



Hennef
DER BÜRGERMEISTER

Postanschrift: Stadt Hennef · Postfach 1562 · 53762 Hennef

Landrat des Rhein-Sieg-Kreises
Postfach 15 51
53705 Siegburg

Amt für Stadtplanung u. -entwicklung

Ansprechpartnerin:
Gertraud Wittmer

Tel. 0 22 42 / 888 395
Fax 0 22 42 / 888 7395
E-Mail gertraud.wittmer@hennef.de
Zentrale 0 22 42 / 888 0
Zimmer 2.24

Sprechzeiten
Termine nach Vereinbarung

Online www.hennef.de

Mein Zeichen: I/61/GW

Datum: 20.06.2017

Ihr Zeichen:

Datum Ihres Schreibens:

Antrag auf Rücknahme der Landschaftsschutzgebietsausweisungen des Landschaftsplans Nr. 9 Stadt Hennef – Uckerather Hochfläche aus den Allgemeinen Siedlungsbereichen der Stadt Hennef

Sehr geehrter Herr Landrat Schuster,

der Landschaftsplan Nr. 9 Stadt Hennef – Uckerather Hochfläche setzt als Satzung des Rhein-Sieg-Kreises in fast allen Flächen zwischen den vorhandenen Siedlungsrändern von Hennef Zentralort und Uckerath und der Grenze der Allgemeinen Siedlungsbereiche Hennef Zentralort und Uckerath Landschaftsschutzgebiete fest. Diese Landschaftsschutzgebietsausweisungen verhindern eine bedarfsangemessene Bauflächenausweisung der Stadt Hennef und konterkarieren damit die regionalplanerischen Ziele der Siedlungsschwerpunkte in Hennef. Durch eine entsprechende Änderung des Landschaftsplans Nr. 9 sollen diese Landschaftsschutzgebietsausweisungen auf die Grenzen der Siedlungsschwerpunkte Hennefs zurückgenommen werden. Aus diesem Grund beantrage ich hiermit die Änderung des Landschaftsplan Nr.9 „Stadt Hennef-Uckerather Hochfläche“.

Begründung:

Der Landschaftsplan Nr.9 „Stadt Hennef-Uckerather Hochfläche“ beeinträchtigt die Stadt Hennef erheblich in ihrer kommunalen Planungshoheit, welche im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs.2 Satz 1 GG Verfassungsrang genießt und der Kommune das Recht gibt, die jeweilige städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich zu gestalten und die Verantwortung für die zukünftige städtebauliche Entwicklung zu tragen. Hennef-Zentralort und Uckerath sind laut Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg, die beiden Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) von Hennef, also die Siedlungsschwerpunkte der Stadt, die auf allen Planungsebenen für allgemeines Wachstum und die Aufnahme von zentralen Funktionen und Infrastruktur vorgesehen sind, zu denen neben Wohnen selbstverständlich auch das Wirtschaften und das Angebot von Arbeitsplätzen gehören.

Im Rahmen der Neuaufstellung ihres Flächennutzungsplans beabsichtigte die Stadt Hennef mehrfach, am Rande ihrer Siedlungskörper Zentralort oder Uckerath neue Bauflächen darzustellen, die zugleich im Bereich des jeweiligen Allgemeinen Siedlungsbereiches und innerhalb eines durch den Landschaftsplan Nr. 9 ausgewiesenen Landschaftsschutzgebietes liegen. In diesen Fällen widersprach die Untere Naturschutzbehörde (UNB) des Rhein-Sieg-Kreises der Neudarstellung dieser Flächen im Verfahren der FNP-Neuaufstellung der Stadt Hennef.

