

Stadt Heidelberg
Dezernat II, Stadtplanungsamt

**Flächennutzungsplan des
Nachbarschaftsverbandes Heidelberg -
Mannheim**

Beschlussvorlage

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Zustimmung zur Beschlussempfehlung	Handzeichen
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	06.10.2005	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> ohne	
Gemeinderat	13.10.2005	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss empfiehlt folgenden Beschluss des Gemeinderats:

Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, beim Nachbarschaftsverband Heidelberg - Mannheim darauf hin zu wirken, dass

- 1. die Entwicklungsstufen und die damit verbundenen Voraussetzungen für die Realisierung der ausgewiesenen Flächen im Flächennutzungsplanentwurf entsprechend dargestellt werden,*
- 2. mit dem Feststellungsbeschluss gleichzeitig auch eine Neuauflistung des Flächennutzungsplanes durch die Verbandsversammlung beschlossen wird, um die begonnene Diskussion um einen sparsameren Flächenverbrauch fortzusetzen und auf die bereits angekündigten Veränderungen bei den US-Militärstandorten reagieren zu können.*

Anlagen zur Drucksache:	
Lfd. Nr.	Bezeichnung
A 1	Plan: Modell Räumliche Ordnung – Schwerpunkträume zur Aufnahme bzw. Fortschreibung in den Flächennutzungsplan (Beschluss des Gemeinderates vom 28.07.1999)
A 2	Tabelle: Flächenbilanzierung ausgewählter Schwerpunkträume des Modells Räumliche Ordnung
A 3	Tabelle: Flächennutzungsplan 2005 – 2015/2020: Flächenausweisungen nach Hauptnutzungsarten im Vergleich
A 4	Schreiben des Regierungspräsidenten vom 23.08.2005
A 5 a	Für die Fraktionen und Einzelmitglieder ➤ Flächennutzungsplan-Zeitstufenmodell vom 26.07.2005 (Großformat auf CD-Rom und auf Papier)
A 5 b	Für die Fraktionen und Einzelmitglieder ➤ Flächennutzungsplan 2015 / 2020 Begründung seiner Handlungsstrategie – Entwurf (auf CD-Rom)

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Unmittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n:
(Codierung)

Ziel/e:

SL 5

Bauland sparsam verwenden, Innen- vor Außenentwicklung.

Begründung:

Das Modell Räumliche Ordnung ist voll inhaltlich in den beiden Zeitstufen dargestellt.

Ziel/e:

RK 1

Nachbarschaftliche und kooperative interkommunale Zusammenarbeit fördern.

RK 2

Abstimmung in wirtschafts-, wohnungs-, verkehrspolitischer, infrastruktureller, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht verbessern.

Begründung:

Dem Nachbarschaftsverband wurde die eigentlich kommunale Planungshoheit der Bauleitplanung für den Bereich des Flächennutzungsplans übertragen. Der Flächennutzungsplan ist ein Plan, der von den Mitgliedsgemeinden gemeinsam getragen wird.

Ziel/e:

UM 9

Dem Trend zur Zersiedlung entgegensteuern.

Begründung:

Der Flächennutzungsplan legt fest, wo in den nächsten Jahren Siedlungsentwicklungen möglich sind.

Ziel/e:

MO 1

Umwelt-, stadt- und sozialverträglichen Verkehr fördern.

Begründung:

In Zeitstufe I wurden vorrangig Siedlungsflächen mit einer Lagegunst zu S-Bahn- oder Straßenbahnhaltepunkten vorgeschlagen.

2. Mittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes im Sinne eines fachübergreifenden Ansatzes

Nummer/n:
(Codierung)

Ziel/e:

(keine)

Begründung:

(keine)

Begründung:

Ausgangslage

Der neue Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim befindet sich in der Endphase des Verfahrens. Aus der Mitte des Gemeinderates wurde der Antrag eingebracht, über den „Handlungsspielraum der Stadt Heidelberg im Nachbarschaftsverband bezüglich Flächenpolitik“ zu informieren.

Mit dem Nachbarschaftsverbandsgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 09. Juli 1974 wurde die rechtliche Grundlage für den Zusammenschluss von 18 Städten und Gemeinden zum „Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim“ geschaffen.

Die Gründung des Nachbarschaftsverbandes erfolgte am 01. Januar 1976. Damit hat die Stadt Heidelberg ihre Planungshoheit der Bauleitplanung für den Flächennutzungsplan an den Nachbarschaftsverband übertragen.

Aufgabe des Nachbarschaftsverbandes ist die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes für das Gebiet der beteiligten Städte und Gemeinden. Das Verbandsgebiet umfasst eine Fläche von ca. 487 km². Der erste gemeinsame Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes wurde am 20. Dezember 1982 durch die Verbandsversammlung beschlossen und am 25. Februar 1983 vom Regierungspräsidium Karlsruhe genehmigt.

Über das Instrument des Flächennutzungsplanes sind die beiden Oberzentren und die 16 Städte und Gemeinden im Verflechtungsraum in einen kommunalen Leistungsverbund einbezogen, der über die Ziele des Flächennutzungsplans zur Wohnqualität, zur Verteilung des Wohnflächenangebots, zum Umfang der Gewerbeflächenbereitstellung und für Kultur, Erholung usw. konkretisiert wird.

In diesen kommunalen Leistungsverbund bringt sich die Stadt Heidelberg mit ihrem Modell der räumlichen Ordnung, ihren Analysen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und ihrem Freiraumkonzept ein. Von Mannheim und den Städten und Gemeinden der Nachbarschaft wurden ähnliche Konzeptionen für ihre eigene räumliche Entwicklung beim Nachbarschaftsverband vorgelegt.

Anhand des Leitbildes zum Flächennutzungsplan, das die relevanten Strukturen für die Zukunft im Verbandsgebiet skizziert, werden die verschiedenen lokalen Konzeptionen hinsichtlich ihrer Synergieeffekte für den kommunalen Leistungsverbund bewertet und zu einem gemeinsamen Flächennutzungsplan ausgeformt. Neben diesen kommunalen Planungsunterlagen für den Flächennutzungsplan sind auch die verschiedenen Fachplanungen, wie zum Beispiel für den Straßenbau, rechtliche Vorgaben zum Naturschutz oder die Ziele des Regionalplans durch entsprechende Nutzungsdarstellungen im Flächennutzungsplan zum Ausdruck zu bringen. So sind neben den regionalen Grünzügen auch verbindliche Ausweisungen des Regionalplans für „Wohnen“ und „Schwerpunkte für Industrie und Dienstleistungseinrichtungen“ auch auf Heidelberger Gemarkung vorhanden. Diese regionalen Ziele wurden unter Beteiligung der Städte und Gemeinden abgewogen und danach verbindlich festgesetzt. Auf der Ebene des Flächennutzungsplanes werden alle regionalen Ziele daher nicht mehr in die Abwägung der verschiedenen Belange einbezogen. Die regionalen Ziele sind nicht abwägungsfähig, sondern grundsätzlich Vorgabe.

Diese rahmensetzenden Gesetze, regionalen Ziele und kommunalen Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung werden durch die Flächenutzungsplanung des Nachbarschaftsverbandes zu einem Ganzen geformt. Die Entscheidungsinstanz bei diesem Planwerk ist die Verbandsversammlung.

