächen stellen einen mittel- bis langfristigen möglichen Entwicklungsrahmen für die Mitgliedsgemeinden dar. Inwieweit die Gemeinde von diesem Angebot aus dem Flächennutzungsplan Gebrauch macht, ist alleine Sache der örtlichen Politik. Es gibt keine Verpflichtung, Bebauungspläne zu entwickeln.

Der aktuelle Flächennutzungsplan wurde am 03.05.2006 durch die Verbandsversammlung beschlossen. Bereits in dieser Sitzung wurde der Beschluss gefasst, den Flächennutzungsplan neu aufzustellen. Begründet wurde dies insbesondere im Hinblick auf die absehbar frei werdenden militärischen Konversionsflächen in Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen, da diese Potenziale eine Überprüfung und Fortschreibung des Siedlungsentwicklungskonzeptes für den gesamten Planungsraum notwendig machen.

Nachdem 2010 der Abzug der Streitkräfte bekannt gegeben wurde, hat sich die Verbandsversammlung des Nachbarschaftsverbandes mehrfach mit den Auswirkungen auf den gemeinsamen Flächennutzungsplan befasst. Dabei wurde Einvernehmen erzielt, dass auch im Hinblick auf die Nachnutzung der Konversionsflächen jedes Verbandsmitglied weiterhin ausreichend Raum für eine ausgewogene eigene Siedlungsentwicklung erhalten soll. Auch bestand im Nachbarschaftsverband Einigkeit, dass die direkt von der Konversion betroffenen Städte durch alle Mitgliedsgemeinden bei dieser Herausforderung unterstützt werden.

Mit der vorliegenden Planung soll der bauliche Entwicklungsrahmen für alle Verbandsmitglieder rechtlich verbindlich bestimmt werden. Da das Verbandsgebiet bereits jetzt zu den am dichtesten bebauten Bereichen in ganz Baden-Württemberg gehört, sind die möglichen Bauflächen im Hinblick auf die Belange des Freiraum-, Natur- und Landschaftsschutzes genau zu prüfen und abzuwägen. Ziel ist es, die zukünftige bauliche



Entwicklung auf möglichst verträgliche Flächen zu lenken. Insofern wurden alle Flächen in der „Anlage Flächensteckbriefe“ detailliert im Hinblick auf ihre städtebauliche und umweltbezogene Eignung geprüft.

1.2 Bisherige Planungsschritte

Die Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans ist nicht zuletzt durch den absehbaren Abzug der amerikanischen Streitkräfte notwendig geworden, der am 23.06.2010 bekannt gegeben wurde. Daraufhin begann in allen drei betroffenen Städten ein umfassender Planungs- und Beteiligungsprozess. Voraussetzung für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans war, dass sich die Überlegungen zur baulichen Nutzung der Konversionsflächen in den drei Städten Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen auf ein bestimmtes Maß verdichten und sich gebietsscharf eingrenzen lassen. Daher war es auch für den Nachbarschaftsverband lange nicht möglich, ein belastbares Siedlungsentwicklungskonzept für alle 18 Verbandsmitglieder zu entwickeln.

Erst Ende 2014 wurde für erste Konversionsflächen im Hinblick auf die städtebaulichen Nutzungsziele ein Zwischenstand erreicht, der die ersten bauleitplanerischen Verfahrensschritte erforderlich machte. Die Verbandsversammlung vom 22.10.2014 hat sich dafür ausgesprochen, dass die Änderungen zu größeren Konversionsflächen jedoch nur abgeschlossen werden sollen, wenn eine einvernehmliche und auch im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit belastbare Siedlungsentwicklungskonzeption für alle 18 Mitgliedsgemeinden des Nachbarschaftsverbandes vorliegt.

Im Rahmen der Beteiligung zu den Konversionsflächen hat auch das RP Karlsruhe zeitlich und inhaltlich enge Maßgaben für das Zusammenwirken der Entwicklung von Konversionsflächen und der Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans gesetzt. Die Stellungnahme vom 07.01.2015 des RP Karlsruhe enthält nachfolgende Hinweise (Auszüge): *„Auf der Grundlage der uns zur Verfügung stehenden Informationen und Berechnungen, die wir nach dem Hinweispapier des MVI von 2013 angestellt haben, haben wir den Eindruck gewonnen, dass die Wohnbauflächendarstellungen im aktuellen Flächennutzungsplan gemessen am jeweiligen Einzelbedarf der Kommunen Edingen-Neckarhausen, Heddeshheim, Hirschberg und Ladenburg deutliche Überhänge aufweisen. Wir halten es für sehr wahrscheinlich, dass dieses Überangebot bei Betrachtung des Bedarfs für den Gesamtplanungsraum „ausgeglichen“ werden kann. Eine verlässliche Beurteilung kann aber erst erfolgen, wenn der Gesamtbedarf nachvollziehbar dargestellt wird... In diesem Zusammenhang ist für den gesamten Planungsraum aufzuzeigen, im welchem Umfang Baulücken, Brachflächen, Innenentwicklungsflächen und*



Nachverdichtungspotenziale sowohl im Bereich von Wohn- wie auch von gewerblichen Bauflächen vorhanden sind.In zeitlicher Hinsicht halten wir es für erforderlich, dass spätestens mit dem Genehmigungsantrag für Einzeländerungen eine Bedarfsermittlung für den Bereich der Wohn- bzw. gemischten Bauflächen für den gesamten Planungsraum vorgelegt wird.“

Gleichzeitig wurde von mehreren Verbandsmitgliedern eine Stellungnahme abgegeben, wonach die Konversion vom Grundsatz her mitgetragen wird, jedoch nicht zu Lasten des eigenen Bewegungsspielraums gehen darf.

Im Laufe des Jahres 2015 wurde daraufhin ein Siedlungsentwicklungskonzept für alle 18 Mitgliedsgemeinden entwickelt. Dieses wurde am 10.11.2015 durch die Verbandsversammlung als Grundlage für die weiteren Verfahrensschritte beschlossen. Damit ist die Entwicklung der Konversionsflächen mit dem Entwicklungsrahmen für das gesamte Verbandsgebiet in Einklang gebracht worden. Nachdem das RP Karlsruhe und der Verband Region Rhein-Neckar 2016 den geforderten Bedarfsnachweis akzeptiert haben, gelten die Zielsetzungen für die Konversionsflächen als regional abgestimmt und genehmigungsfähig. Somit können die Bauleitplanverfahren zu den Konversionsflächen unabhängig vom Verfahren zum gesamten Flächennutzungsplan abgeschlossen werden. Gleichzeitig stehen diese Planungen mit dem Siedlungsentwicklungskonzept für alle 18 Mitgliedsgemeinden in Einklang.

Der am 10.11.2015 beschlossene Vorentwurf ist unverändert Gegenstand der frühzeitigen Beteiligung. Die Bauflächen wurden in den Flächensteckbriefen detailliert bewertet, so dass eine gute Grundlage für die Diskussion und die nächsten Verfahrensschritte vorliegt.



2 PLANINHALTE

2.1 Konzeptionelle Grundlagen

Der durch die Verbandsversammlung am 10.11.2015 beschlossene Vorentwurf beinhaltet insbesondere die Fortschreibung der Wohnbauflächen und der gewerblichen Bauflächen. Um nachvollziehen zu können, welche Änderungen sich gegenüber dem aktuell rechtswirksamen Flächennutzungsplan ergeben, wurde in diesem Plan gekennzeichnet, welche Flächen aus dem wirksamen Flächennutzungsplan realisiert wurden und nicht mehr als Entwicklungsfläche dargestellt werden, welche Bauflächen dauerhaft herausgenommen werden und welche Flächen neu hinzugekommen sind. Ansonsten soll der Flächennutzungsplan so wie er im Jahr 2006 beschlossen wurde weiterhin gelten.

