

1 Einleitung

1.1 Anlass der Neuaufstellung

Es ist Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB) vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen, und zwar sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB und § 1 Abs. 3 BauGB).

Für Bayreuth erfolgt nun eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans (FNP) für das gesamte Stadtgebiet bei gleichzeitiger Aufhebung des alten Flächennutzungsplans aus dem Jahr 1978. Die Einleitung des FNP-Aufstellungsverfahrens beschloss der Stadtrat einstimmig am 26.06.1996. Am 29.01.2003 folgte der Beschluss des Stadtrats, dass auf der Grundlage des FNP-Entwurfs (Planstand: 10.12.2002) die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 1 BauGB) und die frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB) durchgeführt werden soll. In der Zeit vom 24.03.2003 bis zum 02.05.2003 lag der Plan-Entwurf samt Erläuterungsbericht im Stadtplanungsamt aus. Die eingegangenen Äußerungen und Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Träger öffentlicher Belange gingen in die Abwägung ein, die am 30.11.2005 vom Stadtrat behandelt wurde. Der Stadtrat folgte in dieser Sitzung dem Abwägungsvorschlag der Verwaltung und beschloss, dem Entwurf des Flächennutzungsplans mit integriertem Landschaftsplan (Planstand: 14.11.2005, zuletzt geändert am 30.11.2005) zuzustimmen und auf dieser Grundlage die öffentliche Auslegung gem. § 3 Abs. 2 BauGB und die erneute Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gem. § 4 BauGB durchzuführen. Die Öffentliche Auslegung und damit zweite Beteiligung der BürgerInnen und Behörden fand in der Zeit vom 09.01.2006 bis 10.02.2006 statt. Aufgrund der hierbei eingegangenen Stellungnahmen ist die Planung nochmals geändert und fortgeschrieben worden. Nach intensiver Diskussion aller Stellungnahmen und Abwägung der einzelnen öffentlichen und privaten Belange beschloss der Stadtrat am 18.07.2007 auf der Basis der nunmehr vorliegenden Planung (Planstand: 17.07.2007) die erneute Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden gem. § 4a Abs. 3 BauGB durchzuführen. In der Zeit vom 03.09. bis 04.10.2007 lag der FNP-Entwurf (Planstand: 17.07.2007) erneut öffentlich aus; parallel wurden auch die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange erneut am Verfahren beteiligt.

In der Regel beziehen sich die Bedarfsprognosen und die daraus abgeleiteten Darstellungen in einem Flächennutzungsplan auf einen Planungszeitraum von 10 bis 15 Jahren. Nach Ablauf dieser Zeitspanne sind die Gemeinden angehalten, ihre Bedarfsprognosen und Planungsziele zu überprüfen und den Flächennutzungsplan entsprechend fortzuschreiben oder neu aufzustellen. Da die alten Bedarfsprognosen mehr als 25-30 Jahre zurückliegen und sich seit der Aufstel-

lung des bisher wirksamen FNP Entwicklungen ergeben haben, die zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbar waren, ist für die Stadt Bayreuth ein neuer FNP aufzustellen. Diese Zeitspanne zwischen Erst- und Neuaufstellung entspricht der Praxis vieler Gemeinden in den alten Bundesländern.

Seit der Planaufstellung im Jahre 1978 wurde der FNP mit rund 120 Änderungsverfahren, die größtenteils abgeschlossen sind, organisch fortgeschrieben. Nunmehr ist eine grundlegende Überarbeitung des FNP notwendig, um auf diese Weise ein Planwerk zu erhalten, das das Aufzeigen von Perspektiven und Aussagekraft für die nächsten ca. 15 Jahre beanspruchen kann.

