

Sitzungsvorlage

Gremium: Gemeinderat
Am: 16.02.2017

Betreff:

Flächennutzungsplan 2030 - Hinweise zur Plausibilitätsprüfung

Anlage(n):

Mitzeichnung
Vorentwurf Flächennutzungsplan 2030 mit Planstand 06.07.2015
Plan Ost

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, den Entwurf des FNP auf Grundlage des Stands der Vorlage 196/2015 beizubehalten und dem Gemeinderat zum Beschluss vorzulegen.

Beratungsfolge:

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungsdatum	Beschluss
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	16.02.2017	

Haushaltsrechtliche Deckung

Finanzielle Auswirkungen:

Entfällt

Deckungsvorschlag:

Entfällt

Sachdarstellung und Begründung:

Das Verfahren zur Fortschreibung des FNP wurde mit Beschluss des Gemeinderats vom 29.04.2014 eingeleitet (Vorlage 95/2014). Im Rahmen einer Klausurtagung am 24.09.2014 wurde dem Gemeinderat ein „Erster Vorentwurf“ des FNP 2030 vorgestellt und wesentliche Rahmenbedingungen erläutert.

Hierzu gehört auch das sogenannte „Hinweispapier zur Plausibilitätsprüfung der Flächenbedarfsnachweise“, das erstmalig bereits im Jahr 2009 vom Wirtschaftsministerium herausgegeben und im Jahr 2013 aktualisiert wurde. Das Hinweispapier enthält eine Rechenformel, über die auf der Grundlage ortsspezifischer und vom Statistischen Landesamt bereitgestellter Daten (Bevölkerungsentwicklung, Belegungsdichterückgang, etc.) eine maximal zulässige Flächeninanspruchnahme ermittelt werden kann. Ziel der Plausibilitätsprüfung ist es, einen landesweit einheitlichen Prüfmaßstab für die Vorgaben des BauGB insbesondere in Bezug auf die Formulierung in §1a BauGB „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden (...)“ zu installieren, der es ermöglicht, eine bedarfsgerechte Ausweisung von Wohnbauflächen sicherzustellen. Die Prüfung der Einhaltung erfolgt im Zuge des Genehmigungsverfahrens eines Flächennutzungsplans durch die übergeordneten Verwaltungsbehörden, im Falle der Stadt Kornwestheim durch das Regierungspräsidium Stuttgart.

Unter Anwendung der im Sommer 2014 vorliegenden statistischen Daten ergab sich als Ergebnis der Plausibilitätsprüfung für Kornwestheim als Maximalwert ein rechnerischer Bedarf von rd. 16 ha Wohnbaufläche. Ein Wert, der im Entwurf des Flächennutzungsplans mit den dargestellten geplanten Wohnbauflächen „Ost IV“ (rd. 10 ha), „Nördlich Obstgarten“ (rd. 1,5 ha), „Nördl. Zügelstraße“ (rd. 2,8 ha) und „Südl. Bolzstraße“ (rd. 1 ha) sowie dem anzurechnenden hälftigen Anteil geplanter Mischgebietsflächen (rd. 1 ha) entsprechend abgebildet wurde.

Der Vorentwurf des FNP 2030 wurde auf dieser Grundlage im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung am 08.01.2015 im Foyer des Rathauses auch der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt und den Trägern öffentlicher Belange mit der Bitte um Stellungnahme übersandt. In der Sitzung des Gemeinderats am 16.07.2015 wurde die Verwaltung mit der Vorbereitung auf der Grundlage des Vorentwurfs mit Stand 06.07.2015 beauftragt, die Entwurfsfeststellung des FNP 2030 vorzubereiten (s. Vorlage 196/2015).

Mittlerweile wurden die statistischen Daten vom Landesamt aktualisiert und auch die Bevölkerungsprognose entsprechend überarbeitet und angepasst. In der sogenannten „Hauptvariante“ geht das Landesamt nun bis 2030 von einem Anstieg der Bevölkerung von aktuell 33.153 (Stand Ende 2015) auf eine Zahl von 36.917 Einwohnern im Jahr 2030 aus. Diese Prognose beinhaltet die komplette Abkehr von den noch bis zum Jahr 2013 geltenden Aussagen des Statistischen Landesamts eines vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung auch in Kornwestheim eher zu vermutenden Rückgangs der Bevölkerung auf rd. 32.000 Einwohner im Jahr 2030.

Auf der Basis der aktuellen Daten des Statistischen Landesamtes ergibt sich folgerichtig auch für die Plausibilitätsprüfung ein anderes Ergebnis. Einen für Mittelzentren anzusetzenden Dichtewert von 80 Einwohner / ha unterstellt, liegt die rechnerische Obergrenze für eine Flächeninanspruchnahme für die Stadt Kornwestheim nunmehr bei rd. 65 ha.

