



Drucksachen Nr.: **213/2021**

öffentlich

Datum: 18.11.2021

Mitzeichnung:

Bürgermeisterin	Müller, Sabina	23.11.2021
Beigeordneter	Freck, Günter	23.11.2021
Fachbereich 3	Rach, Stephan	18.11.2021

Beratungsfolge

Termin

Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	02.12.2021
Rat der Stadt Fröndenberg/Ruhr	15.12.2021

Punkt:

**Antrag der Fraktion Die Grünen vom 11.05.2021
- Neuaufstellung des Flächennutzungsplans**

Finanzielle Auswirkungen:

Haushaltsjahr	_____	Verfügbare Mittel	_____	€
Produkt	_____	Benötigte Mittel	_____	€
Buchungsstelle	_____	Folgekosten	_____	€

Auswirkungen auf den Klimaschutz:

ja, positiv ja, negativ nein kann nicht beurteilt werden

Begründung:

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Fröndenberg/ Ruhr beschließt, dass mit einem Verfahren zur kurzfristigen Neuaufstellung des Flächennutzungsplans nicht begonnen werden soll.

Begründung:

Mit Schreiben vom 11.05.2021 hat die Fraktion DIE GRÜNEN beantragt, kurzfristig mit dem Verfahren für die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans (FNP) zu beginnen. Der Antrag wurde in der Sitzung des Rates der Stadt Fröndenberg/ Ruhr am 30.06.2021 unter der Drucksachen Nr. 090/2021 an den Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt verwiesen.

Die Fraktion DIE GRÜNEN verweist in ihrem Antrag auf die allgemeine Empfehlung, einen FNP spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung zu überprüfen und ggf. neu aufzustellen. Für den seit 2005 rechtswirksamen FNP der Stadt Fröndenberg/ Ruhr sei dies erforderlich, da sich insbesondere die verkehrspolitischen und ökologischen Rahmenbedingungen in der Stadtplanung radikal verändert haben. So seien weder der Klimawandel noch die angestrebte Energie- und Verkehrswende zum damaligen Zeitpunkt Gegenstand der Erörterungen gewesen.

Funktion des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan stellt die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung einer Kommune in Grundzügen dar. Er gilt in der Regel für das ganze Gemeindegebiet und steuert die Art der Bodennutzung nach den vorhersehbaren Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinde in Grundzügen. Parzellenscharfe Darstellungen sieht der Flächennutzungsplan auch aufgrund seiner Maßstäblichkeit von i.d.R. 1:10.0000 nicht vor. Der FNP entfaltet seine Steuerungswirkung im Wesentlichen für die planerische Tätigkeit der Gemeinde und hat dementsprechend eine Programmierungsfunktion im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung. Ein unmittelbares Baurecht für einzelne Grundstücke kann aus dem FNP nicht hergeleitet werden, wenngleich er z.B. im Falle der sogenannten Sonstigen Vorhaben im Außenbereich einen entscheidenden Belang bei der Zulässigkeitsbeurteilung darstellt. Der Flächennutzungsplan bildet gemeinsam mit den rechtsverbindlichen Bebauungsplänen das Instrument der kommunalen Bauleitplanung, welches über Artikel 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich normiert ist.

Im Allgemeinen werden die Darstellungen des Flächennutzungsplans über sogenannte Bauflächen (z.B. Wohnbauflächen) vorgenommen. Eine Konkretisierung erfolgt in den Bebauungsplänen dann als Baugebiet (z.B. Allgemeines Wohngebiet). Des Weiteren können im FNP beispielsweise Grün- und Waldflächen, Gemeinbedarfsflächen, Versorgungsanlagen und größere Ver- bzw. Entsorgungsinfrastrukturen dargestellt werden. Im Gegensatz zum Festsetzungskatalog für Bebauungspläne gemäß § 9 BauGB ist die Aufzählung der Darstellungsmöglichkeiten in § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend. Analog zu Bebauungsplänen sind neben den Darstellungsmöglichkeiten auch nachrichtliche Übernahmen (z.B. für Überschwemmungsgebiete) oder Kennzeichnungen (z.B. für Bergbauflächen) anwendbar. Es ist im Übrigen klarzustellen, dass der Flächennutzungsplan keine Abgrenzung zwischen dem planungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) und dem Außenbereich (§ 35 BauGB) begründet.

Im Zuge der Ausweisung von neuen Baugebieten kommt die Steuerungsfunktion des FNP insbesondere im Rahmen des sogenannten Entwicklungsgebotes gemäß § 8 Abs. 2 BauGB zum Tragen. Demnach sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, so dass beispielsweise ein Gewerbegebiet nicht aus der Darstellung einer Wohnbaufläche oder einer landwirtschaftlichen Fläche entwickelt werden kann.