Es lassen sich folgende Gründe für die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplanes für die Stadt Bayreuth zusammenfassen:

- Die zahlreichen partiellen Änderungen konnten in der Summe nicht mehr mit dem damaligen städtebaulichen und landschaftsräumlichen Gesamtkonzept in Einklang gebracht werden. Es besteht ein Bedarf, das bisherige Gesamtkonzept fort zu entwickeln und dabei an die neuen Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen anzupassen. Die Neuaufstellung bietet Gewähr, dass die räumlichen Planungen und Nutzungskonkurrenzen für das gesamte Gemeindegebiet umfassend koordiniert und in einem neuen Gesamtkonzept aufeinander abgestimmt werden.
- Die seinerzeit durchgeführten Bestandserhebungen und zeitlich begrenzten Prognosen eignen sich nicht mehr als Grundlage für die zukunftsorientierte Darstellung von Flächennutzungen. Für die Darstellungen in einem neuen FNP sind aktuelle Datengrundlagen heranzuziehen.
- Die Flächennutzungsplanung ist an inzwischen vielfach neu geschaffenes bzw. geändertes planungsrelevantes Recht anzupassen, insbesondere in den Bereichen Natur-, Landschafts-, Wasser-, Boden- und Klimaschutz. So ist nunmehr ein Umweltbericht zum FNP zu erstellen und als gesonderter Teil in die Begründung zu integrieren.
- In weiten Gebieten Bayreuths und in vielen Sachbereichen haben sich die Planungsziele und Zeitvorstellungen vom Erreichen dieser Ziele – nicht zuletzt auch aufgrund der geänderten, zur Verfügung stehenden Instrumentarien – z.T. erheblich geändert.
- Die Möglichkeiten zur Realisierung neuer Bauflächen aufgrund des alten Planes sind weitgehend erschöpft. Die erforderliche Planung größerer, zusammenhängender Bauflächen im Hinblick auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung sowie unter Berücksichtigung des Freiraumschutzes und des Grundsatzes der Nachhaltigkeit soll nun auf der Grundlage einer aktuellen, fundierten und zielgerichteten Gesamtkonzeption stattfinden (Programmierungsfunktion des Planes).
- Die im Laufe von bald 30 Jahren geänderten konzeptionellen und flächenhaften Ansprüche der Fachplanungen samt ihren gesetzlichen Anforderun-

gen machen eine Neuabstimmung und Integration ihrer Anforderungen erforderlich. Insbesondere der Verkehrsentwicklungsplan, aktualisiert in den Jahren 2004/05, der Landschaftsplan mit Aktualisierungen zu Teilthemen in den Jahren 2004/05 sowie der Generalentwässerungsplan, die alle (z.T. als Entwurf) vorliegen, sind in den neuen Flächennutzungsplan-Entwurf integriert. Dies gilt auch für den im Jahr 2005 erstellten Gewässerentwicklungsplan sowie für einige Fachgutachten (z.B. Stadtklimaanalyse Bayreuth).

1.2 Rechtliche Grundlagen und Inhalte

1.2.1 Flächennutzungsplanung

Die Bauleitplanung als Instrument der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung ist eine zweistufige Planung, bestehend aus der als "Vorbereitende Bauleitplanung" bezeichneten Flächennutzungsplanung sowie der als "Verbindliche Bauleitplanung" bezeichneten Bebauungsplanung, die aus der Flächennutzungsplanung zu entwickeln ist (§ 1 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 BauGB).

Die Funktion des Flächennutzungsplans ist es, die beabsichtigte Art der Bodennutzung in den Grundzügen für das gesamte Stadtgebiet darzustellen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Folgende Aufgaben kommen der Flächennutzungsplanung zu:

- Die Aufgabe der Flächenvorsorge: Vorsorgende Sicherung von Flächen für verschiedene Nutzungszwecke in der Größenordnung des voraussichtlichen Bedarfs.
- Die Aufgabe der Steuerung: Räumliche Lenkung der Nutzungsinteressen durch planerische Flächenverteilung und -zuordnung, Klärung von Standortfragen und damit Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in der Gemeinde.
- Die Aufgabe der Integration: Frühzeitiger Interessenausgleich zwischen verschiedenen Flächenansprüchen und Koordination der unterschiedlichen Ansprüche an den Raum.