Wesentliche Inhalte des Neuen Flächennutzungsplans

Nach langjähriger Planungs- und Abstimmungszeit hat die Planungsgruppe des Nachbarschaftsverbandes einen Entwurf des neuen Flächennutzungsplans erarbeitet, der bei einer Besprechung der Oberbürgermeister und Bürgermeister der Städte und Gemeinden des Verbandes am 11.06.2005 in Hirschberg vorgestellt wurde. Am 14.06.2005 stellte Herr Bensch, der Geschäftsführer und Leiter der Planungsgruppe des Nachbarschaftsverbandes, diesen Entwurf (vom 10. Juni 2005), der den Zeitraum bis 2020 in zwei Phasen umfasst (Phase I: 2005 bis 2015, Phase II: 2015 bis 2020), in der Sitzung des Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschusses vor.

Das „Modell Räumlicher Ordnung“ der Stadt Heidelberg soll voll inhaltlich in den Plan übernommen werden, d. h. alle unsere Anmeldungen für den neuen Flächennutzungsplan werden im neuen Plan dargestellt (siehe Anlagen 1 und 2: Plan und Tabelle „Entwicklungsflächen Modell Räumliche Ordnung“). Dabei sind aus Heidelberger Sicht folgende Prioritäten zu setzen: Die Stärkung der oberzentralen Funktion Heidelbergs soll vor allem durch die Entwicklung der Bahnstadt erfolgen. Die im Planentwurf dargestellten Entwicklungsgebiete für den Wohnbau hingegen sind zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung erforderlich.

Um die Anforderungen der Großstädte Heidelberg und Mannheim und ihren Nachbargemeinden zusammenzuführen, hat die Planungsgruppe des Nachbarschaftsverbandes den Vorschlag gemacht, die Flächen, die durch Qualität und Standortgunst besonders geeignet sind, die Entwicklung bis 2015 entscheidend voranbringen, als Zeitstufe I zu kennzeichnen. Die übrigen Flächen sollen nach Auffassung des Nachbarschaftsverbandes als Fläche, die den weiteren Bedarf bis zum Zeithorizont ca. 2020 abdecken können, der Zeitstufe II dargestellt werden.

Von den Nachbargemeinden wurden folgende Flächen angemeldet :

Gesamtfläche:	618 ha,	
davon Wohnen:	382 ha und	Gewerbe: 236 ha,
davon in Zeitstufe I:	229 ha Wohnen und	176 ha Gewerbe,
und in Zeitstufe II:	153 ha Wohnen und	60 ha Gewerbe. ¹

Diese Flächenbilanz trifft auf erhebliche ökologische und siedlungspolitische Bedenken der Städte Mannheim und Heidelberg im Hinblick auf das Gebot des sparsamen Flächenverbrauchs.

In mehreren Gesprächen mit den Nachbargemeinden ist aber eine Annäherung insoweit gelungen als diese Bedenken unter der Prämisse vorübergehend zurückgestellt werden, dass die dargestellten Prioritäten (Zeitstufen) Teil des Beschlusses zum Flächennutzungsplan (in der Verbandsversammlung) werden und jede Abweichung davon einen erneuten Beschluss der Verbandsversammlung voraussetzt.

Dieser Feststellungsbeschluss mit den Zeitstufen muss eine Selbstbindung der Verbandsversammlung darstellen. Somit darf eine einzelne Gemeinde nicht ohne Abstimmung in der Verbandsversammlung die Priorität bzw. die Zeitstufe von Flächen ändern. Hierfür sind überzeugende Begründungen den übrigen Städten und Gemeinden vorzulegen. Die Städte Mannheim und Heidelberg gehen dabei von einer restriktiven Handhabung in der Verbandsversammlung aus. Es kommt hinzu, dass sich bereits jetzt erhebliche Veränderungen in den bisherigen Entscheidungsgrundlagen zum Flächennutzungsplan abzeichnen. So könnten große militärische Areale in der nächsten Zeit für eine zivile Nutzung freigegeben und angeboten werden. Dann aber bietet der im Jahr 2006 genehmigte Flächennutzungsplan dafür keine Entscheidungsgrundlage mehr. Eine neue zivile Nutzung auf militärischen Flächen kann aus diesem Flächennutzungsplan nicht entwickelt werden.