Von der CDU-Fraktion wurde beantragt, die Vor- und Nachteile einer Vergrößerung der geplanten Wohnbaufläche Ost IV auf 20 ha und somit auf die Beibehaltung der Flächengröße, wie sie im FNP 2015 dargestellt ist, zu bewerten.

Zielsetzungen des aktuellen Vorentwurfs des FNP 2030

Bei der Ausarbeitung des derzeit aktuellen Vorentwurfs aus Sicht der Verwaltung zentral relevant war die Fragestellung, in welchem Umfang vor dem Hintergrund eines ohnehin hohen Verdichtungs- und Nutzungsgrades unter Einbezug städtebaulich-funktionaler, ökologischer sowie infrastruktureller Kriterien innerhalb des Planungszeitraums des FNP bis zum Jahr 2030 weitere Bauflächen entwickelt werden sollten. Die Plausibilitätsprüfung war und ist bei dieser Fragestellung nur eine von zahlreichen weiteren Randbedingungen und hat eher formalen Charakter. Insbesondere auch in der Flächennutzungsplanung primär wichtig sind planerische Zielvorstellungen, die v.a. auch die örtlichen Rahmenbedingungen ausgewogen berücksichtigen. Folgende Punkte waren auch im bisherigen Verlauf der Gesamtfortschreibung des FNP 2030 stets Kernaussage:

- Moderates Wachstum

Im Rahmen der Wohnraum- und Infrastrukturbedarfsanalyse von H. Prof. Köhl, Reutlingen, wurde herausgearbeitet, dass eine Zielgröße von rd. 34.000 Einwohnern und damit ein „moderates Wachstum“ v.a. auch in Bezug auf die vorhandenen Infrastruktureinrichtungen (z.B. Kindertagesstätten und Schulen) verträglich wäre, ein demgegenüber deutliches „Mehr“ an Einwohnern aber mit der bestehenden Infrastruktur nicht aufgefangen werden könne. Es wurde herausgearbeitet, dass mit den geplanten Gebieten diese Zielgröße problemlos erreicht werden kann.

- Schwerpunkt auf die Innenentwicklung

Wie in der Vergangenheit soll auch künftig der Schwerpunkt der städtebaulichen Entwicklung auf der Aktivierung vorhandener Potenziale im Innenbereich liegen. Zwar sind hier sicher nicht mehr die Potenziale der Vergangenheit verfügbar, dennoch gibt es in diesem Bereich auch perspektivisch eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten, die über die geplanten Flächenausweisungen hinaus ein Wachstum der Stadt Kornwestheim ermöglichen

- Sicherung landwirtschaftlich genutzter Bereiche

Im Sinne eines funktionierenden Gesamtgefüges kommt diesem Sachverhalt eine wesentliche Bedeutung zu. In Ergänzung des Bereichs „Langes Feld“ stehen in Kornwestheim nur noch im südöstlichen Markungsbereich größere zusammenhängende Flächen zur Verfügung, die auch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll genutzt werden können.

- Sicherung und Erhalt wertvoller Freiflächen

Vor dem Hintergrund des vorhandenen hohen Nutzungs- und Versiegelungsgrads der Stadt Kornwestheim ist es sinnvoll, vorhandene Freiflächen wo immer sinnvoll zu erhalten und zu sichern. Der südöstliche Markungsbereich spielt auch hier eine wesentliche Rolle, da er Teil eines größeren zusammenhängenden und markungsübergreifenden Grüngürtels ist.

Vorteile und Nachteile einer Aufnahme der Fläche Ost IV im ursprünglichen Umfang von rd. 20 ha

Die „Wiederaufnahme“ der Fläche Ost IV in ihrem ursprünglichen Umfang bedeutet eine Abkehr von den o.a. Kernaussagen und der bisherigen Argumentation. Entsprechend müssten neue Zielvorstellungen formuliert, fachlich-inhaltlich ausgearbeitet und in den Gremien sowie mit der Bevölkerung diskutiert und festgelegt werden. Im Verfahren bedeutet dies einen weiteren Zeitverlust, der letztlich auch in Bezug auf die Entwicklung z.B. im Bereich „Vor dem Wald“ oder „Nördlich Zügelstraße“ zu weiteren Verzögerungen führt. Zwingend erforderlich wäre eine erneute frühzeitige Bürgerbeteiligung und eine erneute frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Zudem ist davon auszugehen, dass eine geänderte Strategie zur Wohnbaulandausweisung, die zu einer Ausweitung des Flächenverbrauch gegenüber dem bisherigen Planungskonzept führt, erneut im Gemeinderat über eine Klausurtagung beraten werden müsste. Für diese Verfahrensschritte wird eine Zeitdauer von rund 6 Monaten benötigt.