Planungserfordernis

Das Baugesetzbuch sieht für die Aufstellung von Bauleitplänen (FNP und B-Plan) eine städtebauliche Erforderlichkeit vor. Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dies beinhaltet eine zeitliche und inhaltliche Konditionierung. Wie im Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN korrekt angemerkt wird, kann eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans nach 15 Jahren in Betracht kommen, wenn eine Überprüfung dies ergibt. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Empfehlung, die weder im Baugesetzbuch selbst noch in entsprechenden Durchführungsverordnungen o.ä. normiert ist. Dieser Zeitraum kann vielmehr als Planungshorizont angenommen werden. Bei Betrachtung der wirksamen Flächennutzungspläne im Kreis Unna wird deutlich, dass von zehn FNP's sechs Planwerke älter sind als der FNP der Stadt Fröndenberg/ Ruhr (Stand: 02.08.2021). In Teilen handelt es sich um Flächennutzungspläne, die bereits in den neunziger Jahren bekannt gemacht wurden und noch heute ihre Steuerungswirkung wahrnehmen. Mit bislang acht FNP-Änderungen hat die Stadt Fröndenberg/ Ruhr gemeinsam mit den Kommunen Bergkamen, Bönen und Kamen die wenigsten Änderungsverfahren durchgeführt, was die bestehende Funktionsfähigkeit des Fröndenberger FNP's unterstreicht. Die meisten Kommunen befinden sich bei der Anzahl der Änderungsverfahren im deutlichen zweistelligen Bereich (Spitzenreiter: 50 Planänderungen). Bei Betrachtung der gesamten Metropolregion Ruhr (RVR Gebiet) haben 40% der aktuellen Flächennutzungspläne ihre Wirksamkeit vor 1995 erlangt. Die ältesten Flächennutzungspläne sind Ende der sechziger Jahre wirksam geworden (Siedlungsflächenmonitoring Ruhr 2020). Aus der reinen zeitlichen Komponente kann eine Erforderlichkeit zur Neuaufstellung eines FNP's daher nicht hergeleitet werden.

Die inhaltliche Überprüfung des Flächennutzungsplans sollte sich an den tatsächlichen Bedürfnissen der Gemeinde orientieren. Dabei spielt in der Regel die Frage des Flächenbedarfs und des Flächenangebots eine entscheidende Rolle – sowohl für gewerbliche Flächen als auch für Wohnbauflächen. Die planerische Sicherung eines dem Bedarf angemessenen Flächenangebotes für die Siedlungsentwicklung stellt eine der zentralen Aufgaben der kommunalen Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung dar. Dies findet sich unter anderem im Raumordnungsgesetz (Grundsätze der Raumordnung) und in Ziel 6.1-1 LEP NRW wieder.

Dabei ist zunächst anzuerkennen, dass der Schwerpunkt der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung künftig weniger in der Neuausweisung von Flächen liegt, sondern mehr die Erhaltung und qualitative Entwicklung gewachsener Siedlungsstrukturen in den Blick nimmt. Sowohl das Raumordnungsgesetz als auch das Baugesetzbuch formulieren entsprechende Grundsätze in § 2 ROG bzw. in § 1 Abs. 5 BauGB. Der Landesentwicklungsplan NRW und auch der im Entwurf befindliche Regionalplan des RVR enthalten dahingehende Ziele und Grundsätze. Ziel 6.1-1 LEP NRW hebt in diesem Zusammenhang auf die Frage einer bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen ab.

Aus diesem Grund wird es auch in Fröndenberg erforderlich sein, die Potenziale der Innenentwicklung zukünftig weiter in den Blick zu nehmen und entsprechende Flächen zu mobilisieren. Die mögliche Umwandlung von brachliegenden Gewerbeflächen, die bauleitplanerische Qualifizierung alter Bebauungspläne, der Ausbau des Baulückenkatasters oder die Identifikation von Eignungsflächen für Innenbereichssatzungen bzw. Bebauungspläne der Innenentwicklung können hier beispielhaft genannt werden. Ebenso ist die Beobachtung des wohnbaulichen Altbestandes sinnvoll, um vorhandene Wohnraumpotenziale z.B. im Falle eines Generationenwechsels zu nutzen. In diesem Segment ist jedoch der kommunale Handlungsspielraum begrenzt. Außerdem wurden in der Vergangenheit keine Probleme im Sinne einer strukturellen Leerstandsproblematik o.ä. im wohnbaulichen Bestand erkannt.