Mit dem Feststellungsbeschluss zum Flächennutzungsplan wird die Verbandsversammlung deshalb auch gleichzeitig einen neuen Aufstellungsbeschluss fassen. Auf diese Weise wird erreicht, dass frühzeitig Planungsmaterial erarbeitet wird, aus dem dann Nutzungsvorschläge für die militärischen Areale entwickelt werden können und generell die Flächenpolitik im Nachbarschaftsverband zeitnah einer Neuorientierung zugeführt werden kann. Auch diese Forderung muss seitens der Städte Mannheim und Heidelberg zur Bedingung erhoben werden.

Die Beschlüsse zum Flächennutzungsplan werden in der Verbandsversammlung gefasst, in der Heidelberg mit Frau Oberbürgermeisterin Weber und 7 Stadträtinnen bzw. Stadträten vertreten ist.

¹ Quelle: Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim

Heidelberg hat 20%, Mannheim 40%, die Nachbargemeinden zusammen 40% der Stimmen. Dabei ist zu beachten, dass jede Gemeinde nur mit einer Stimme „sprechen“ kann, die 8 Heidelberger Delegierten in der Verbandsversammlung sich vorab auf ein Abstimmungsverhalten einigen müssen.

Die beiden Städte Mannheim und Heidelberg haben nach § 4 der Satzung des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim zusammen 60 % der Stimmen, wichtige Beschlüsse wie zum Beispiel die „Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan einschließlich seiner Fortschreibung“ bedürfen nach § 7 Absatz 5 der Satzung einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Stimmenzahl der Verbandsversammlung. Diese Bedingung unterstreicht die Absicht und den Willen der Verbandsmitglieder (die 18 Städte und Gemeinden) zur kooperativen Zusammenarbeit im Verbandsgebiet.

Aufgaben der Flächennutzungsplanung

Aufgabe und Funktion des Flächennutzungsplanes besteht darin, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinden in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Absatz 1 Baugesetzbuch). Als „voraussehbar“ wird im allgemeinen ein Zeitraum von 10 bis 15 Jahren angenommen. Bei der Ermittlung des Flächenbedarfs für Erweiterungsflächen wurde folglich das Prognose-Zieljahr 1995 zugrunde gelegt.

Die Qualität eines Flächennutzungsplanes resultiert letztendlich aus der Genauigkeit, mit der die „voraussehbaren Bedürfnisse“ ermittelt und in entsprechende Rauminanspruchnahmen umgesetzt werden. Bei der Ermittlung des Flächenneubedarfs wird hierbei auf entsprechende Prognoseverfahren zurück gegriffen. Diese Prognoseverfahren setzen sich aus mehreren Parametern zusammen, die durchaus unterschiedlich zu gewichten sind und mit gewissen Risiken behaftet sind. So ist zum Beispiel der demographische Wandel ein relativ konstanter Faktor, der sich nur langsam über Generationen verändert. Andererseits gibt es aber auch immer wieder besondere, unvorhersehbare Ereignisse, die zu einer tiefgreifenden Veränderung führen können.

Des Weiteren gibt es auch Faktoren, die nur sehr schwer oder überhaupt nicht prognostizierbar sind. Hierzu zählt zum Beispiel die Baulandmobilisierung. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn das ausgewiesene Bauerwartungsland nicht im Eigentum der Gemeinde ist und man somit von der Entwicklungsbereitschaft eines Privaten abhängig ist. Wegen der dadurch erforderlichen Flexibilität sind die Gemeinden gut beraten, mehr Bauland als erforderlich auszuweisen, was in der Regel auch so praktiziert wird. Diese Vorgehensweise entspricht auch dem Grunde nach den Prinzipien eines Baulandmanagements.

