

Zukunftsperspektiven für die vorbereitende Bauleitplanung



Florian Jürgens

Zukunftsperspektiven für die vorbereitende Bauleitplanung

Diplomarbeit

an der HafenCity Universität Hamburg

im Studiengang Stadtplanung

Gutachter:

Prof. Dr. Martin Wickel, LL. M.

Ass. jur. Christin Mielke

Florian Jürgens

Matrikelnummer 31992

flojue@googlemail.com

Hamburg, Dezember 2011

Einleitung 9

A

Flächennutzungsplan 15

B

Grenzen und aktuelle Herausforderungen 33

C

Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung 69

Fazit 101

Quellen, Abkürzungsverzeichnis, Erklärung 105

Flächennutzungsplan



A 1 Historie 15

A 2 Bauleitplanung 18

A 2.1 Planmäßigkeit 18

A 2.2 Planungshoheit 19

A 2.3 Zweistufigkeit 20

A 2.4 Planungsleitlinien 20

A 2.5 Abwägungen 22

A 2.6 Umweltbericht und Begründung 24

A 2.7 Beteiligung 25

A 3 Flächennutzungsplan 26

A 3.1 Inhalt und Geltungsbereich 26

A 3.2 Inhalte im Einzelnen 27

A 3.3 Art der Darstellung 29

A 3.4 Genehmigung des Flächennutzungsplans 29

A3.5 Verfahren 30

B

Grenzen und aktuelle Herausforderungen

B 1 Defizite des bestehenden Systems	34
B 1.1 Verfahrenslänge und Kosten	34
B 1.2 Flexibilität	35
B 1.3 Rolle von Politik und Verwaltung in Aufstellung und Vermittlung	37
B 1.4 Darstellungsformen	38
B 1.5 Zeitliche Dimension Städtischer Prozesse	39
B 2 Angebotsplanung im Wandel	40
B 2.1 Rationaler Planungsanspruch	43
B 2.2 Finanzielle Situation der Gemeinden und neue Akteure	44
B 2.3 Projektplanung	45
B 2.4 Rolle der Bürgerschaft	47
B 2.5 Rückbau als Aufgabenfeld	47
B 3 Planungen außerhalb klassischer Bauleitpläne	48
B 3.1 Bebauungspläne der Innenentwicklung	49
B 3.2 Unbepaneter Innenbereich	52
B 3.3 Außenbereich	54
B 3.4 Teilflächennutzungsplan	56
B 3.5 Regionale Flächennutzungspläne	57
B 3.6 Informelle Pläne	58
B 3.7 Masterpläne	60
B 3.8 Integrierte Stadtentwicklungskonzepte	63
B 4 Zwischenfazit	65

Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung



C 1 Konsequenzen aus den bestehenden Defiziten	70
C 1.1 Prozesslänge verkürzen	70
C 1.2 Flexibilität gewährleisten	73
C 1.3 Vermittelbarkeit verbessern	74
C 2 Konsequenzen aus dem Wandel der Angebotsplanung	76
C 2.1 Komplexität der Planung gerecht werden	76
C 2.2 Umsetzungsorientierung	80
C 2.3 Neue Rolle der Gemeinden annehmen	82
C 3 Konsequenzen aus den Planungen außerhalb klassischer Bauleitpläne	84
C 3.1 Aktivierung von Innenentwicklungspotentialen	84
C 3.2 Steuerung im Außenbereich	86
C 3.3 Steuerung im Innenbereich	86
C 3.4 Von informellen Plänen lernen	87
C 4 Konzeption eines Modells	94
C 4.1 Komponenten eines zukünftigen Modells	94
C 4.2 Rechtliche Auswirkungen des Modells	96
C 4.3 Kritische Einschätzung und Ausblick	97

EINLEITUNG

EINLEITUNG

Das Prinzip der Angebotsplanung im deutschen Planungssystem wird stetig aufgeweicht. Planung durch Projekte ist an der Tagesordnung. Beispielhaft für den Wandel des Planungsverständnisses ist die Bedeutung der formalen Bauleitplanung. Dabei wird insbesondere der Flächennutzungsplan als vorbereitende Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) den aktuellen Anforderungen der Stadtentwicklung nicht umfassend gerecht. Vorhaben auf Grundlage von Bebauungsplänen, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurden, sind in der Praxis längst nicht mehr der Normfall.