Im Rahmen der Flächennutzungsplanung als querschnittsorientierte Gesamtplanung sind die verschiedensten Belange zu berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Außerdem hat sich die Flächennutzungsplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Des Weiteren sind Inhalte vorrangiger Fachplanungen (§ 5 Abs. 4 BauGB) als Vorgaben in die Planung aufzunehmen (Ausführungsfunktion). Außerdem werden im Flächennutzungsplan die Ergebnisse anderer (Planungs-) Verfahren zur Information aufgenommen (Informationsfunktion). Aus den Aufgaben leitet sich der Inhalt des Flächennutzungsplanes nach § 5 Abs. 1-5 BauGB ab.

Der Flächennutzungsplan enthält zeichnerische und textliche Darstellungen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1-10 , Abs. 2a BauGB), Kennzeichnungen (§ 5 Abs. 3 Nr. 1-3 BauGB), nachrichtliche Übernahmen (§ 5 Abs. 4 Satz 1 BauGB), Vermerke (§ 5 Abs. 4 Satz 2 BauGB) und Hinweise. Der Katalog der möglichen Darstellungsinhalte gemäß § 5 Abs. 2 BauGB ist nicht abschließend und kann bei Bedarf erweitert werden.

In den Darstellungen des Flächennutzungsplans bringt die Gemeinde ihre Entwicklungsvorstellungen zum Ausdruck. Darüber hinaus weist der Flächennutzungsplan Inhalte auf, die sich dem unmittelbaren Einfluss der kommunalen Planung entziehen. Hierzu gehören Kennzeichnungen, bei denen es sich im Gegensatz zu den Darstellungen um keine planerischen Entscheidungen handelt; denn sie bestimmen nicht die Nutzbarkeit der Fläche, sondern geben Hinweise auf Einwirkungen, die aus dem Untergrund oder der Nachbarschaft der Fläche kommen können. Sie dienen dem vorbeugenden Schutz der künftigen baulichen oder sonstigen Flächennutzungen. Mittels nachrichtlicher Übernahmen sollen die nach anderen Gesetzen festgelegten Planungen und Nutzungsregelungen in den Flächennutzungsplan übernommen werden. Sind solche Planungen von anderen Planungsträgern beabsichtigt, sollen sie vermerkt werden.

Dem Flächennutzungsplan ist eine Begründung beizufügen (§ 5 Abs. 5 BauGB). Die Begründung hat gem. § 2a BauGB die Funktion,

- die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Flächennutzungsplans und
- in einem Umweltbericht die auf Grund der Umweltprüfung ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darzulegen. Der Umweltbericht bildet dabei einen gesonderten Teil der Begründung.