Dieses Vetorecht der Unteren Naturschutzbehörde begründet sich im Landschaftsplan Nr.9 „Stadt Hennef-Uckerather Hochfläche“ vom 10.05.2008, welcher Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Land-

Bankverbindung:
Kreissparkasse Köln 213900 (BLZ 370 502 99)
VB Bonn Rhein-Sieg 3703317013 (BLZ 380 601 86)

Besucheradresse:
Frankfurter Straße 97
53773 Hennef

schaft enthält und die übergeordneten Vorgaben des Regionalplans der Bezirksregierung beachten muss. Der Landschaftsplan wird (wie in Nordrhein-Westfalen üblich) vom sog. Träger der Landschaftsplanung - dem Kreis - als Satzung beschlossen. Satzungsgeber des Landschaftsplans für die Stadt Hennef ist der Rhein-Sieg-Kreis, vertreten durch sein Amt für Natur- und Landschaftsschutz. Diese Satzung sieht vor, dass bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung eines Flächennutzungsplans im Geltungsbereich des Landschaftsplans widersprechende Darstellungen und Festsetzungen zu diesem Landschaftsplan nur In-Kraft-Treten, soweit der Träger der Landschaftsplanung im Beteiligungsverfahren diesem Flächennutzungsplan nicht widersprochen hat.

Wenn die Stadt Hennef nun eine Baufläche neu darstellen will, die sich zwischen der Grenze der durch den Landschaftsplan festgesetzten Landschaftsschutzgebiete (welche wesentlich enger als die Grenze des durch den Regionalplan festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereiches ist) und der äußeren Grenze des Allgemeinen Siedlungsbereichs befindet und die Untere Naturschutzbehörde gemäß Landschaftsplan Nr. 9 von ihrem Vetorecht Gebrauch macht, stimmt in der Folge auch die Bezirksregierung Köln in der Anfrage nach § 34 Landesplanungsgesetz (LPIG) der Bauflächenneudarstellung nicht zu (also keine Anpassung der Flächendarstellung an die Ziele der Landesplanung). Begründet wird dies damit, dass der Regionalplan zugleich Landschaftsrahmenplan sei und der Landschaftsplan Nr. 9 eine Ausformulierung bzw. Umsetzung dieses Landschaftsrahmenplans verkörpere.

Diese Argumentation lässt aber den begründeten Zweifel zu, dass sich die Bezirksregierung bei den von ihnen verfolgten landesplanerischen Zielen selbst widerspricht. Einerseits kennzeichnet sie im Regionalplan eine Fläche als Teil des Allgemeinen Siedlungsbereichs, wodurch dort für die Kommunen grundsätzliche Planungssicherheit für eine städtebauliche Entwicklung bis hin zu der Grenze des Allgemeinen Siedlungsbereichs besteht. Andererseits verhindert sie durch die Übernahme des Widerspruchs der Unteren Naturschutzbehörde die städtebauliche Entwicklung in den Allgemeinen Siedlungsbereichen, welche sie selbst im Regionalplan aufgestellt und festgelegt hat. Der Regionalplan stellt innerhalb der Allgemeinen Siedlungsbereiche gerade keine Natur- oder Landschaftsschutzgebiete zeichnerisch dar, weshalb die Kommunen somit, wenn sie sich im Rahmen der ASB erweitern wollen, die Aussagen der Regionalplanung in ihrer konkreten Bauleitplanung entsprechend einhalten und konkretisieren.

Selbstverständlich kann es bei jeder Fläche innerhalb eines ASBs der Fall sein, dass ihre Entwicklung als Baufläche trotz Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufgrund anderweitiger rechtlicher Vorschriften nicht möglich ist. Wenn aber praktisch alle Flächen in dem Delta zwischen vorhandenem Siedlungsrand und Grenze des ASB unter dieselbe rechtliche Restriktion – in diesem Falle Landschaftsschutz – fallen, scheint der Träger dieser Landschaftsplanung zum Alleinentscheider über jegliche bauliche Entwicklung in diesem Bereich zu werden. Unabhängig von jeglichen anderen Anforderungen an die Flächen kann er sich – rechtlich über seine Satzung abgesichert – alleine zugunsten des von ihm zu vertretenden Belangs für den Schutz von Natur und Landschaft entscheiden.