Dass diese Prognosen mit bestimmten Rahmenannahmen arbeiten liegt in der Natur der Sache, und dass hier mitunter Fehlannahmen getroffen werden, ebenso. So wurde im ersten Flächennutzungsplan folgende Annahme zugrunde gelegt:

„in Heidelberg können die relativ schwachen Wanderungsgewinne die hohen Sterbeüberschüsse voraussichtlich nicht ausgleichen, so dass auch hier mit Bevölkerungsverlusten, unter günstigen Voraussetzungen mit einer stagnierenden Einwohnerentwicklung zu rechnen ist; (Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan 1982, Seite 23)

Tatsächlich hat sich die Einwohneranzahl in Heidelberg um ca. 9.500 Einwohner erhöht und wird auch in den nächsten Jahren als weiter zunehmend prognostiziert, was nach den Untersuchungen des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik in erster Linie mit den hohen Wanderungsgewinnen zusammenhängt.

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des ersten Flächennutzungsplans hatte der Nachbarschaftsverband insgesamt 628.154 Einwohner (Stand 30.06.1981), wovon 133.642 Einwohner (21,3 %) in Heidelberg und 304.123 Einwohner (48,4 %) in Mannheim lebten. Damit lebten 69,7 % der Gesamteinwohner in den beiden Oberzentren Heidelberg und Mannheim. Der besondere Stellenwert der beiden Oberzentren drückte sich auch in der Anzahl der Erwerbstätigen aus, so waren mit 55.939 Erwerbstätigen in Heidelberg und 159.646 in Mannheim insgesamt 74,3 % aller Arbeitsplätze im Nachbarschaftsverband in den beiden Oberzentren angesiedelt.¹⁾

An dem besonderen Stellenwert der beiden Oberzentren hat sich bis heute nichts verändert. So leben im Bereich des Nachbarschaftsverbandes (Stand Dezember 2003) mittlerweile 666.826 Einwohner. Hiervon entfallen 142.575 Einwohner (21,3 %) auf Heidelberg und 308.353 Einwohner (46,2 %) auf Mannheim. Mit insgesamt 67,5 % Bevölkerungsanteil in den beiden Oberzentren ist die Bevölkerungsverteilung innerhalb des Verbandsgebietes in den letzten 20 Jahren leicht gesunken. Bei der Anzahl der Erwerbstätigen konnten die beiden Oberzentren ihren Vorrang in der Region hingegen deutlich ausbauen. Mit 76.065 Erwerbstätigen in Heidelberg und 163.329 Erwerbstätigen in Mannheim sind mittlerweile 85,8 % aller Arbeitsplätze im Nachbarschaftsverband in den beiden Oberzentren angesiedelt.¹⁾ Dieser Zuwachs wurde in erster Linie durch die erfolgreiche Ansiedlungspolitik der Stadt Heidelberg erreicht.

Insgesamt können die im ersten Flächennutzungsplan prognostizierten Bedarfsflächen im Nachhinein als realistisch betrachtet werden. Von dem im Verbandsgebiet ermittelten Bedarf an Wohnbauflächen von 844,4 ha wurden 559,7 ha (66,3 %) auch tatsächlich umgesetzt. Von den insgesamt 573,4 ha Gewerbeflächen wurden 437,5 ha (76,3 %) realisiert. Einige Gemeinden hatten ihren Flächenbedarf dabei sehr realistisch eingeschätzt, so hat zum Beispiel die Stadt Mannheim ihren ermittelten Bedarf auch zu 98,9 % umgesetzt. Andere Gemeinden lagen mit ihren Prognosen aber auch sehr weit neben der Realität, wie zum Beispiel Ladenburg, das von den gemeldeten 42,2 ha nur 3,0 ha (7,1%) umsetzen konnte. Auch die Gemeinden Heddesheim (13,4%) und Edingen-Neckarhausen (13,5 %) blieben in der Umsetzung weit hinter der Flächennutzungsplan-Anmeldung zurück.