Jedes Verbandsmitglied erhält damit Spielraum für die eigene städtebauliche Entwicklung. Die jeweiligen Flächendimensionen sind dabei unterschiedlich, da in vielen Teilräumen eine weitere bauliche Entwicklung insbesondere aufgrund naturschutzfachlicher Planungskriterien nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich ist. Eine Zusammenfassung der wesentlichen naturschutzfachlichen Planungskriterien enthält die Karte „Umweltbezogene Planungsbelange“. Auch städtebauliche Gründe - wie beispielsweise das Ziel bandartige Siedlungsstrukturen zu vermeiden – stehen der Nutzung verschiedener Teilräume entgegen.

Weiter wurden teilweise auch größere Bauflächen herausgenommen. Damit wird einer der Forderungen des RP Karlsruhe Rechnung getragen. Die Konversionsflächen wurden entsprechend ihres aktuellen Planungsstandes aufgenommen. Teilweise wurden dabei aufgrund eines noch nicht ausreichend belastbaren Nutzungskonzeptes pauschalierte Annahmen zugrunde gelegt. Der Planentwurf enthält weiter einen Vorentwurf für ein Zeitstufenmodell, welches zwischen kurz- bis mittelfristigem Potenzial und mittel- bis langfristigem Potenzial differenziert. Ziel ist es, damit übermäßige einzelne Bauentwicklungen zu vermeiden und die Entwicklung der Konversionsplanungen zu unterstützen, in dem keine größeren Flächenkonkurrenzen in direkter Nachbarschaft entstehen. Die nähere Konkretisierung des Zeitstufenmodells erfolgt im weiteren Verfahren. Alle Konversionsflächen sind aufgrund des grundsätzlichen Vorrangs der Wiedernutzung von Innenpotenzialen der ersten Zeitstufe zugeordnet.

Im Hinblick auf gewerbliche Bauflächen kam es lediglich zu kleinräumigen Verschiebungen, größere neue Entwicklungen sind außerhalb der Konversionsflächen nicht vorgesehen. Als einzige Konversionsfläche nicht bearbeitet wurde Coleman in Mannheim, da die Aufgabe der militärischen Nutzung derzeit nicht absehbar ist.



Die einzelnen möglichen Bauflächen wurden gemeindeweise im Hinblick auf ihre städtebauliche und umweltbezogene Eignung detailliert untersucht. Diese Untersuchung findet sich in der „Anlage Flächensteckbriefe“.

2.2 Wohnbauflächen

Der Vorentwurf enthält insgesamt 490 ha an Wohnbauflächen für alle 18 Mitgliedsgemeinden. Der aktuelle Flächennutzungsplan verfügt über 316 ha bislang nicht realisierte Wohnbauflächen, so dass es in der Summe zu einer Zunahme von 174 ha kommt. Jede Mitgliedsgemeinde verfügt über Wohnbauflächen, wobei sich die quantitative Dimension aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller Rahmenbedingungen unterscheidet.

2.2.1 Flächenbedarf

Nach § 5 Abs. 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan flächendeckend die Art der Bodennutzung „nach den voraussehbaren Bedürfnissen“ darzustellen. Es ist daher nachzuweisen, dass der Umfang an Wohnbauflächen auch benötigt wird. Ein ausführlicher Bedarfsnachweis ist im Vorfeld der Beteiligung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB mit Stand 31.12.2015 geführt und durch das RP Karlsruhe und den Verband Region Rhein-Neckar Anfang 2016 akzeptiert worden. Damit besteht Sicherheit, dass der in diesem Plan aufgenommene Umfang der Bauflächen genehmigungsfähig ist. Auch wenn es teilweise neue Datengrundlagen gibt, wird der Bedarfsnachweis aufgrund des Aufwandes erst zum Ende des Verfahrens hin insgesamt aktualisiert.

Der anerkannte und übliche Zeithorizont liegt in der Flächennutzungsplanung bei etwa 15 Jahren. Dies ist auch der Zeitraum, der bei den notwendigen Bedarfsermittlungen zugrunde gelegt wurde. Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass die Entwicklung von Bauflächen sich nicht genau für einen bestimmten Zeithorizont voraussagen lässt. Insofern wird für den zukünftigen Flächennutzungsplan von einem definierten Zeithorizont abgesehen. Vielmehr soll auf Basis einer fortlaufenden Raumb Beobachtung geprüft werden, ob und wann ein weiterer Fortschreibungsbedarf notwendig wird (vgl. Kap. 4).

Aktuelle Entwicklungen

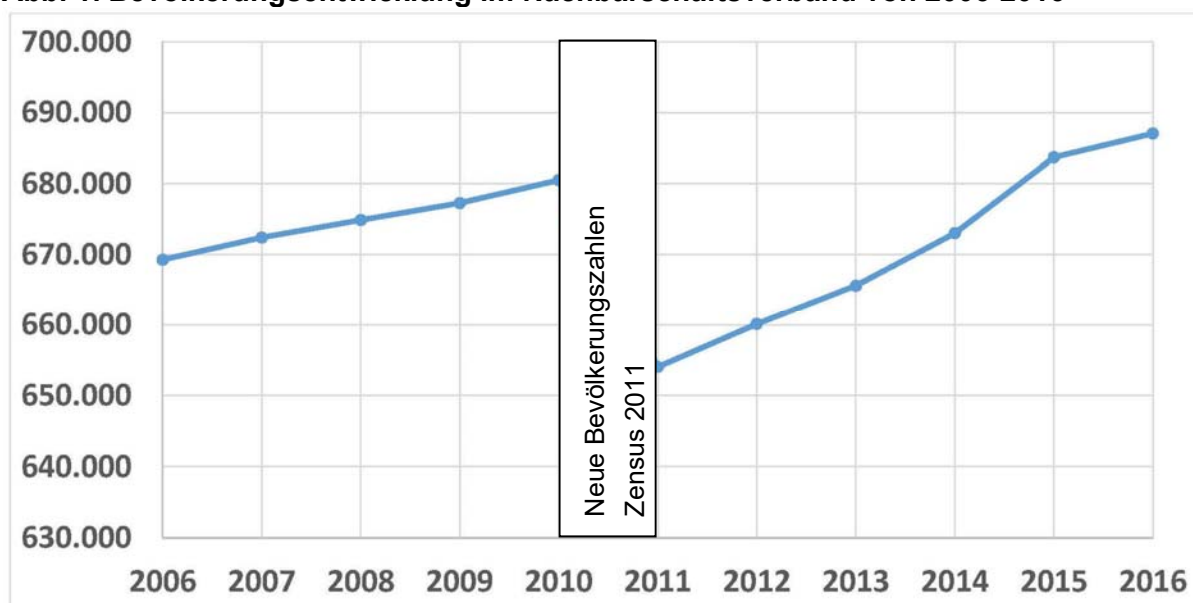
Seit vielen Jahren ist im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Während noch zu Beginn der 2010er Jahre einige Prognosen von einer absehbar zurückgehenden Bevölkerungszahl ausgingen, wird aktuell

durchweg in allen Betrachtungen davon ausgegangen, dass für die nächsten Jahre mit einem weiteren Wachstum der Bevölkerung zu rechnen ist.

Auch im Hinblick auf die aktuelle bauliche Entwicklungsdynamik sowie die derzeit angespannte Lage am Wohnungsmarkt ist generell davon auszugehen, dass auf absehbare Zeit mit einem weiteren Wachstum im Wohnungsbau zu rechnen ist.