Es stellt sich die Frage, ob der Rhein-Sieg-Kreis überhaupt berechtigt war, bei der Aufstellung des Landschaftsplans Nr. 9 die Flächen zwischen Siedlungsrandern und ASB-Rändern in der Stadt Hennef fast flächendeckend als Landschaftsschutzgebiete auszuweisen.

Die im Raume stehende Auffassung der Bezirksregierung Köln, dass der Landschaftsplan Nr. 9 den Regionalplan als Landschaftsrahmenplan lediglich ausformuliere, so dass sie den Widerspruch der UNB berechtigterweise übernehmen könne und auf dessen Grundlage die Zielanpassung verweigern könne, lässt sich nach meiner Auffassung jedenfalls nicht aus der Zeichnung und dem Text des Regionalplanes von 2003 entnehmen. Selbstverständlich sind in der maßgeblichen zeichnerischen Darstellung des Regionalplans die Allgemeinen Siedlungsbereiche in Hennef nicht mit Darstellungen über Freiraumfunktionen wie „Allgemeiner Freiraum – und Agrarbereich (AFAB)“, „Bereich für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung (BSLE)“, „Bereich für den Schutz der Natur (BSN)“ oder „Regionaler Grünzug“ überlagert. Worauf beruht die Rechtsgrundlage des Landschaftsplans Nr. 9, derart umfangreich über die Rahmensetzung des Landschaftsrahmenplans / Regionalplans hinaus in die Allgemeinen Siedlungsbereiche hinein Landschaftsschutzgebiete festzusetzen und worauf beruht die Rechtsgrundlage der Bezirksregierung Köln als Landesplanungsbehörde, eine solche Schutzgebietsausweisung, wenn diese im Bauleitplanverfahren einer Bauflächendarstellung im Wege steht, als die Umsetzung einer regionalplanerischen Zielvorstellung zu deklarieren und einer solchen Bauflächendarstellung die Zielanpassung vorzuenthalten?

Laut Einführung in den Textteil des Regionalplanes von 2003, damals noch Gebietsentwicklungsplan (GEP) genannt, wird in Kapitel 0.1 „Aufbau der raumordnerischen und landesplanerischen Zielsetzungen“ unter (8) folgendes ausgeführt:

„In seiner Eigenschaft als Landschaftsrahmenplan (...) stellt der GEP die raumwirksamen Ziele von regionaler Bedeutung zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landespflege (...) dar (vgl. § 14 Abs. 2 LPIG). Diese Ziele sind von den fachlich zuständigen Planungsträgern auf örtlicher Ebene zu konkretisieren und umzusetzen.“

Laut seinem Kap. 2.2 Natur und Landschaft (3) setzt der Regionalplan die Vorgaben des LEP NRW für Natur und Landschaft insbesondere durch zeichnerische Darstellung der

- Bereiche für den Schutz der Natur (BSN)

- Bereiche für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung (BSLE)

und

- Regionale Grünzüge

mit entsprechenden textlichen Zielen ... um.

Kap. 2.2 (4) GEP: „Die Gebietsentwicklungspläne erfüllen die Funktion des Landschaftsrahmenplanes ... Sie stellen raumwirksame Ziele von regionaler Bedeutung zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... dar (§ 14 Abs. 2 LPIG).“

„Damit legt der GEP die Vorgaben für den nachfolgenden Landschaftsplan und andere fachliche Planungen, Programme und Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft fest.“

Das bedeutet nach meiner Auffassung, dass der dem Regionalplan als Landschaftsrahmenplan nachfolgende Landschaftsplan seine Planungen, Programme und Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft nur in den dafür im Regionalplanung zeichnerisch vorgesehenen BSN, BSLE und Regionalen Grünzügen hätte festsetzen dürfen und eben nicht großflächig innerhalb der Allgemeinen Siedlungsbereiche Hennefs.