Innenentwicklung vor Außenentwicklung ist mittlerweile bei den meisten Gemeinden als städtebauliches Leitbild angekommen. Augenscheinlich aber noch nicht bei allen Gemeinden. Allerdings stehen den meisten Gemeinden tatsächlich keine unnutzbaren Flächen der Bahn, Militär oder früherer Industrie zur Verfügung. Heidelberg und Mannheim bewältigen ihren zukünftigen Bedarf an Siedlungsfläche, der aus der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und der weiteren Nachfrage nach Wohnraum entsteht, vor allem durch Stadtumbau, d. h. durch Innenentwicklung, obwohl die Erschließung der Bauflächen in der Bahnstadt oder beim Projekt „Mannheim 21“ wesentlich teurer ist.

Weiteres Vorgehen / Beteiligung des Gemeinderates

Nachdem am 12.09.2005 die abschließende „Bürgermeisterrunde“ in Mannheim statt fand, werden vom 26.09. bis 31.10.2005 die Fachbehörden beteiligt (Beteiligung der Träger öffentlicher Belange), um die von dort kommenden Anregungen noch in den Plan einzuarbeiten. Der Termin für die Sitzung der Verbandsversammlung, die die öffentliche Auslegung des neuen Flächennutzungsplanes beschließen soll, kann dann aufgrund der entsprechenden Vorlaufzeiten (Vorlagenerstellung und Versand der Vorlagen 2 Wochen vor der Sitzung) frühestens Mitte Dezember 2005 (eventuell am 14.12. 2005) eventuell erst in der 2. Kalenderwoche 2006 stattfinden.

¹⁾ Die Angaben beziehen sich nur auf die sogenannten versicherungspflichtig Beschäftigten (= Beschäftigte ohne Beamte, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige)

Die Planoffenlage soll im Februar 2006 durchgeführt werden, der Beschluss zur Feststellung des neuen Flächennutzungsplanes kann nach Auswertung der vorgebrachten Anregungen und der Sitzungsvorbereitung voraussichtlich am 06.04.2006 (falls der Beschluss zur Planoffenlage bereits im Dezember 2005 vorliegt) gefasst werden. Die genauen Termine werden derzeit mit den Verbandsvorsitzenden abgestimmt.

Über den Fortgang des Verfahrens kann in den Sitzungen des Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschusses am 07.12.2005 und am 31.01.2006 berichtet werden. Im Rahmen der Planoffenlage fertigt die Verwaltung eine Stellungnahme, die in der Sitzung des Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschusses am 07.03.2006 beraten werden soll.

Die Zeitspanne nach der Planoffenlage und der Verbandsversammlung im April 2006, bei der der Beschluss zur Planfeststellung gefasst werden soll, wird für die Bearbeitung der eingegangenen Anregungen und die erforderlichen Sitzungsvorbereitungen benötigt.

Der Zeitplan wurde so aufgestellt, dass dem Regierungspräsidium der Antrag zur Genehmigung am 07.05.2006 vorliegt und das Planwerk noch vor dem 20.07.2006 ausgefertigt und öffentlich bekannt gemacht werden kann. An diesem Tag endet nach § 244 Absatz 1 Baugesetzbuch die Übergangsfrist nach der Änderung Baugesetzbuch durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau. Falls der Flächennutzungsplan nicht an diesem Termin in Kraft tritt, gilt der alte Flächennutzungsplan weiter und ein neues Flächennutzungsplanverfahren muss eingeleitet werden. D. h., dass alle Änderungen in Bezug auf 1983 in eigenen Parallelverfahren durch das Regierungspräsidium entschieden werden müssen.

Regierungspräsident Dr. Kühner hat bei der Besprechung am 12.09.2005 zugesagt, die ihm zustehende 3-Monats-Frist zur Genehmigung nicht vollständig ausschöpfen zu wollen und den 07.05.2006 als Vorlagetermin für den Genehmigungsantrag des Flächennutzungsplanes bei seiner Behörde genannt.

gez.

Prof. Dr. von der Malsburg