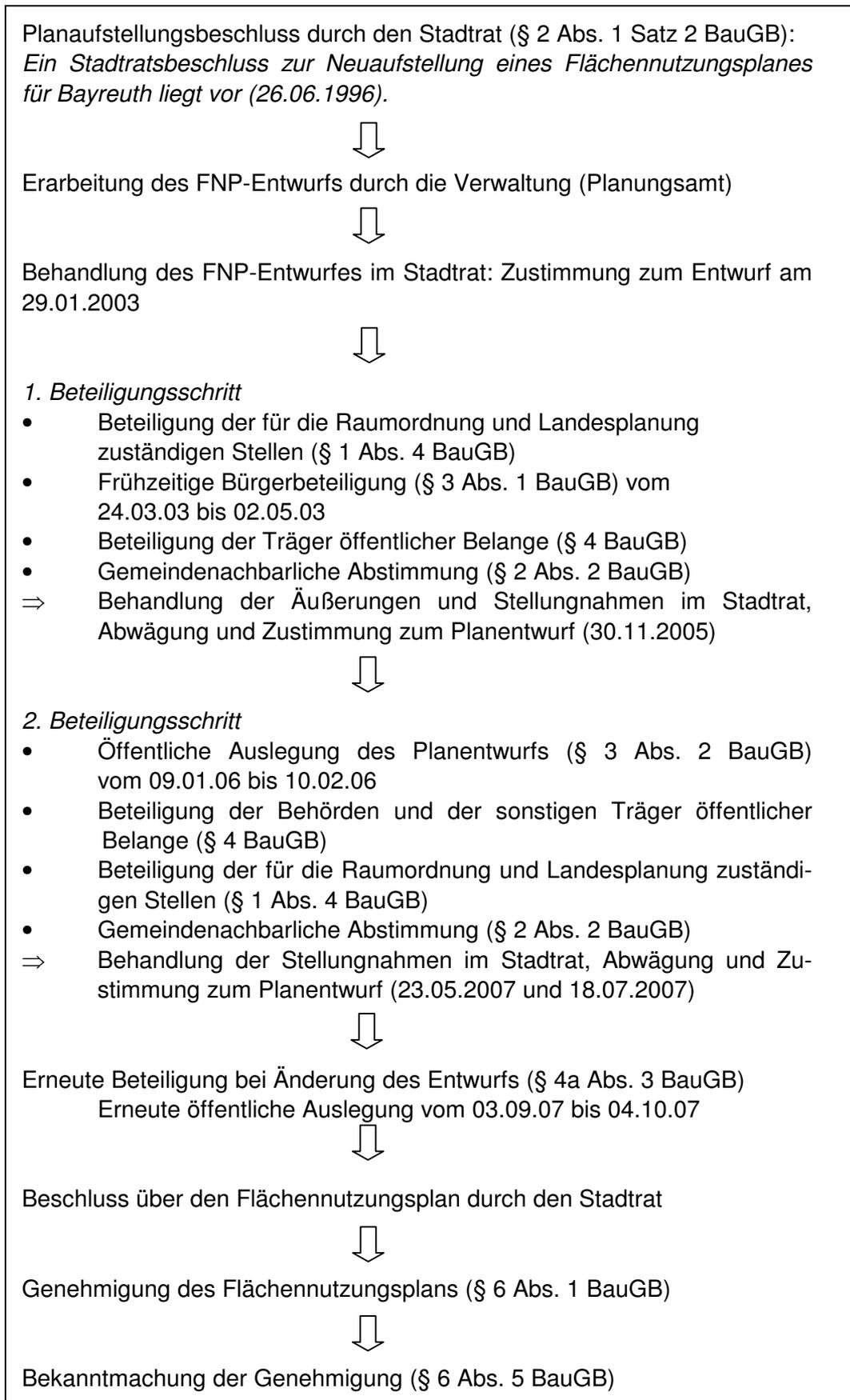
Die rechtlichen Außenwirkungen des Flächennutzungsplanes

Dem Flächennutzungsplan kommt im Unterschied zum Bebauungsplan zwar keine Rechtsnormqualität zu (Ausnahme, wenn der FNP Darstellungen der in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB genannten Art enthält). Als vorbereitender Bauleitplan ist er in erster Linie jedoch von informativer bzw. verwaltungsinterner Bedeutung und bereitet die rechtsverbindliche Bebauungsplanung vor. Der FNP gibt somit Entscheidungsprämissen für das weitere Verwaltungshandeln.

Ferner sind Bebauungspläne gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem FNP zu entwickeln. Mit der Novellierung des Bauplanungsrechts im Jahr 1997 ist die Anzeigepflicht für Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, entfallen (§ 10 BauGB). Gemäß § 7 BauGB erzeugt der Flächennutzungsplan auch gewisse Anpassungspflichten für die am Aufstellungsverfahren beteiligten Fachplanungsträger. Überdies hat der FNP Einfluss auf die Aufstellung städtebaulicher Satzungen, bei der Beurteilung von Außenbereichsvorhaben sowie auf die Entwicklung der Bodenpreise.