Im Kap. II Rechtsgrundlagen des Landschaftsplanes Nr. 9 wird allerdings der Regionalplan in seiner Funktion als Landschaftsrahmen nicht angeführt. Interessanterweise verlaufen die Landschaftsschutzgebietsgrenzen des Landschaftsplans Nr. 9 im Falle von Uckerath weitgehend konform mit denen seiner Vorgängerin, der „Ordnungsbehördlichen Verordnung über die Landschaftsschutzgebiete im Rhein-Sieg- Kreis“ der Bezirksregierung Köln vom 04.Juli 1986. Im Zentralort Hennef allerdings sind die Schutzgebietsgrenzen des Landschaftsplans Nr. 9 nahezu vollständig an den Siedlungskörper herangerückt, während sie 1986 noch auf deutlichem Abstand waren. Es ist aus den Unterlagen des LP 9 nicht erkennbar, ob die Relevanz des Landesentwicklungsplanes und des Regionalplanes und die in ihnen formulierten Ziele der Raumordnung und Landesplanung hinsichtlich der Schutzgebietsflächenausweisung bei der Aufstellung des Landschaftsplans Nr. 9 eine Rolle spielten.

Auch im Hinblick auf einzelne Dörfer der Stadt Hennef kann die Abgrenzung der die umgebenden Landschaftsschutzgebiete im Hinblick auf die regionalplanerischen Vorgaben hinterfragt werden. Wie oben ausgeführt, sind im Freiraum v.a. die Bereiche für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung (BSLE) Vorgaben für den nachfolgenden Landschaftsplan. Im Falle der Hennefer Dörfer Söven und Rott beispielsweise hält die BSLE-Darstellung des Regionalplans deutlich erkennbaren Abstand zu den beiden Dörfern, während die nachfolgenden Landschaftsschutzgebietsausweisungen des Landschaftsplans Nr. 9 unmittelbar an die Dorfränder heranrücken, also über die BSLE-Grenze hinausgehen.

Die Stadt Hennef war an der Aufstellung des Landschaftsplans Nr. 9 beteiligt und hat dem Plan damals zugestimmt. 2008 war aber die Einschätzung des Bauflächenbedarfs in Hennef eine andere als 2017:

Die Regionale Wohnraumbedarfsanalyse für den Rhein-Sieg-Kreis, erstellt vom Forschungsinstitut empirica im Jahr 2016, koordiniert durch die Wirtschaftsförderung des Rhein-Sieg-Kreises, führt aus, dass der Rhein-Sieg-Kreis weiterhin wächst und nichts darauf hindeutet, dass sich daran in Zukunft etwas ändern wird. Selbst im unwahrscheinlichen Fall eines Einwohnerrückgangs würde die Wohnungsnachfrage weiterhin hoch bleiben. Das östliche Kreisgebiet (Hennef, Lohmar und Neunkirchen-Seelscheid) hat in den Jahren 2000 bis 2005 und dann wieder nach 2013 überproportional viele Einwohner hinzugewonnen. Insgesamt ist die Einwohnerzahl im Rhein-Sieg-Kreis zwischen 2000 und 2014 um +5% gewachsen (+30.000 Einwohner) und ist damit stärker gewachsen als in allen Nachbarkreisen. Das östliche Kreisgebiet des Rhein-Sieg-Kreises, zu dem auch Hennef gehört, hat seit 2000 relativ am meisten Einwohner hinzugewonnen. Da es praktisch keinen Leerstand gibt (Leerstandsquote Zensus 2011 für Hennef: 1,6% - 2,0%) und der Leerstand im Rhein-Sieg-Kreis seit 2010 rückläufig ist, werden zusätzliche Wohnungen (Neubau) benötigt. Der zunehmende Überschwappeffekt aus Bonn und Köln wird sich höchstwahrscheinlich in den nächsten Jahren noch verstärken und damit jedes Jahr aufs Neue zu Zuwanderungen in den Rhein-Sieg-Kreis führen. Der Wohnungsmarkt der beiden Städte wird die zusätzlichen Arbeitskräfte vermutlich nicht alle aufnehmen können, weswegen diese in Zukunft ebenfalls verstärkt im Rhein-Sieg-Kreis wohnen werden (müssen). Die Wohnungsnachfrage im Rhein-Sieg-Kreis wird bis 2030 selbst beim unteren Ende der Bandbreite nicht nachlassen, unsicher ist allein, wie stark sie wächst. Der heutige Wohnungsbestand reicht selbst bei rückläufigen Einwohnerzahlen (unteres Ende der Bandbreite) nicht aus, um die zu erwartende Wohnungsnachfrage zu bedienen. Daher sollte sich jeder Teilraum des Rhein-Sieg-Kreises auf die gesamte Bandbreite der zukünftigen Neubaunachfrage einstellen, da Wohnungsknappeit die Wohlstandsschere zwischen denen, die Immobilien besitzen, und denen, die sie (noch) nicht besitzen, vergrößert. Die regionale Wohnraumbedarfsanalyse betont insbesondere wie wichtig es ist, dass überhaupt gebaut wird, denn letztlich reduziert jede Art von Neubau den Druck auf den Wohnungsmarkt. In den nächsten Jahren wird sich jede Art von Wohnungen oder Einfamilienhäusern vermarkten lassen. Steigende Mieten und Kaufpreise sind ein Zeichen dafür, dass das Angebot bisher nicht so schnell gewachsen ist wie die Nachfrage. Wenn die Bautätigkeit weiterhin nicht mit der expandierenden Nachfrage Schritt halten kann, ist mit weiteren Preis- und Mietensteigerungen zu rechnen. Für das östliche Kreisgebiet kommt die regionale Wohnraumbedarfsanalyse für den Rhein-Sieg-Kreis aus dem Jahr 2016 zu dem Ergebnis, dass der Aufwärtstrend bei Kaufpreisen parallel zur Entwicklung im gesamten Rhein-Sieg-Kreis verläuft, was darauf schließen lässt, dass auch hier das Angebot an Ein- und Zweifamilienhäusern nicht mit der steigenden Nachfrage Schritt halten kann. Durch die hier gute Verkehrsanbindung in Verbindung mit einer landschaftlich reizvollen Lage wird dieses Gebiet weiterhin für Familien sehr attraktiv bleiben. Zur Befriedigung der Neubaunachfrage im Rhein-Sieg-Kreis muss die Bauleistung vorübergehend um 50 % erhöht werden. Wenn diese enormen Bauleistungen in den nächsten Jahren nicht realisiert werden können, nimmt der Nachfragedruck im Rhein-Sieg-Kreis noch weiter zu. Wenn Kommunen zur Reduzierung der Wohnkosten beitragen möchten, müssen sie laut regionaler Wohnbedarfsanalyse für den Rhein-Sieg-Kreis 2016 das entsprechende Bauland bereitstellen wollen. Um den zukünftigen Wohnraumbedarf im Rhein-Sieg-Kreis zu decken, sind aber nicht nur die erforderlichen Mengen, sondern auch die erforderlichen Qualitäten zu berücksichtigen, welche von der Wohnraumnachfrage der unterschiedlichen Zielgruppen abhängen. Ziel muss es daher sein, auch heute schon Qualitäten zu bauen, die langfristig benötigt werden und das auch jeweils in den Mengen, in denen sie nachgefragt werden. Wenn man also das zukünftige Wohnungsangebot im Rhein-Sieg-Kreis auch qualitativ an der Nachfrage der Bevölkerung ausrichten will, so sind die Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen einzubeziehen.