In der Gesamtbetrachtung werden jedoch die Maßnahmen der Innenentwicklung zweifelsfrei nicht ausreichend sein, um den Wohnraumbedarf für Fröndenberg in Gänze decken zu können. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Nachverdichtung im Siedlungsbestand mit ausgeprägten Entwicklungshemmnissen verbunden ist. Insbesondere Fragen der Flächenverfügbarkeit (Verkaufsbereitschaft), der gesicherten Erschließung und der allgemeinen Akzeptanz im Quartier haben in der Vergangenheit zu Problemen geführt. Hinzu kommen in Teilbereichen Altlasten oder eine schwierige Entwässerungssituation.

Demgegenüber steht eine erkennbar große Nachfrage nach Baugrundstücken v.a. durch jüngere Familien, so dass die im FNP dargestellten Wohnbauflächen weiterhin ein Baustein der bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung sind. Es wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der tatsächliche Bedarf nicht an der Gesamtheit der vorhandenen Reserveflächen bemisst.

Vor allem über das Instrument des Flächentausches, welches in der Landesplanung ausdrücklich vorgesehen ist, erhält die Kommune planerischen Spielraum zur Entwicklung geeigneter Flächen auch wenn diese im FNP nicht als Bauflächen dargestellt sind. Weniger geeignete oder schwer mobilisierbare Flächen können dafür aufgegeben und als Grünflächen o.ä. dargestellt werden. Es ist außerdem anzuerkennen, dass neben der Flächendarstellung im Flächennutzungsplan aus landesplanerischer Sicht weitere Maßgaben zwingend zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Die bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung, die Vermeidung bandartiger Siedlungsstrukturen sowie die Entwicklung kompakter Siedlungsbereiche sind hier beispielhaft zu benennen und werden im Rahmen von landesplanerischen Anfrage gem. § 34 LPlG NRW bei Bauleitplanverfahren mit überprüft. Einer unregelmäßigen und ausufernden Siedlungsentwicklung wird schon insofern vorgebeugt. Im Ergebnis wird aus den vorgenannten Gründen eine vollständige Inanspruchnahme der bestehenden Reserveflächen (Wohnen) zukünftig nicht zum Tragen kommen.

Im Übrigen wird es als erforderlich angesehen, dass vor der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans die Festlegungen des aktuell im Verfahren befindlichen Regionalplans Ruhr vorliegen. So ist die Festlegung der Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) im Regionalplan eine entscheidende Voraussetzung für die zukünftige Darstellung von Wohnbauflächenreserven. Dabei ist anzuerkennen, dass die ASB's im Regionalplanentwurf in einigen Bereichen des Stadtgebietes reduziert wurden und eine Neudarstellung von wohnbaulichen Reserveflächen bei einem neuen FNP dort nicht mehr möglich sein wird. Ebenso wird eine überarbeitete rechnerische Ermittlung des Reserveflächenbedarfs zu Grunde gelegt werden, die die zentralörtliche Funktion Fröndenbergs als Grundzentrum und die allgemeine demografische Entwicklung berücksichtigt. Welchen Umfang der vorgenannte Spielraum an Reserveflächen (für Flächentausch o.ä.) bei der Neuaufstellung eines FNP zukünftig haben würde, ist dabei fraglich.

Da die erneute öffentliche Auslegung des überarbeiteten Regionalplanentwurfes voraussichtlich im ersten Halbjahr 2022 erfolgen wird und die daran anschließende Auswertung der Stellungnahmen erfahrungsgemäß viel Zeit in Anspruch nehmen wird, ist eine seriöse Prognose über den Abschluss des Verfahrens nicht möglich. Insofern besteht auch vor diesem Hintergrund kein Handlungsdruck.

Der Flächennutzungsplan nimmt überdies eine Koordinationsfunktion wahr, indem er die verschiedenen, sich auf das Stadtgebiet beziehenden Raum- und Fachplanungen miteinander abstimmt und im Gesamtzusammenhang darstellt. Dies bezieht sich bspw. auf die Infrastrukturplanung unterschiedlicher Träger, auf die Landschaftsplanung oder die Gemeinbedarfsplanung. Beispielhaft sei zum Thema Landschaftsplan Fröndenberg anzumerken, dass auf Nachfrage bei der Unteren Naturschutzbehörde des Kreises Unna eine Neuaufstellung des Landschaftsplans in nächster Zeit nicht beabsichtigt sei. Mittelfristig könnten thematisch begrenzte Anpassungen z.B. bei der Ausweisung von Schutzkategorien (LSG, NSG) in Frage kommen. Diese sind jedoch an die zukünftigen Festlegungen des Regionalplans gekoppelt, da dieser die Funktion des Landschaftsrahmenplans übernimmt (insofern besteht auch hier eine Abhängigkeit vom Regionalplanverfahren des RVR).