Die folgende Abbildung zeigt die einzelnen Schritte eines FNP-Aufstellungsverfahrens.

Abb. 1: Das Flächennutzungsplan-Aufstellungsverfahren



1.2.2 Integration des Landschaftsplans

Gemäß Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG sind die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsplänen als Bestandteile der Flächennutzungspläne darzustellen. Landschaftspläne sind aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.

Seit der Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes von 1983 sind die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in die Flächennutzungsplanung zu integrieren. Im Rahmen der Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan ist der Landschaftsplan Bestandteil des Verfahrens zur Aufstellung des neuen Flächennutzungsplanes.

Voraussetzungen für das städtebauliche Konzept einer ökologisch ausgewogenen Stadtentwicklung sind die Untersuchungen und die Einschätzungen der umweltrelevanten Auswirkungen von Darstellungen des Flächennutzungsplanes (siehe auch Umweltbericht). Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Landschaftsplanung zu.

Infolgedessen wurde der Landschaftsplan als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Auftrag der Stadt Bayreuth 1994 als Vorentwurf durch das Planungsbüro Prof. Grebe, Nürnberg, erstellt. Mit Hilfe gezielter Aktualisierungen – insbesondere auch seitens des Nachfolgebüros TEAM 4 (z.B. Fachbeiträge zu einzelnen Vorrangräumen für Ausgleichsflächen, zur Ausweisung von geschützten Landschaftsbestandteilen und zum Biotopverbund) – ist der Landschaftsplan durch das Planungsamt der Stadtverwaltung fortentwickelt und in den vorliegenden Flächennutzungsplan-Entwurf eingearbeitet worden.

Mit der Integration des Landschaftsplans ist ein wichtiger Aspekt des Umweltschutzes in die Flächennutzungsplanung eingeflossen. Des Weiteren sind im Umweltbericht alle umweltrelevanten Schutzgüter behandelt, also explizit analysiert, bewertet und in die bauleitplanerische Abwägung einbezogen worden. Zurückgegriffen werden konnte dabei auf vorhandene ökologische Arbeitsgrundlagen wie z.B. den landschaftsplanerischen Fachbeiträgen, die Stadtbiotopkartierung, das Klimagutachten, den Umweltschutzbericht des Umweltamtes, den Gewässerentwicklungsplan und das Emissionskataster.

Insgesamt hat der Landschaftsplan einen wesentlichen Beitrag zur angemessenen Berücksichtigung folgender Planungsleitlinien in der bauleitplanerischen Abwägung zu leisten:

- allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB),
- soziale und kulturelle Bedürfnisse, insbesondere die Belange von Sport, Freizeit und Erholung (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB),

- Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB),
- Belange des Umweltschutzes einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB).
- weitere Belange des Umweltschutzes, wie z.B. umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen, Kultur- und Sachgüter, sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern, sparsamer Umgang mit Energie (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 b-i BauGB)

Bei der räumlichen Verteilung und Zuordnung vor allem von

- Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten,
- Naherholungs- und Freizeitgebieten mit Einrichtungen für Spiel und Sport,
- Flächen der Land- und Forstwirtschaft,
- Flächen der Wasserwirtschaft (Hochwasserschutz-, Wasserschutzgebiete u.a.),
- naturschutzfachlich wertvollen Flächen (Schutzgebiete, Flächen im Biotopverbundsystem) und von Flächen zur Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen Wasser, Boden, Vegetation, Tierwelt, Luft und Klima sowie
- Ausgleichsflächen

sind die Grundsätze und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Abwägung eingegangen.