Einige Grenzen des Flächennutzungsplans liegen grundsätzlich in seiner Natur. So ist bei der Neuaufstellung eine umfassende Bestandsaufnahme nötig. Diese ist dann Grundlage für eine Planung, die dann 20 Jahre gültig sein soll. Allerdings sind die Rahmendaten oft schon am Tage der offiziellen Planaufstellung veraltet. Dies deutet die zweite grundlegende Schwäche des Flächennutzungsplans an: die statische Form. Es wird immer nur eine „Wahrheit“ dargestellt. Alternative Szenarien der Entwicklung sind nicht vorgesehen. Der Plan ist dadurch nicht nur unflexibel, sondern auch überlastet. Der Flächennutzungsplan soll die geplante Entwicklung für die gesamte Gemeinde darstellen, ist in seiner Komplexität jedoch nur für Experten wirklich lesbar.

Die Grundsystematik der Angebotsplanung – und damit auch der Flächennutzungsplan – stößt durch neue Herausforderungen an seine Grenzen. Baulandneuausweisung ist vielerorts nicht mehr oberste Planungsmaxime. Es werden neue Strategien zur Nutzung von Potenzialen im Bestand erprobt. Das Thema „Schrumpfung“ war beispielsweise bei der Einführung des Baugesetzbuches für Planer undenkbar. So ist der Flächennutzungsplan mit der Bewältigung von Schrumpfungsprozessen zwar nicht von Grund auf unvereinbar, doch als konstruktives Mittel zur Gestaltung dieser Zukunftsaufgabe ist er nur bedingt brauchbar.

Neue gesetzliche Regelungen zeigen zudem auf, an welchen Stellen es Bedarf gibt, über die vorbereitende Bauleitplanung nachzudenken. Die Bebauungspläne müssen sich nach dem Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan entwickeln. Die neu eingeführten Bebauungspläne der Innenentwicklung stellen hier eine Ausnahme dar. Das Entwicklungsgebot wird außer Kraft

gesetzt und Änderungen in der Planung werden im Nachhinein übernommen. Damit wird der bekannte Trend aus den Parallelverfahren noch verstärkt. Die Zwecke des Flächensparens und der Innenentwicklung haben mehr Gewicht als die Darstellungen im Flächennutzungsplan. Einen gegenläufigen Trend kann man bei den erneuerbaren Energien feststellen. Für die Festsetzung von Windkraftanlagen gibt es ein erhöhtes Planungsbedürfnis der Gemeinden im Außenbereich. Dieses Bedürfnis äußert sich in einer Stärkung der Rolle des Flächennutzungsplans für Außenbereichsvorhaben. Hier wirkt der Flächennutzungsplan, unterstützt von Teilflächennutzungsplänen, wie ein Bebauungsplan. Man kann also im Außenbereich von einem Bedeutungszuwachs, im Gegensatz zum Bedeutungsverlust im Innenbereich, für den Flächennutzungsplan sprechen.

Für andere Bereiche kommt vermehrt informellen Planungen, wie Einzelhandelskonzepten oder Klimaschutzkonzepten eine wichtige Funktion zu. Bei den Städtebauprogrammen Stadtumbau und der Sozialen Stadt haben solche informellen Konzepte eine zentrale Bedeutung. Mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten gibt es ein aktuell vermehrt genutztes Instrument, das Strategien für die räumliche Entwicklung der Gemeinden darstellt. Ohne den Anspruch die gesamte Gemeindeentwicklung flächig zu berücksichtigen, werden dabei Ziele und Maßnahmen behördenübergreifend festgelegt. Genaue Aussagen zur Art der Bodennutzung werden dabei nicht getroffen, trotzdem gibt es bei diesen Zielen Überschneidungen mit der Flächennutzungsplanung.