Mit Blick auf die Berücksichtigung der relevanten Fach- und Raumordnungsplanungen, sprechen aktuell keine Gründe für eine kurzfristige FNP-Neuaufstellung.

Aufstellungsverfahren

Das Planverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans erfolgt nach den gleichen Verfahrensregeln wie bei einem Bebauungsplan. Verfahrenselemente wie der Aufstellungsbeschluss, die frühzeitige Beteiligung, die öffentliche Auslegung sowie der abschließende Beschluss (beim B-Plan Satzungsbeschluss) müssen auch beim Flächennutzungsplan zur Anwendung gelangen. Ergänzend ist für die Planung bei der höheren Verwaltungsbehörde eine Genehmigung einzuholen. Ebenso sind für einen Flächennutzungsplan eine Begründung, ein Umweltbericht und eine zusammenfassende Erklärung anzufertigen. Da es sich beim FNP um ein Planwerk für das gesamte Gemeindegebiet handelt, sind entsprechende Dokumente ausgesprochen umfangreich und bei der Erstellung mit entsprechend hohem Arbeitsaufwand verbunden. Die Anforderungen z.B. an die Erstellung des Umweltberichts wurden aufgrund europarechtlicher Vorgaben mittlerweile deutlich ausdifferenziert und erhöht (Anlage 1 zum BauGB).

Neben den formalrechtlich erforderlichen Verfahrensschritten gemäß Baugesetzbuch, wird der Aufstellung eines Flächennutzungsplans häufig ein informeller Planungsprozess vorgeschaltet, der die spezifischen Rahmenbedingungen und Bedarfe der Kommune herausarbeitet. Im Sinne einer bürgerorientierten Stadtentwicklung werden entsprechende Verfahren durch Teilnehmungsformate und eine breite Öffentlichkeitsarbeit flankiert. In der Gesamtbetrachtung ist diese Vorgehensweise sehr sinnvoll, da eine Vielzahl an Informationen sowie widerstreitender Ansprüche an die Nutzung des Raumes vor dem formellen Planverfahren erörtert werden können. In der Regel münden diese Prozesse in Strukturkonzepten zur Stadtentwicklung bzw. in Gesamträumliche Entwicklungskonzepten. Diese werden wiederum Grundlage für den Vorentwurf eines neuen Flächennutzungsplans. Auch die Stadt Fröndenberg/ Ruhr hat im Zuge der Aufstellung des aktuellen Flächennutzungsplans einen breiten Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess durchgeführt, so dass auch für die Aufstellung eines neuen FNP die Nutzung informeller Verfahrensschritte als obligatorisch anzusehen ist. Wie dies konkret ausgestaltet werden könnte, hängt von den Voraussetzungen der jeweiligen Kommune (Größe, Einwohner etc.) und dem beabsichtigten Prozessdesign ab. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein Gesamtverfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans ca. 4 Jahre in Anspruch nehmen kann. Von einem geschätzten Kostenrahmen zwischen 250.000€ und 300.000€ ist auszugehen.

Zusammenfassende Begründung

Insgesamt ist festzuhalten, dass zum jetzigen Zeitpunkt kein unmittelbares Handlungserfordernis zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans der Stadt Fröndenberg/Ruhr gegeben ist. Es ist zwar anzuerkennen, dass insbesondere aufgrund zukünftiger regionalplanerischer Rahmenbedingungen sowie neuer Erkenntnisse in Bezug auf die gesamtgemeindliche Entwicklung eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans mittelfristig in Frage kommt. In Anbetracht der aktuell zweifelsfrei vorhandenen Steuerungsfunktion des FNP besteht dahingehend jedoch keine Dringlichkeit. Die Funktionsfähigkeit des FNP wurde im Übrigen von der höheren Verwaltungsbehörde (Bez. Reg. Arnsberg) z.B. im Zuge von Genehmigungsverfahren bislang nie bemängelt oder angezweifelt. In der Gesamtbetrachtung und nach Gegenüberstellung des zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwandes zum tatsächlichen Planungserfordernis, ist die Neuaufstellung des FNP zum jetzigen Zeitpunkt nicht begründbar.

Anlage:

Antrag vom 11.05.2021