1.2.3 Eingriffs-/Ausgleichsregelung

Mit der Änderung des Bau- und Raumordnungsgesetzes zum 01.01.1998 wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in das Bauplanungsrecht aufgenommen (nach Gesetzesänderung vom 24.06.2004: § 1a Abs. 3 BauGB). Falls Eingriffe in Natur und Landschaft durch Bauleitpläne zu erwarten sind, hat die Gemeinde über die Art und Weise der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, d.h., über die Vermeidung und den Ausgleich (Kompensation) nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und des Bundesnaturschutzgesetzes im Rahmen der Abwägung zu entscheiden. Unter Eingriffe werden nach § 18 Abs. 1 BNatSchG "Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können" verstanden. Die Gemeinden sind gehalten, Möglichkeiten der Vermeidung zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen. Unvermeid-

bare Beeinträchtigungen sind auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Der Ausgleich zielt auf eine Kompensation des Eingriffs, die im Wesentlichen durch eine ökologische Aufwertung von Ausgleichsflächen erfolgt.

In Bayern ist seit dem 01.01.2001 die Eingriffsregelung innerhalb der Bauleitplanung zu bearbeiten. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung mit integrierter Landschaftsplanung wurden deshalb bereits Vorrangräume, in denen an geeigneten Stellen Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, planerisch ermittelt und dargestellt.

Eine wichtige Grundlage für die Bearbeitung der Eingriffsregelung in der Flächennutzungsplanung bildete neben dem Ausgleichsflächenkonzept der Landschaftsplan-Vorentwurf und dessen Fortschreibung. Die Bearbeitung der Prüfschritte im Rahmen der Eingriffsregelung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen "Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft". Ein grundsätzlicher Vorrang der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Gewichtung der Abwägungsgüter ist nicht gegeben, sie müssen aber mit ihrem angemessenen Gewicht in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einbezogen werden.

Die Eingriffsregelung kann – auch wenn sie grundsätzlich auf den Erhalt des Status-quo ausgerichtet ist – bei konzeptioneller Anwendung einen Beitrag für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung leisten; sie ist in der Bauleitplanung vorausschauend und flexibel einzusetzen.

1.2.4 Fachplanungen

Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind (z.B. nach Naturschutzrecht, Wasserrecht, Eisenbahnrecht, Straßen- und Luftverkehrsrecht, Bergrecht), sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen sollen nachrichtlich übernommen werden. Sind derartige Festsetzungen in Aussicht genommen, sollen sie im Flächennutzungsplan vermerkt werden (§ 5 Abs. 4 BauGB; vgl. Abschnitt 8.12).

Die Ergebnisse der Planfeststellungsverfahren und sonstiger Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellungen für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sowie aufgrund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) für die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallentsorgungsanlagen sind in den FNP eingeflossen. Nach § 7 BauGB haben die öffentlichen Planungsträger, die nach § 4 oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, künftig ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Die Rechtsvorschriften der Fachgesetze bleiben hiervon unberührt.

Zu unterscheiden sind Vorhaben von überörtlicher Bedeutung, die durch eigene Verfahren Rechtswirkung entfalten (§ 38 BauGB), und Planungen einzelner kommunaler Aufgabenbereiche, die durch die Integration in den FNP und somit durch Abstimmung mit anderen Belangen nach außen wirken.

Folgende kommunale Fachplanungen und -pläne wurden in die Flächennutzungsplanung eingearbeitet:

- Landschaftsplan-Entwurf,
- Verkehrsentwicklungsplan 2005 (VEP),
- Generalentwässerungsplan,
- Gewässerentwicklungsplan.

Des Weiteren liegen Planungen, Pläne und Gutachten in einzelnen Fachsparten vor, die im FNP-Neuaufstellungsverfahren Berücksichtigung fanden. Zu nennen wäre z.B. das Nahversorgungskonzept des Planungsamtes, die Stadtklimaanalyse und der Seniorenplan des Amtes für Senioren und Stiftungswesen.