Dieser Sachverhalt ist auch in Zusammenhang mit der im Rahmen des FNP-Verfahrens zwingend erforderlichen Aussagen zu Umweltbelangen relevant: Bei einem weiteren Zeitverzug müssten ggf. Gutachten (v.a. Artenschutz, Umweltprüfung und -bericht, ggf. Lärmemissionsabschätzung, etc.) entsprechend aktualisiert und hierfür entsprechende Finanzmittel bereitgestellt werden. Der Kostenaufwand für die Aktualisierung der Gutachten kann derzeit nicht präzise abgeschätzt werden. Ganz grob geht die Verwaltung von einem Betrag in Höhe von rd. 15.000,-- Euro aus.

Auch mit Blick auf die Diskussionen der „Strategischen Steuerung“ ergeben sich aus Sicht der Verwaltung keine direkten Vorteile. An dieser Stelle nicht vertieft werden soll die Fragestellung, ob Grundstücksentwicklungen überhaupt und wenn ja in welchem Zeitraum rentierlich sind. Klar aber ist, dass bevor bei der Entwicklung von Bauland über Grundstückserlöse entsprechende Einnahmen erzielt werden können, entsprechend der Flächengröße zunächst erhebliche Investitionen (Erwerb, Ver- und Entsorgung, Ausgleich, etc.) notwendig sind. Sieht man die finanzielle Situation der Stadt Kornwestheim, dürfte eine Entwicklung aller im Entwurf des FNP 2030 vorgesehenen Wohnbauflächen mit einer Größe von rd. 16 ha innerhalb des Planungszeitraums bis 2030 eher unwahrscheinlich sein. Und mehr: Je größer die zu entwickelnde Fläche, umso unwahrscheinlicher dürfte über Mittelfrist die Entwicklungschance sein.

Derzeit befinden sich 16 städtische Grundstücke (ca. 1/3) ganz oder überwiegend im Bereich des voraussichtlich wegfallenden FNP Bereichs Ost IV (ohne Feldwege). Nach einer groben Hochrechnung handelt es sich hierbei um eine Fläche von ca. 35.000 m².

Die Grundstückserwerbe liegen schon relativ lange zurück und stammen aus den Jahren 1962 bis 1978, zwei Kaufvorgänge fanden als "Nachzügler" 1982 und 1992 statt. Vier Grundstücke müssen vor dem Jahr 1960 erworben worden sein, da hier keine Akten mehr vorhanden sind.

Die bezahlten Kaufpreise liegen zwischen 30,-- DM und 58,-- DM/m², somit schon deutlich über dem üblichen Preis für landwirtschaftliche Grundstücke (derzeitiger Bodenrichtwert: 8,-- EUR/m²). Es gibt zwei Ausreißer: in einem Fall hat die Stadt Kornwestheim nur 5,-- DM/m² bezahlt, in einem anderen Fall (1992) jedoch immerhin 350.000 DM für ein etwas über 2.000 m² großes Grundstück (ca. 170 DM/m²).

In der Anlagenbuchhaltung sind die Grundstücke durchgehend mit 7,-- EUR/m² bewertet. Dies hat seinen Grund darin, dass nach den Bewertungsrichtlinien die landwirtschaftlichen Grundstücke (also alle Grundstücke im Außenbereich, die nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen) generell mit dem BRW zum 01.01.2013 zu bewerten und keine realen Anschaffungswerte zugrunde zu legen waren (und für Grundstücke, die vor 1974 erworben wurden, sind unabhängig von der Grundstücksart generell keine Anschaffungswerte zu ermitteln gewesen). Unmittelbare Auswirkungen auf die Werte in der Anlagenbuchhaltung/die Bilanz hat die Herausnahme der Flächen daher keine.

Der Erwerbspreis von Bauerwartungsland „Wohnen“ liegt bei rund 1/3 des Bodenrichtwerts für erschlossene Wohnbaugrundstücke. Die konkrete Preisbildung hängt von der Lage des Grundstücks, der topografischen Situation und der zu erwartenden Zeitdauer bis zur Erschließung des Baugebiets ab.

Die planungsrechtliche Veränderung eines Grundstücks vom Status „Bauerwartungsland Wohnen“ hin zu einer landwirtschaftlichen Fläche, führt nicht zwingend zu einer Reduktion des Grundstückspreises auf 8 EUR/m², da auch ein Grundstück, das sich im Umfeld einer geplanten Baufläche befindet, in der Regel nicht zum Preis eines landwirtschaftlichen Grundstücks sondern zum einem deutlich höheren Preis veräußert wird.