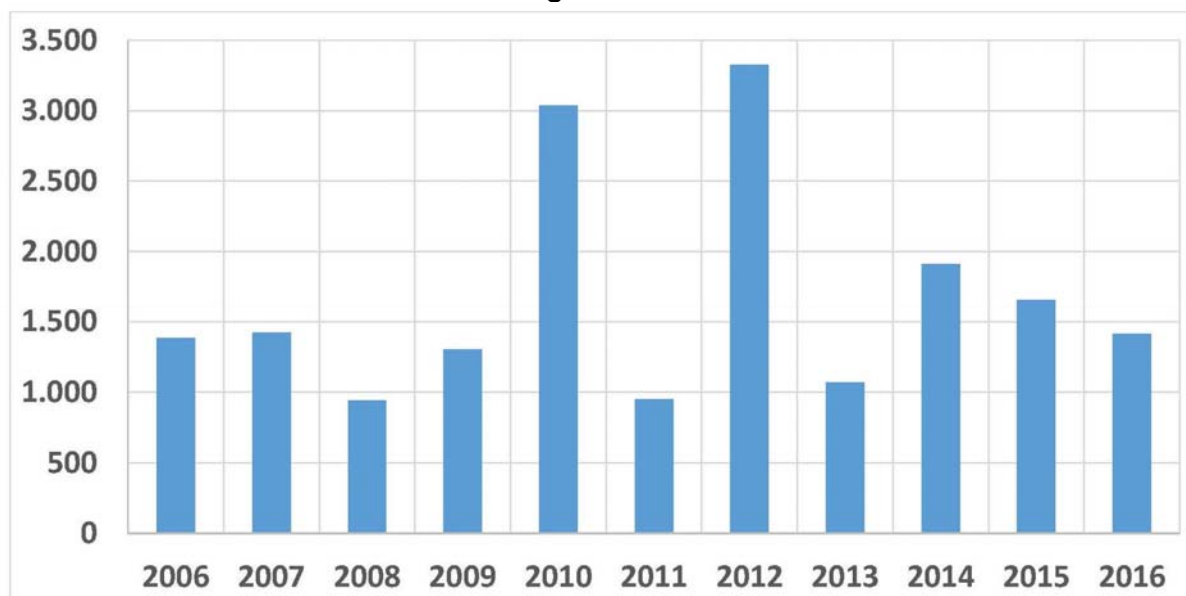
Nachfolgende Grafiken zeigen, wie sich die Bevölkerungsentwicklung sowie die Tätigkeiten im Wohnungsbau in den letzten Jahren darstellen.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung im Nachbarschaftsverband von 2006-2016



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Abb. 2: Jährlicher Zuwachs an Wohnungen im Nachbarschaftsverband von 2006 - 2016



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg



Trotz des recht starken kontinuierlichen Wachstums hat dies zu einer vergleichsweise geringen Entwicklung im vorher unbebauten Außenbereich geführt. Stattdessen kommt es seit vielen Jahren zu einer fortlaufenden größeren Bautätigkeit im Innenbereich. Hierzu gehören beispielsweise in Heidelberg die Bahnstadt, in Mannheim das Glücksteinquartier sowie der OEG-Bahnhof in Schriesheim. Aber auch die Summe vieler kleinerer Maßnahmen führt zu diesen Ergebnissen. So hat die Gemeinde Sandhausen über Jahre hinweg kontinuierlich das Bauen im rückwärtigen Bereich ermöglicht, womit ebenfalls ein kontinuierlicher Zuwachs der Bevölkerungszahl sowie der Anzahl der Wohnungen bewirkt wurde.

Im Hinblick auf die Nachnutzung der militärischen Konversionsflächen in Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen ist davon auszugehen, dass auch zukünftig ein überwiegender Teil der Wohnungsbautätigkeiten auf bisher bereits baulich genutzten Flächen stattfinden wird.

Das bekannte Planungsziel „Innen- vor Außenentwicklung“ wird im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes also gut praktiziert.

Bevölkerungsentwicklung

Zentrale Komponente bei der Prognose von Wohnbauflächenbedarfen in der Flächennutzungsplanung ist die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung. Der Flächenbedarf ist für das Verbandsgebiet insgesamt zu ermitteln. Nach dem Hinweispapier des Landes zur Bauflächenbedarfsermittlung im Flächennutzungsplan („Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen der Genehmigungsverfahren nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB“) ist die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes als Grundlage heranzuziehen.

Das Statistische Landesamt rechnet zum Stand 2015 mit einem Bevölkerungszuwachs von 4,5 % für das gesamte Gebiet des Nachbarschaftsverbandes bis 2030. Dies steht in Einklang mit einer Reihe bundes- und landesweiter Untersuchungen, die mit einem Wachstum in vergleichbarer Größenordnung rechnen.

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefälle) und die Wanderungsbewegungen (Zuzüge und Wegzüge) ergeben in der Summe die gesamte Bevölkerungsentwicklung. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes - analog zu der Entwicklung in ganz Deutschland - rückläufig. Gleichwohl konnte der Nachbarschaftsverband seit Jahrzehnten einen kontinuierlichen Bevölkerungsanstieg verzeichnen, der sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat. Insofern kommt der Betrachtung der Wanderungsbewegungen besondere Bedeutung zu, um die zukünftige Bevölkerungsentwicklung im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes einschätzen zu können.

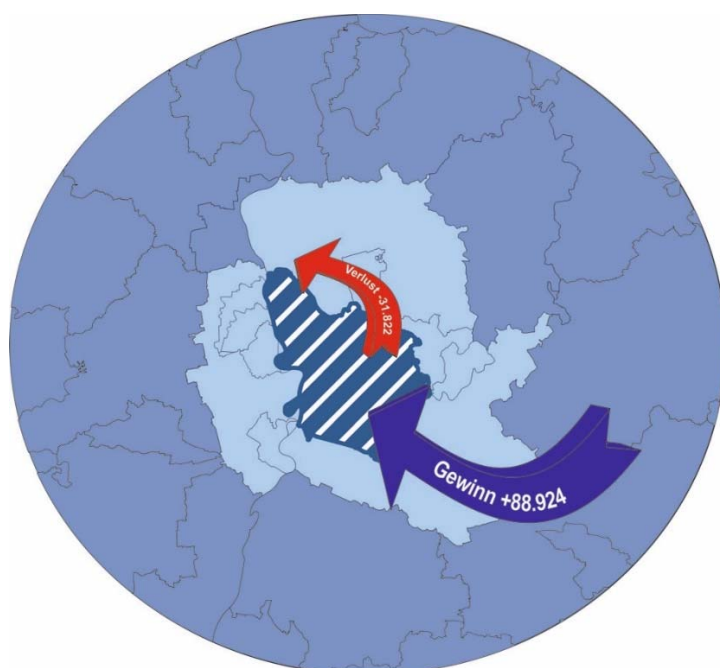


Im Verlauf der Jahre 1990 bis 2011 sind nach Auswertung der Zahlen des statistischen Landesamtes 817.259 Einwohner in das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes gezogen, während 760.157 Einwohner weggezogen sind. Insofern kam es zu einem Wanderungsüberschuss von insgesamt 57.102 Personen in 21 Jahren. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wanderungsüberschuss von ca. 2.700 Personen für das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes.


Dabei stellt sich die Frage, inwieweit diese Wanderungsüberschüsse aus dem näheren Umfeld des Nachbarschaftsverbandes stammen oder ob der hohe Wanderungsüberschuss mehr Ausdruck großräumiger Verflechtungen ist.

Zieht man das Wanderungsverhalten zwischen Nachbarschaftsverband und den umgebenden Land- und Stadtkreisen Kreis Bergstraße, Rhein-Neckar-Kreis (Teilbereich außerhalb des Nachbarschaftsverbandes), Ludwigshafen, Rhein-Pfalz-Kreis, Frankenthal und Speyer heran, so zeigt sich, dass hier aus Sicht des Nachbarschaftsverbandes ein negatives Wanderungssaldo von insgesamt 31.822 Einwohnern im Zeitraum 1990 bis 2011 besteht. Aus dem Gebiet des Nachbarschaftsverbandes ziehen also viel mehr Menschen in das direkte Umland als umgekehrt. Prüft man jedoch das Wanderungsverhalten zu weiter entfernt liegenden Regionen, so ergibt sich ein Wanderungsgewinn von 88.924 Einwohnern.

Abb. 3: Wanderungssaldo im Nachbarschaftsverband von 1990-2011



Legende

- | | |
|---|---|
|  Gebiet Nachbarschaftsverband |  direkte Nachbarschaft (Kreise Rhein-Neckar, Bergstraße, LU, Rhein-Pfalz, Frankenthal, Speyer) |
|  Fortzug aus NV in direkte Nachbarschaft |  weitere Entfernung NV |
|  Zuzug nach NV aus weiterer Entfernung | |

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg und eigene Darstellung



Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass dem Gebiet des Nachbarschaftsverbandes hinsichtlich der gesamten Region eine Art Motorfunktion für Wanderungsgewinne zukommt. Von diesen Wanderungsgewinnen profitieren die benachbarten Kreise in der Metropolregion, da diese gegenüber dem Gebiet des Nachbarschaftsverbandes ein positives Wanderungssaldo aufweisen.