Im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanaufstellung will die Stadt Hennef erreichen, dass ausreichend und nachfragegerechte Bauflächen in ihrem Stadtgebiet zur Verfügung gestellt werden können. Der Widerspruch der Unteren Naturschutzbehörde sowie die darauffolgende fehlende Anpassungsbestätigung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch die Bezirksregierung Köln sind durch die Stadt Hennef im Rahmen der Flächennutzungsplanaufstellung nicht gem. § 1 Abs.7 BauGB abwägbar. Alle Dörfer der Stadt Hennef liegen entweder vollständig im Landschaftsschutz oder die Landschaftsschutzgebiete gehen wie in den Siedlungsschwerpunkten ebenfalls unmittelbar an den Gebäuden, durch Gärten und über Terrassen entlang. Folglich ist eine Flächenvergrößerung nach außen in den Dörfern der Stadt unmöglich, weil diese weder über den Eigenbedarf hinauswachsen dürfen (Ziele der Raumordnung und Landesplanung.) noch in die Landschaftsschutzgebiete hineinwachsen dürfen (Landschaftsplan Nr.9). In den Siedlungsschwerpunkten der Stadt hingegen ist in der Überschneidung zwischen Allgemeinen Siedlungsbereichen und Landschaftsschutzgebieten durch die Ablehnung der Unteren Naturschutzbehörde und der Bezirksregierung die städtebauliche Entwicklung ebenfalls sehr beschränkt. In den vorhandenen Bauflächenreserven der Kommune scheitert die Bauflächenentwicklung meist an der fehlenden Bereitschaft der privaten Eigentümer, diese auf den Markt zu bringen, spätestens jedoch am Widerstand der Nachbarschaft.

Um ihren neuen FNP nach dessen 2. Offenlage und 7 Jahren Verfahrensdauer endlich zum Abschluss zu bringen und einen genehmigungsfähigen Plan vorlegen zu können, ist die Stadt Hennef den Ablehnungen durch Rhein-Sieg-Kreis und Bezirksregierung Köln in fast allen Fällen gefolgt und verzichtet auf die entsprechenden Bauflächendarstellungen. Im Endeffekt ist so kaum eine städtebauliche Entwicklung durch die Kommune möglich.

Die nach der Regionalen Wohnraumbedarfsanalyse für den Rhein-Sieg-Kreis geforderte Schaffung von weiterem Wohnraum, um die Nachfrage zu sättigen und damit den Nachfragedruck zu senken, kann unter diesen Umständen nicht erfolgreich sein. Wie die Regionale Wohnraumbedarfsanalyse in ihren Empfehlungen unter 5.2.7, S. 139, ausführt, ist es „eine politische Entscheidung, ob man dem Wohnungsbau (und damit niedrigen Mieten und Kaufpreisen) oder aber anderen Zielen (z.B. Freiflächensicherung) Priorität einräumt“.

Im Zuge der anstehenden Neuaufstellung des Regionalplans hat die Bezirksplanungsbehörde der Stadt Hennef umfangreiche Flächenbedarfe sowohl für Gewerbliche – als auch für Wohnbauflächen attestiert. In Folge werden in dem Verfahren die Allgemeinen Siedlungsbereiche der Stadt Hennef geändert: In Teilen wird es Rücknahmen nicht entwickelbarer ASB-Bereiche geben, in Teilen Ausweitungen zum Nachweis des Flächenbedarfs. Unter den gegebenen Umständen wäre allerdings kein vergrößerter ASB in Hennef in kommunale Bauleitplanung umsetzbar.

Die Rücknahme der Landschaftsschutzgebietsausweisungen aus den Allgemeinen Siedlungsbereichen der Stadt Hennef durch entsprechende Änderung seiner Satzung Landschaftsplan Nr. 9 wäre seitens des Rhein-Sieg-Kreises ein erster konkreter Schritt zur kurz- und mittelfristigen Erleichterung der Bauflächenbereitstellung durch die Stadt Hennef und ein klares Signal des Kreises zugunsten der Priorität des Wohnungsbaus innerhalb der Siedlungsschwerpunkte seiner kreisangehörigen Kommunen. Darüber hinaus beantrage ich die Überprüfung und Anpassung des Landschaftsplans Nr. 9 an die zukünftigen Allgemeinen Siedlungsbereiche parallel zum Verfahren der Neuaufstellung des Regionalplanes, so dass durch die Abstimmung der verschiedenen Planungsebenen langfristig Zielkonflikte vermieden werden.

Mit freundlichen Grüßen

K. Pipke

Anlage:

Pläne zu Zentralort und Uckerath mit Kenntlichmachung der Deltaflächen zwischen ASB-Grenze und Landschaftsschutzgebietsgrenzen in Arbeit