Ein kassenwirksamer Wertverlust würde erst dann eintreten, wenn die Stadt Kornwestheim Grundstücke zum landwirtschaftlichen Bodenpreis verkaufen würde, die ursprünglich den Status eines Bauerwartungslandes hatten. Seitens der Stadt ist jedoch selbst bei einer planungsrechtlichen Änderung der Grundstücke zur Fläche für die Landwirtschaft ausdrücklich keine Veräußerung der bereits erworbenen Grundstücke vorgesehen.

Der Bereich im südlichen Anschluss an die geplante Wohnbaufläche Ost IV bleibt unabhängig von der Darstellung im Flächennutzungsplan auch zukünftig eine bauliche Entwicklungsoption.

Aus Sicht der Verwaltung soll diese Option jedoch erst gezogen werden, wenn alle verfügbaren Wohnbaulandpotentiale aus dem FNP 2030 entwickelt worden sind. Wenn dieser Zeitpunkt erreicht ist, muss die Entscheidung zur baulichen Entwicklung der Erweiterungsfläche Ost IV unter der Berücksichtigung der dann vorhandenen demografischen Entwicklung und vor dem Hintergrund der Frage entschieden werden, ob ein weiterer Entzug von landwirtschaftlicher Fläche vertretbar ist.

Sofern die nun zur Verkleinerung vorgeschlagene Fläche als Bauerwartungsland „Wohnen“ perspektivisch wieder reaktiviert werden soll, erfordert dies die Erarbeitung eines Umweltberichts. Die Kosten für die Erarbeitung eines Umweltberichts belaufen sich auf rd. 10.000 EUR.

Für eine Rückführung der Fläche Ost IV auf ihre ursprüngliche Abgrenzung könnte sprechen, dass im Falle einer sich künftig ggf. wieder intensivierenden Diskussion zum Nordosttring auf die direkten negativen Auswirkungen in Bezug auf beabsichtigte städtebauliche Entwicklungen verwiesen werden könnte. Ein Argument, was auch bereits in der Vergangenheit im Rahmen von ablehnenden Stellungnahmen der Stadt Kornwestheim zum Nordosttring formuliert wurde. Diese Einschränkungen sind – wenn auch vielleicht in etwas geringerem Umfang – aber auch bei einer verkleinerten Fläche Ost IV zu erwarten.

Auch eher für ein größeres „Ost IV“ könnte sprechen, sich bereits heute zumindest auf Ebene der Flächennutzungsplanung Bereiche zu sichern, auf die im Bedarfsfall und in einer sicher eher langfristigen und weit über das Jahr 2030 hinausgehenden Perspektive ohne die Notwendigkeit eines FNP Änderungsverfahrens zurückgegriffen werden kann. Aus Sicht der Verwaltung sollte diese Diskussion aber einer zukünftigen Gemeinderats- und Planergeneration überlassen werden, die sich ganz zwangsläufig an den dann vorliegenden und möglicherweise gegenüber heute stark veränderten Rahmenbedingungen orientieren muss.

Fazit und weiteres Vorgehen

Aus Sicht der Verwaltung wird keine Notwendigkeit gesehen, den Entwurf des Flächennutzungsplans mit Planstand 06.07.2015 im Bereich Ost IV zu ändern. Ungeachtet des sich durch die aktuellen Zahlen des Statistischen Landesamtes ergebenden größeren flächenmäßigen Spielraums bei der Plausibilitätsprüfung, bieten die im Entwurf des FNP und die hierin dargestellten Erweiterungsflächen sowohl im Bereich der Gewerbe- als auch der Wohnbauflächen bis in das Zieljahr 2030 ausreichend Entwicklungsspielraum und sind auch im Hinblick auf die seitherige Argumentation schlüssig.

Die Reduktion der geplanten Wohnbaufläche Ost IV auf 10 ha unterstreicht das stadtentwicklungsplanerische Ziel, Innenentwicklungsmaßnahmen gegenüber der Außenentwicklung eine klare Präferenz einzuräumen, Erholungsräume für die Bevölkerung zu sichern, landwirtschaftlich hochwertige Böden zu erhalten und Lebensräume für die Fauna zu bewahren.

So in der Perspektive erforderlich, kann der Flächennutzungsplan im Rahmen eines Änderungsverfahrens in seinen Darstellungen jederzeit angepasst werden.

Aus Sicht der Verwaltung für eine zielgerichtete Entwicklung der vorgesehenen Flächen entscheidend ist, das Verfahren der Gesamtfortschreibung des FNP 2030 nunmehr ohne weiteren Zeitverzug kurzfristig weiterzuführen und im Optimalfall bis Ende 2017 abzuschließen.