Im Hinblick auf die Wanderungsmotive ist davon auszugehen, dass die Attraktivität des Verbandsgebietes insbesondere auf der soliden wirtschaftlichen Situation und dem damit verbundenen Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot basiert. Nach allen Analysen und Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung im Kerngebiet der Metropolregion Rhein-Neckar besteht hier ein stabiler und gesunder Branchenmix, der nicht zuletzt aufgrund seiner Vielschichtigkeit als krisensicher gelten kann. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass der Wanderungsüberschuss weiterhin den sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ergebenden Rückgang nicht nur ausgleichen, sondern voraussichtlich überkompensieren wird.

Nach Prüfung der zugrunde liegenden Methodik, der tatsächlichen Entwicklung der letzten Jahre sowie unter Heranziehung einer Reihe anderer Fachgrundlagen ist nicht zuletzt aufgrund des erheblichen Wanderungsüberschusses weiterhin von einem kontinuierlichen Wachstum der Bevölkerungszahl auszugehen. Eine konkrete Prognose ist nicht seriös möglich, da die genaue zukünftige Bevölkerungszahl stark von zukünftigen Wanderungsbewegungen sowie vom jeweiligen Wohnungsangebot im Verbandsgebiet abhängt und sich diese Komponenten nur unzureichend genau bestimmen lassen. Der im Planentwurf enthaltene Umfang an Wohnbauflächen ist durch das RP Karlsruhe als Genehmigungsbehörde sowie durch den Verband Region Rhein-Neckar auf Basis der anerkannten Methoden zum Bedarfsnachweis anerkannt.

Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Landesamtes

Beim Flächenbedarf kommt den jeweiligen Vorausrechnungen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg aufgrund der im Hinweispapier des Landes genannten Forderung, diese Daten zugrunde zu legen, besondere Bedeutung zu. Bei Betrachtung der Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Landesamtes fällt auf, dass gemeindeweise sehr unterschiedliche Ergebnisse vorliegen.

Die Methode, die den Vorausrechnungen des Landesamtes zugrunde gelegt wird, basiert durchweg auf einem „Status-Quo-Ansatz“. In der aktuellsten Veröffentlichung zur Methode vom Oktober 2014 heißt es wie folgt: *„Traditionell wird die Bevölkerungsvorausrechnung im Statistischen Landesamt mit einem Status-quo-Ansatz gerechnet. Das heißt, die relative Entwicklung innerhalb des Landes wird, gestützt auf einen zurückliegenden Zeitraum von mehreren Jahren, in die Zukunft fortgeschrieben.“*



Am Beispiel Schwetzingen kann die Problematik an der zugrunde gelegte Methode deutlich aufgezeigt werden: Die Stadt Schwetzingen zählt zu den vergleichsweise besonders attraktiven und stark nachgefragten Wohnstandorten im Nachbarschaftsverband. Laut Statistischem Landesamt 2013 war in Schwetzingen mit einem Rückgang der Bevölkerung von 10,1 % bis 2030 zu rechnen. Diese Prognose scheint für eine Stadt wie Schwetzingen vollkommen unrealistisch.

Schwetzingen verfügte in den 1990er-Jahren über ein attraktives Neubaugebiet (Schälzig), welches am Markt erfolgreich angenommen wurde. Von 1990 bis 1999 konnte Schwetzingen einen Einwohnerzuwachs von 19.098 Einwohnern auf 22.380 Einwohner verzeichnen. Das ist ein Wachstum von 3.282 Einwohnern oder 17,2 % in 10 Jahren. In den darauf folgenden Jahren gab es keine vergleichbaren Neubauflächen in Schwetzingen, jedoch in den direkten Nachbargemeinden Oftersheim und Plankstadt. Eine Analyse der kleinräumigen Wanderungsbewegungen ergibt, dass vor allem Einwohner aus Schwetzingen in die Nachbargemeinden zogen, da hier in unmittelbarer räumlicher Nähe ein attraktives Angebot auf dem Markt war. Einwohner aus Schwetzingen konnten also den Wunsch nach einer Wohnung in ihrem direkten bisherigen Lebensumfeld verwirklichen, nur eben auf der direkt angrenzenden Nachbargemarkung. Diese Konstellation führte zu einem Bevölkerungsrückgang Schwetzingens im Referenzzeitraum der Prognose des Statistischen Landesamtes von einigen Hundert Einwohnern.

Es ist zu vermuten, dass sich der prognostizierte erhebliche Bevölkerungsrückgang Schwetzingens im Wesentlichen aus dieser spezifischen Konstellation begründet.

2015 hat das Statistische Landesamt eine neue Vorausrechnung herausgegeben. Auch die neuen Zahlen kommen gemeindeweise zu teilweise sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Es ist naheliegend, dass dies immer noch zu einem wesentlichen Teil an dem zugrunde gelegten Status-Quo-Ansatz liegt, wonach punktuelle Baugebietsentwicklungen zu einem bestimmten Zeitpunkt dazu führen, dass ein dauerhaftes Wachstum einer Gemeinde prognostiziert wird. Dieser Effekt überlagert offensichtlich stark die sonstigen Prognosegrundlagen wie Sterbe- und Geburtsfälle sowie Wanderungsbewegungen. Prägnantester „Ausreißer“ hier ist die Gemeinde Ilvesheim, der nach dem Rechenmodell des Landes 35 ha Wohnbauflächen zugestanden werden. Ilvesheim ist aber aus städtebaulichen Gründen und aufgrund umweltbezogener Restriktionen nicht in der Lage, solche Flächendimensionen auszuweisen. Ilvesheim hat in den letzten Jahren eines der größten Baugebiete im Verbandsgebiet realisiert, was zu entsprechenden Wanderungsüberschüssen führte und sich somit in den neusten Berechnungen des Statistischen Landesamtes spiegelt. Neben Ilvesheim gehören zu den Ausreißern auch Plankstadt und Oftersheim. Die Bevölkerungsvorausrechnungen gestehen weiterhin insbesondere den Verbandsmitgliedern größere Wachstumszahlen zu, die in den vergangenen Jahren aufgrund von neuen Baugebieten ein besonderes Bevölkerungswachstum verzeichneten. Solche Entwicklungen



sind jedoch temporäre Effekte, die zu einem großen Teil durch die Aufsiedlung oder Sättigung neuer Baugebiete bedingt sind.

Im Übrigen hat das statistische Landesamt auf diese Effekte wie folgt verwiesen. In der oben genannten Veröffentlichung vom Oktober 2014 heißt es wie folgt: „*Das Statistische Landesamt hat insofern nicht den Anspruch vorherzusagen, was geschehen wird, sondern will mögliche Entwicklungen aufzeigen und mit der Bereitstellung von Daten eine Hilfestellung für regionalpolitisches Handeln leisten. In der konkreten Planung bedarf es aber immer der Ergänzung durch Vorortwissen, das kann in einer solchen übergreifenden Rechnung nicht erfolgen.*“

Aus Sicht des Nachbarschaftsverbandes ist es notwendig, diese Effekte bei der Zuordnung von Bauflächen zu bereinigen. Es geht nicht um einen lokalen Bedarf, der befriedigt werden muss, sondern der Bedarf betrifft das gesamte Verbandsgebiet. Daher wurde allen Gemeinden ein einheitliches Wachstum zugrunde gelegt, da aufgrund des regionalen Siedlungsdrucks in allen Gemeinden mit einem Wachstum zu rechnen ist, falls die entsprechenden Angebote bereitgestellt werden. Für das Verbandsgebiet ist generell mit weiterem Wachstum zu rechnen. Seit vielen Jahren besteht eine starke Nachfrage nach Wohnraum und neue Angebote werden sehr schnell angenommen. Falls eine Gemeinde ein Baugebiet ausweist, wird dieses in dieser Region sehr zügig entwickelt.

Weitere Bedarfskomponenten

Die dargestellte Bevölkerungsentwicklung ist nicht die einzige Komponente, die einen Bedarf für mehr Wohnungen auslöst. Ein zusätzlicher Wohnbauflächenbedarf resultiert auch aus dem Rückgang der Belegungsdichte sowie der Veränderung der Haushaltsgrößen. Dies sind der anhaltende Trend zu mehr Wohnfläche pro Einwohner sowie der kontinuierliche Rückgang der Einwohner je Wohneinheit.

Die Zahl der Haushalte nimmt aufgrund der sich verändernden Lebensbedingungen und –formen (z.B. gestiegene Lebenserwartung, Zunahme Einpersonenhaushalte, veränderte Lebensstile, steigendes Familiengründungsalter) zu. Weniger Personen wohnen gemeinsam in einer Wohnung und somit sinkt die Wohnungsbelegungsdichte weiter. Im Verbandsgebiet liegt die Wohnungsbelegungsdichte etwa zwischen 1,8 Einwohner pro Wohneinheit in den großstädtischen Bereichen (z.B. Heidelberg) und 2,2 in den Bereichen der weiteren Gemeinden. Im Vergleich dazu liegt im Land Baden-Württemberg eine Wohnungsbelegungsdichte von durchschnittlich 2,2 sowie im Rhein-Neckar-Kreis von 2,4 vor.

Weiter nimmt die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner seit vielen Jahren kontinuierlich zu und liegt derzeit bei ca. 46m². Auch dies führt selbst im Falle einer gleichbleibenden Bevölkerungszahl zu einem Bedarf zusätzlicher Wohnungen.



Neben der Bevölkerungsentwicklung und dem Bedarf, der sich aus dem kontinuierlich steigenden Lebensstandard ergibt, ist der Ersatzbedarf die dritte zentrale Komponente bei der Ermittlung des Wohnraumbedarfs. Der Ersatzbedarf ergibt sich aus der wirtschaftlichen und physischen Alterung von Wohngebäuden. Er entsteht, wenn Wohnraum aus dem Bestand durch Abriss, Umnutzung oder Zusammenlegung von Wohnraum wegfällt und durch neuen Wohnraum ersetzt werden muss. Dies führt zu meist größeren Wohnungsgrundrissen im Neubau an gleicher Stelle, was einen zusätzlichen Bedarf an anderer Stelle auslöst. Generell ist der Ersatzbedarf jedoch schwierig zu ermitteln, da viele Komponenten (z.B. Gebäudealtersklassen, Aktivitäten des jeweiligen Eigentümers) eine Rolle spielen. Insofern gehen die meisten Untersuchungen von einem pauschalierten Wert aus, der bei jährlich etwa 0,2 Prozent des jeweiligen aktuellen Wohnungsbestandes liegt.

2.2.2 Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan

Dem Vorentwurf sind die Wohnbauflächen für das gesamte Verbandsgebiet zu entnehmen. Im Hinblick auf den generell in der Flächennutzungsplanung notwendigen und vom RP Karlsruhe geforderten Nachweis zu den Flächenbedarfen hat der Nachbarschaftsverband die relevanten Maßgaben der Landes- und Regionalplanung fortlaufend ausgewertet und die oben dargestellten Grundlagen des Flächenbedarfes betrachtet. Über einige Jahre hinweg lagen teilweise sehr unterschiedliche Methoden mit teilweise erheblich voneinander abweichenden Ergebnissen zum Bedarfsnachweis vor (mehrere Hinweis-papiere des Landes zur Bedarfsermittlung, Prognosen des statistischen Landesamtes vor und nach dem Zensus, verschiedene Plansätze zur Steuerung der Wohnbauflächen im Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar). So ging beispielsweise die 2013 aktuell vorliegende Vorausschätzung des Statistischen Landesamtes noch von einem Bevölkerungsrückgang von 4,3% für das gesamte Verbandsgebiet bis 2030 aus, zwei Jahre später wurde im Dezember 2015 eine Bevölkerungsvorausschätzung veröffentlicht, die bis 2030 von einem Bevölkerungszuwachs von 4,5 % ausgeht. Diese fortlaufende Änderung grundlegender Rahmenbedingungen ist für den langjährigen Planungsprozess eines interkommunalen Flächennutzungsplans nicht günstig.

Vor diesem Hintergrund hat der Nachbarschaftsverband eine eigene Bedarfserhebung erstellt und auf dieser Basis den Vorentwurf erstellt. Der Bedarfsnachweis wurde auf Grundlage der in der „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB“ dargestellten Methode des Landes Baden-Württemberg geführt. Zu den geforderten Nachweisen zu Innenpotenzialen erfolgte eine vorläufige Erhebung durch die Verbandsverwaltung, die zu einem Zwischenstand abgeschlossen wurde und für den Bedarfsnachweis aus dem Jahr 2015



herangezogen wurde. Auf dieser Basis wurde gemeindeweise ein Bedarf definiert. In einem weiteren Schritt wurde geprüft, wo städtebaulich und naturschutzfachlich geeignete Flächen zur Verfügung stehen. Bei der Prüfung möglicher Bauflächen hat sich in einigen Teilräumen des Verbandsgebietes gezeigt, dass gar keine oder nur wenige Bauflächen überhaupt noch für eine Bebauung in Frage kommen.

Das Ergebnis dieser Prüfung sowie die Zuordnung der Wohnbauflächen ist dem Vorentwurf zu entnehmen.

2.3 Gewerbliche Bauflächen

Bei den gewerblichen Bauflächen kam es zu keinen größeren Änderungen im Vergleich zum derzeit wirksamen Flächennutzungsplan.

Aus dem gültigen Flächennutzungsplan sind insgesamt etwa 131 ha bisherige Entwicklungsfläche als Bestand darzustellen. Hierzu gehören beispielsweise größere Entwicklungen in Heddesheim (Pfenning, Erweiterung Edeka), Ladenburg (Erweiterung Gewerbegebiet Altwasser), Schwetzingen (Decathlon) sowie die Konversionsfläche Taylor in Mannheim.

Aktuell verfügt der Flächennutzungsplan damit in der Summe über 304 ha an gewerblichen Entwicklungsflächen, die zu einem ganz überwiegenden Teil nach Lage und Zuschnitt bereits im wirksamen Flächennutzungsplan so enthalten sind. Davon sind 123 ha gleichzeitig als „Vorranggebiet für Industrie, Gewerbe, Dienstleistung, Logistik“ im Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar festgesetzt.

Näheres lässt sich dem Planentwurf und der „Anlage Flächensteckbriefe“ entnehmen.

2.4 Konversionsflächen

Wie bereits unter Kapitel 1 dargestellt, kommt der Entwicklung der Konversionsflächen eine zentrale Bedeutung für die Fortentwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur des Verbandsgebietes und den gemeinsamen Flächennutzungsplan insgesamt zu.

Voraussetzung für die Konzeption des zukünftigen gemeinsamen Flächennutzungsplans war es jedoch, dass sich die Nutzungsvorstellungen für den überwiegenden Teil der Konversionsflächen ausreichend konkretisiert hatten. Dies war im Spätjahr 2014 der Fall.

Die Konversionsflächen wurden daher mit ihrem jeweiligen aktuellen Planungsstand aufgenommen. Im überwiegenden Teil dieser Flächen liegt bereits ein gut belastbares Nutzungskonzept vor. In weiteren Teilflächen erfolgt die Konkretisierung jedoch erst in



zukünftigen Parallelverfahren in enger Zusammenarbeit mit den Verfahren zu den örtlichen Bebauungsplänen.

2.5 Grünflächen und Freiraumschutz

Der Flächennutzungsplan beinhaltet wie bisher auch umfangreiche freiraumbezogene Darstellungen, die sich teilweise deutlich im Hinblick auf ihre Zielsetzungen unterscheiden. Neben Flächen mit einem starken freiraumbezogenen Charakter wie „Flächen für die Landwirtschaft“ enthält er auch grünbezogene Darstellungen, mit denen Bereiche gesteuert werden, die eine auch bauliche Prägung in sich tragen. Hierzu gehören beispielsweise Flächen für Sport- und Freizeitanlagen sowie Kleingärten. Nicht zuletzt aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten nach § 13 a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) konzentriert sich der Flächennutzungsplan generell stärker auf die Steuerung des Übergangs zwischen Siedlungs- und Freiraum.

Neben diesen freiraumbezogenen Darstellungen mit einer gewissen baulichen Prägung enthält der Flächennutzungsplan vielfältige Darstellungen, die einen dauerhaften Ausschluss von Bebauung im Außenbereich sicherstellen. So gelten bei landwirtschaftlichen Flächen alleine die Maßgaben nach § 35 BauGB „Bauen im Außenbereich“. Auch die als „Wald“ aufgenommenen Flächen schließen eine bauliche Nutzung aus. Die Darstellung als „Fläche zur Landschaftsentwicklung“ stellt eine konkretisierte Steuerung des Übergangs in den Freiraum dar und hat zum Ziel, Grün- und Landschaftsverbindungen zu verankern, die eine großräumigere Bedeutung in sich tragen.

Insgesamt stellen die freiraumbezogenen Planinhalte sicher, dass großräumige Freiraumstrukturen erhalten werden. Die Darstellungen stehen auch in Einklang mit den sonstigen Erfordernissen des Natur- und Landschaftsschutzes. So werden diese Flächen häufig durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete oder europarechtliche Schutzgebiete überlagert und stehen mit diesen Schutzziele in Einklang.

2.6 Zeitstufen

Nach dem Beschluss der Verbandsversammlung erhält der vorliegende Planentwurf Zeitstufen. Die Zeitstufen unterscheiden zwischen einem kurz- bis mittelfristigen sowie einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont. Damit soll sichergestellt werden, dass es nicht zu einer übermäßigen Entwicklung in einzelnen Teilräumen kommt und dass die Konversionsflächen in ihrer Entwicklung bevorzugt werden. Alle Konversionsflächen sind der ersten Zeitstufe zugeordnet, so dass hier eine entsprechende zeitnahe Entwicklung ermöglicht wird.



Verbandsmitglieder mit einem vergleichsweise großen Umfang an Bauflächen haben für Teilbereiche die Zeitstufe zwei erhalten. Auch wurde mit der Zeitstufe II teilweise sichergestellt, dass in Nähe zu Konversionsflächen vorerst keine größeren Flächenkonkurrenzen entstehen.

Im weiteren Verfahren werden die Regelungen konkretisiert.



3 BEDEUTUNG FÜR NACHFOLGENDE VERFAHREN

Mit dem Flächennutzungsplan werden die nachfolgenden Bebauungspläne der Mitgliedsgemeinden auf gemeinsame Leitlinien und Maßgaben für die zukünftige räumliche Entwicklung ausgerichtet.

Der vorliegende Vorentwurf umfasst insbesondere die Fortschreibung im Hinblick auf mögliche Siedlungsflächen im bisherigen Außenbereich. In diesem Kapitel geht es um die Frage, in welchem Rahmen nachfolgende Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden können. Neben der Entwicklung neuer Baugebiete geht es dabei auch um den Entwicklungsrahmen im Innenbereich, nicht zuletzt im Hinblick auf die Bebauungspläne nach § 13 a BauGB.

3.1 Entwicklung neuer Bauflächen

In der Plandarstellung sind die Bauflächen besonders gekennzeichnet (s. Planlegende), die noch nicht entwickelt sind. Bis auf größere Konversionsflächen sind dies durchweg Entwicklungsflächen im bisherigen Außenbereich.

Der Flächennutzungsplan stellt nach § 5 Abs. 1 BauGB die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung „in den Grundzügen“ dar. Nach § 8 Abs. 2 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Dabei stellt sich die Frage, in welcher Genauigkeit der Bebauungsplan den Darstellungen des Flächennutzungsplans entsprechen muss.

Generell gilt, dass der im Flächennutzungsplan enthaltene jeweilige Detaillierungsgrad eine entsprechend tiefe oder weniger tiefe Steuerung für nachfolgende Bebauungspläne mit sich bringt. So weist der Flächennutzungsplan in Teilräumen aufgrund über das Baugebiet hinausgehender Erfordernisse eine größere Detailschärfe auf. Eine vergleichsweise kleine „Fläche zur Landschaftsentwicklung“ kann in direkter Begrenzung zu einer Baufläche das Ziel in sich tragen, bestimmte Freiraumstrukturen in bestimmten Größenordnungen und Zuschnitten verbindlich zu schützen, so dass der Entwicklungsrahmen für die nachfolgende Bebauungsplanung entsprechend begrenzt ist. Auch kann eine beispielsweise bestimmte Form der Grenze zwischen Siedlungsraum und Freiraum das Ziel in sich tragen, einer übermäßigen Fragmentierung des Freiraums entgegen zu wirken. Insofern trägt der Flächennutzungsplan auch die Ziele einer geordneten städtebaulichen Entwicklung mit der entsprechenden Wirkung auf nachfolgende Verfahren in sich.

Gleichzeitig führt eine eher generalisierende Darstellung im Flächennutzungsplan zu einem entsprechend höheren Spielraum bei der Entwicklung von Bebauungsplänen. So kann es



vertretbar sein, dass die Flächen im Bebauungsplan vom Flächennutzungsplan geringfügig abweichen können, wenn keine besonderen weiteren Belange betroffen sind.

Eine pauschale Festlegung von Regelfällen, bei denen das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 3 BauGB eingehalten ist sowie in welcher Weise die Planinhalte Ausdruck des Erfordernisses einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sind, kann nicht allgemeingültig formuliert werden und wird im Zuge der Beteiligung bestimmt.

Im Einzelnen haben die Darstellungen im Flächennutzungsplan folgende Bedeutung für nachfolgende Verfahren:

Wohnbauflächen

Im Hinblick auf die Wohnbauflächen sind die entsprechenden in der Baunutzungsverordnung vorgesehenen Baugebiete einschließlich der dort genannten ergänzenden Nutzungen wie Gemeinbedarfseinrichtungen, Läden, Dienstleistungen und örtlichen Grünflächen aus dem Flächennutzungsplan entwickelbar. Dabei können auch größere Teilräume für bestimmte ergänzende Nutzungen festgesetzt werden, wenn die vorgesehene Funktion dem örtlichen Wohnen dient. So ist zum Beispiel auch eine größere Schule aus einer Wohnbaufläche entwickelbar, wenn diese dem angrenzenden Ortsteil dient und keine interkommunale Bedeutung hat.

Gewerbliche Bauflächen

Auch gewerbliche Bauflächen können entsprechend der Baugebiete aus der Baunutzungsverordnung entwickelt werden. Bei gewerblichen Bauflächen ist jedoch von Bedeutung, dass zum Einzelhandel aus Gründen interkommunaler Siedlungsverflechtungen gegebenenfalls Nutzungsbeschränkungen zu verankern sind. Dies ist seit vielen Jahren im Nachbarschaftsverband gängige Praxis und wird bei der Entwicklung von Bebauungsplänen im Detail geprüft. Aus diesen Gründen ist gegebenenfalls bereits auf Ebene der Flächennutzungsplanung bestimmt, dass im Bebauungsplan spezifische Regelungen zum Einzelhandel zu verankern sind, damit das Entwicklungsgebot eingehalten wird. Hier erfolgt die nähere Beurteilung jeweils im Einzelfall.

Gemischte Bauflächen

Als gemischte Bauflächen sind Bereiche dargestellt, die eine hohe Nutzungsintensität und -dichte gewinnen sollen. Diese Darstellung wurde lediglich im Bereich des Mark-Twain-Village in Heidelberg neu aufgenommen, da hier eine entsprechende Konzeption vorhanden ist. Neue Mischgebiete sind im Außenbereich nicht aufgenommen worden, sie spielen im bereits bebauten Innenbereich jedoch regelmäßig eine Rolle.



Grünflächen und Freiraum

Wie bereits unter Kap. 2.5 dargestellt, entfaltet der Flächennutzungsplan gerade im Übergang vom Siedlungs- zum Freiraum eine wichtige Steuerungsfunktion. Nachfolgend geht es um die Frage, in welcher Weise aus freiraumbezogenen Darstellungen Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind.

Der Flächennutzungsplan enthält in vielen Teilräumen freiraumbezogene Nutzungen, die auch eine deutliche bauliche Überformung mit sich bringen. Hierzu gehören die Freiraumdarstellungen „Parkanlage“, „Sport- und Freizeitfläche“, „Kleingärten und Kleintierzuchtanlage“ sowie „Friedhof“. Außerdem stellt sich die Frage, bis zu welchem baulichen Umfang eine Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan möglich ist und welche Zielsetzung mit diesen Darstellungen verbunden ist.

Für die genannten freiraumbezogenen Flächendarstellungen gilt, dass diese - so wie es schon langjährige Praxis ist - einen baulichen Überformungsanteil von zwanzig Prozent nicht überschreiten sollen. Wenn man zum Beispiel Kunstrasenplätze bei Sportanlagen als „bauliche Überformung“ ansieht, liegen bereits jetzt sehr viele Sportflächen deutlich oberhalb eines zwanzigprozentigen Anteils. Gleichwohl tragen diese Flächen einen freiraumbezogenen Charakter in sich, so dass diese Flächen bei entsprechender Gestaltung mit der Darstellung „Freiraum“ in Einklang stehen. Grundsätzlich sollen diese Flächen mit dazu beitragen, dass ein harmonischer Übergang in den Landschaftsraum entsteht und dass der angestrebte freiraumbezogene Charakter wahrgenommen werden kann. Eine generelle Regel, bis wann solche Anlagen aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sind, lässt sich nicht exakt bestimmen, so dass es immer auch auf den Gesamtcharakter der Planung ankommt. Gegebenenfalls kann anstelle einer Freiraumdarstellung eine „Sonderbaufläche Sport- und Freizeitanlage“ notwendig werden, die eine deutlich höhere bauliche Intensität ermöglicht.

Neben diesen freiraumbezogenen Darstellungen mit einer gewissen baulichen Prägung enthält der Flächennutzungsplan Inhalte, die eine dauerhafte Sicherung des Außenbereichs vor Bebauung sicherstellen. So gelten bei landwirtschaftlichen Flächen alleine die Maßgaben nach § 35 BauGB „Bauen im Außenbereich“. Auch die als „Wald“ aufgenommenen Flächen schließen eine bauliche Nutzung aus.

Der Flächennutzungsplan enthält darüber hinaus die Darstellung als „Fläche zur Landschaftsentwicklung“. Damit ist eine konkretisierte Steuerung des Übergangs in den Freiraum verbunden. Bei der Entwicklung von Bebauungsplänen sind diese Inhalte genau zu berücksichtigen, da damit Grün- und Landschaftsverbindungen verankert werden, die eine



über das Baugebiet hinausgehende Bedeutung in sich tragen. Der Spielraum bei einer angrenzenden Entwicklung von Bebauungsplänen ist entsprechend reduziert.

Einzelhandel

Die planungsrechtliche Steuerung des Einzelhandels ist eine der zentralen Aufgaben des Nachbarschaftsverbandes. Die erhebliche Siedlungsdichte im Verbandsgebiet und die Mobilität eines Großteils der Bevölkerung haben zur Folge, dass sich das Einkaufsverhalten für Güter des täglichen Bedarfs nicht nur auf das jeweilige nähere Wohnumfeld bezieht, sondern zu einem großen Teil auch auf gut erreichbare und attraktive Einkaufsmöglichkeiten in der Nachbarschaft. Das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes ist eine der landesweit am dichtesten besiedelten Siedlungsregionen, weshalb diese Verflechtungen hier besonders stark ausgeprägt sind.

Die Dimensionierung, Attraktivität und räumliche Zuordnung von Märkten haben vielfältige Auswirkungen auf die umliegenden Siedlungsstrukturen. So bringen verkehrsgünstig gelegene und attraktive Märkte starke Kaufkraftumverteilungen mit sich. Damit ist die Konkurrenzfähigkeit sonstiger Anbieter betroffen, was Auswirkungen auf die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung sowie auf die Zentren mit sich bringt.

Vor diesem Hintergrund werden die Neuansiedlung oder Erweiterung von Märkten nach einer ganzen Reihe von Zielsetzungen und Kriterien geprüft. Dazu hat sich in den letzten Jahren die Praxis verankert, wonach größere Entwicklungen regelmäßig im Zuge von Paralleländerungsverfahren des Flächennutzungsplans geprüft werden. Insofern erfolgt zu diesem Teilsegment in der vorliegenden Fortschreibung des Flächennutzungsplans keine vertiefende Behandlung. Stattdessen wird auf die fortlaufenden Beschlussfassungen der Verbandsversammlung zu diesen Verfahren verwiesen. Eine generelle Aktualisierung der Einzelhandelskonzeption auf Basis näherer Analysen gehört zu den Zukunftsaufgaben des Nachbarschaftsverbandes.

3.2 Entwicklungen im Siedlungsbestand

Der vorliegende Planungsstand zum Flächennutzungsplan konzentriert sich auf die Fortschreibung der Siedlungsflächen im Außenbereich. Gleichwohl kann im Verlauf der letzten Jahre beobachtet werden, dass auch im Bestand eine vielfältige Fortentwicklung der Siedlungsstruktur stattfindet. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Entwicklung von Wohn-, gemischten und auch gewerblichen Nutzungen im bisherigen Siedlungszusammenhang in der Regel keiner tieferen Steuerungsfunktion auf Ebene des Flächennutzungsplans bedarf. Solche Entwicklungen sind entweder bereits durch die bestehende Bauflächendarstellung des Flächennutzungsplans gedeckt oder können durch Anwendung des Bebauungsplans der



Innenentwicklung nach § 13 a BauGB bis zu einem gewissen Maß auch vom Flächennutzungsplan abweichen.

Neben den gewerblichen Bauflächen ist der ganz überwiegende Teil der Bauflächen im Siedlungsbestand als „Wohnbaufläche“ dargestellt. Auch Orts- und Stadtteilkern sowie kleinere gemischte Bauflächen sind so dargestellt. Die Nutzungsmischung von Wohnungen, Dienstleistungsangeboten und Geschäften weist in diesen Lagen häufig keine größere Intensität auf, als sie in allgemeinen und besonderen Wohngebieten baurechtlich zulässig ist. Die vorhandene Nutzungsmischung soll dabei erhalten und fortentwickelt werden. In Bebauungsplänen können deshalb auch recht umfassend Mischgebiete festgesetzt werden, ohne dass das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB betroffen ist. Dies gilt auch für Änderungen im Bereich der dargestellten Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs. Generell ist die Entwicklung von Bebauungsplänen im Innenbereich deutlich umfassender möglich als im Außenbereich. Dies steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit den sich aus § 13 a BauGB ergebenden Möglichkeiten. Der Entwicklungsrahmen im Hinblick auf die Zulässigkeit von größeren Einzelhandelsvorhaben ist deutlich geringer, da es hier häufig um interkommunale Verflechtungen geht. Eine pauschale und abschließende Festlegung von Regelgrößen bzw. -fällen, bei denen das Entwicklungsgebot des § 8 (3) BauGB eingehalten ist, kann nicht allgemeingültig bestimmt werden und wird im Zuge der Beteiligung geprüft.

Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB

Nach § 13a BauGB ist es möglich, im baulichen Innenbereich den Flächennutzungsplan an die Festsetzungen eines Bebauungsplanes anzupassen, wenn dieser von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht. Ein eigenständiges Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans ist dann entbehrlich. Mit Bebauungsplänen der Innenentwicklung können im Allgemeinen Aufwand und Dauer der Verfahren reduziert werden. Im Verbandsgebiet des Nachbarschaftsverbands wurden seit Einführung dieser Regelung mit der Baurechtsnovellierung 2007 zahlreiche Bebauungspläne der Innenentwicklung aufgestellt, die zu einer Berichtigung des Flächennutzungsplans geführt haben. Diese Regelung wird begrüßt, da somit die Anzahl der Flächennutzungsplanänderungsverfahren aufgrund sinnvoller Maßnahmen der Innenentwicklung reduziert werden konnte.

Voraussetzung dafür ist, dass die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt wird. Der Flächennutzungsplan kann bei einer entsprechend detaillierten Darstellung Maßgaben in diesem Sinne enthalten. Die geordnete städtebauliche Entwicklung ist im Allgemeinen immer dann beeinträchtigt, wenn interkommunale Interessen oder die grundsätzlichen Leitlinien des Flächennutzungsplans betroffen sind.



So wird beispielsweise ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben insbesondere in Randlage durchweg ein Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans erfordern. Solche Entwicklungen erfordern wie bisher auch die Befassung auf Ebene des gemeinsamen Flächennutzungsplans, da hier regelmäßig interkommunale Verflechtungen bestehen. Eine nähere Prüfung erfolgt in der Beteiligung des Nachbarschaftsverbandes als Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB. Um möglichst reibungslose Verfahren der Bebauungspläne sicherzustellen, wird im Zweifel eine möglichst frühzeitige informelle Abstimmung mit dem Nachbarschaftsverband empfohlen.

Nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens, das heißt wenn der Bebauungsplan rechtskräftig geworden ist, erfolgt die Berichtigung des Flächennutzungsplans durch Beschluss durch die Verbandsversammlung. Die Bekanntmachung der Berichtigungen im Sinne des § 6 Abs. 6 BauGB erfolgt dann in der Regel im Rahmen einer Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans zu einem geeigneten Zeitpunkt.

3.3 Weitere Planinhalte

Wie bereits mehrfach erwähnt, beinhaltet der vorliegende Vorentwurf insbesondere die Fortschreibung zu den Wohnbau- und gewerblichen Bauflächen.

Die sonstigen Planinhalte aus dem wirksamen Flächennutzungsplan gelten weiterhin. Insofern gilt für die bestehenden Planinhalte auch das Entwicklungsgebot entsprechend. Zu solchen Nutzungen gehören beispielsweise Sonderbauflächen, Gemeinbedarfsflächen oder auch Straßentrassen. Diese Inhalte entfalten Bindungswirkung für nachfolgende Verfahren. So haben die Träger für sektorale Fachplanungen wie Straßen eine Anpassungspflicht.

Zum Einzelhandel erfolgt keine nähere Fortschreibung. Hier wird auf die fortlaufenden Einzeländerungsverfahren sowie die Prüfung im Rahmen des Entwicklungsgebotes verwiesen.

Nachrichtliche Übernahmen geben Hinweise auf Fachplanungen, die sich auf die städtebauliche Entwicklung auswirken oder deren Kenntnis zum Verständnis der Darstellung des Flächennutzungsplans beitragen. Nachrichtliche Übernahmen sind „Fremdplanungen“. Sie sind kein Planungsziel des Verbandes und unterliegen nicht der Genehmigung nach § 6 BauGB.

3.4 Änderung des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan kann nicht alle Entwicklungen voraussehen und muss daher in der Lage sein, auch neue Rahmenbedingungen zu prüfen. Die Überlegungen Privater im



Hinblick auf Investitionen in Einzelhandel oder Gewerbe lassen sich mittel- bis langfristig ebenso wenig sicher vorhersehen wie beispielsweise lokale Diskussionen zur Verlagerung von Sportplätzen. Insofern kommt es immer wieder zu Planänderungserfordernissen. Mögliche Änderungen müssen jedoch in Einklang mit den anerkannten Zielen des Flächennutzungsplans stehen und sind daher in vielerlei Hinsicht zu prüfen.

In solchen Fällen ist eine frühzeitige und enge Abstimmung mit dem Nachbarschaftsverband sinnvoll. Auf dieser Basis kann durch das jeweilige Verbandsmitglied ein Antrag auf Änderung des Flächennutzungsplans an die Verbandsverwaltung gestellt werden. In der langjährigen Praxis hat sich gezeigt, dass bei rechtzeitiger Abstimmung und nach Klärung der Frage, ob die gemeindliche Entwicklungsvorstellung inhaltlich in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden kann, die formellen Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans in der Regel keine zeitliche Verzögerung mit sich bringen.

Solche Verfahren werden dann üblicherweise parallel mit den jeweiligen örtlichen Bebauungsplanverfahren durchgeführt (Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB). Dabei kommt es erfahrungsgemäß regelmäßig vor, dass nach Abschluss der Beteiligung nach Abs. 2 der §§ 3 und 4 BauGB ein Planungsstand erreicht ist, wonach „anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird“ (§ 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Dieser Planungsstand ist durch den Vorstandsvorsitz des Nachbarschaftsverbandes zu bestätigen. Auf dieser Basis kann dann der Bebauungsplan bekannt gemacht werden, bevor das Flächennutzungsplanverfahren abgeschlossen ist. Der Bebauungsplan bedarf dann nach § 10 Abs. 2 BauGB einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Es ist möglich, dass frühzeitig auch Baugenehmigungen nach § 33 BauGB erteilt werden. Auf die nächste Verbandsversammlung des Nachbarschaftsverbandes sowie den Abschluss des Flächennutzungsplanverfahrens muss in solchen Fällen nicht gewartet werden, so dass die angestrebten Vorhaben ohne zeitliche Verzögerung realisiert werden können.

Im Hinblick auf Wohnbauflächen besteht im Nachbarschaftsverband seit vielen Jahren Einvernehmen, dass in einer Gemeinde in der Summe keine zusätzlichen Wohnbauflächen entstehen sollen. Insofern kommen im Flächennutzungsplan bislang nicht dargestellte Wohnbauflächen generell nur dann in Betracht, wenn an anderer Stelle eine Wohnbaufläche in gleicher Größenordnung aufgegeben wird. Dies trägt dem seit langer Zeit bestehenden Einvernehmen Rechnung, dass keine übermäßigen Einzelentwicklungen entstehen sollen und dass Gemeinden mit besonders großem quantitativem Entwicklungsspielraum diesen nicht weiter vergrößern.



4 AUSBLICK

Insgesamt zeigt sich, dass mit dem vorliegenden interkommunalen Flächennutzungsplan, den anerkannten Planungszielen und der Praxis möglicher Paralleländerungsverfahren seit vielen Jahren eine nachhaltige und von allen Verbandsmitgliedern gut akzeptierte Fortentwicklung der Siedlungsstruktur sichergestellt wird.

Bei Betrachtung der tatsächlichen baulichen Fortentwicklung des Siedlungsraumes zeigt sich, dass das im Flächennutzungsplan enthaltene Angebot an Bauflächen in der Regel nicht nach näher prognostizierbaren zeitlichen Abläufen in Anspruch genommen wird. So ist beispielsweise beim Nutzungssegment „Wohnen“ festzustellen, dass die tatsächliche Entwicklung von Baugebieten schwer vorhersehbar ist. Noch vor wenigen Jahren wurde angesichts prognostizierter sinkender Bevölkerungszahlen in vielen Fachbeiträgen und -planungen vor zu viel Wohnungsbau im Verbandsgebiet gewarnt. Dieses Bild hat sich innerhalb kurzer Zeit deutlich geändert: Derzeit wird der Mangel an Wohnungen und die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt als eine der größten aktuellen Herausforderungen angesehen. Das Segment „Wohnen“ ist damit nicht nur im Hinblick auf die Bereitstellung von Baugebieten von Bedeutung, sondern ist auch verstärkt im Hinblick auf Qualitäten und Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt zu betrachten.

Insofern kommt der fortlaufenden Beobachtung der Siedlungsentwicklung eine verstärkte Bedeutung im Nachbarschaftsverband zu. Dem Flächennutzungsplan wird daher – abgesehen von dem für die Genehmigung notwendigen Bedarfsnachweis - nicht wie bisher ein bestimmter zeitlicher Zielhorizont zugrunde gelegt. Vielmehr soll auf Basis eines Monitorings der zentralen Planinhalte der interkommunalen Flächennutzungsplanung fortlaufend geprüft werden, inwieweit eine Fortschreibung notwendig wird. Ein solches Verfahren kann sich dann gegebenenfalls auch auf sektorale Nutzungen beziehen, um den Planungsprozess nicht übermäßig zu belasten.