Erst 2004 wurde eine Revisionspflicht für den Flächennutzungsplan eingeführt, um seine Rolle zu stärken. Die Abschaffung der Revisionspflicht bereits drei Jahre später zeigt die Ambivalenz dieser Diskussion zwischen Steuerungsbedarf und gerechtfertigtem Aufwand. Der Aufwand zur Erstellung eines Flächennutzungsplans ist sowohl zeitlich, als auch finanziell sehr hoch. Diesem Aufwand gegenüber steht die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen wie Integration, soziale Segregation, demografischer Wandel und Klimawandel, die sich raumbedeutend manifestieren. So kann man trotz des Wandels des Flächennutzungsplans nicht von einem generellen Bedeutungsverlust gesamtstädtischer Planung sprechen.

Strategische und vorausschauende Stadtentwicklung zur Bewältigung wesentlicher gesellschaftlicher Herausforderungen ist wichtig. Der Sinn vorbereitende Bauleitplanung soll mit dieser Arbeit nicht grundsätzlich infrage gestellt werden. Es wird jedoch angenommen, dass der Flächennutzungsplan nicht geeignet ist, die Rolle eines strategischen Planungsinstruments für die gesamte Stadt, vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen in angemessener Weise auszufüllen.

Ausgehend vom gesetzlichen Regelwerk des BauGB wurde die Systematik der Bauleitplanung erarbeitet. Zur Untersuchung der Thesen wurde Literatur aus Stadtplanung und Planungsrecht, darunter auch Gesetzeskommentare, herangezogen. Anhand einer Auswahl von integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Flächennutzungsplänen von Gemeinden wurden Eigenschaften (Verfahren, Darstellungsweisen, Rechtswirksamkeit etc.) sowie Vor- und Nachteile nachvollzogen. In der Erarbeitung wurde in informellen, undokumentierten Gesprächen mit Verwaltung und freien Planungsbüros zum Thema Flächennutzungsplan Rückmeldung eingeholt. Letztlich wurde ein Konzept als Diskussionsanregung aus dem vorhandenen Material und eigenen Überlegungen erarbeitet. Darin sind ebenso Vorschläge zur Implementierung und Hinweise auf offene Fragen enthalten.

In der Untersuchung der Thesen bzw. in der herangezogenen Literatur hat sich gezeigt, dass häufig Aspekte in Aufsätzen und Dissertationen isoliert betrachtet wurden. In dieser Systematik wurden dann auch Lösungen für die Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans vorgestellt. Es fehlt jedoch vielfach an einer gesamtheitlichen Betrachtung. Es fällt andererseits auf, dass wenn es um langfristige Stadtentwicklungsplanung geht, in aktuellen Publikationen häufig integrierte Stadtentwicklungskonzepte genannt werden. In welchem Verhältnis diese dann zum Flächennutzungsplan stehen, wird in der Regel nicht untersucht. Die Analyse von informellen Plänen ist daher ein Schwerpunkt dieser Arbeit.

Es stellt sich die Frage, ob der Aufwand zur Erstellung eines Flächennutzungsplans, vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung von Teilflächennutzungsplänen, den Bebauungsplänen der Innenentwicklung und der informellen Konzepte gerechtfertigt ist. Durch welche Veränderungen könnte ein Flächennutzungsplan zukünftig besser eingesetzt werden? Könnten integrierte Stadtentwicklungskonzepte die Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanungen in Teilen übernehmen?

Thesen



Methode



Fragestellung





Diese Arbeit soll Anregungen geben, wie eine vorbereitende Bauleitplanung in Zukunft aussehen kann. Für die Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung wird angenommen, dass den Bedürfnissen der Bürgerbeteiligung vermehrt Rechnung getragen, und ein ressort- und aktorsübergreifender Ansatz verfolgt werden sollte. Die gesteigerten Möglichkeiten durch Informations- und Kommunikationstechnik sind dabei ein entschiedenes Potenzial. Teil des Konzepts ist auch die Untersuchung der Konsequenzen einer Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung für die Vorschriften des Baugesetzbuchs.

FLÄCHENNUTZUNGSPLAN



FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan einer Gemeinde. Durch ihn wird die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde dargestellt. Weitestgehend ohne unmittelbare Wirkung auf spätere Genehmigungsverfahren bildet der Flächennutzungsplan den Rahmen für die verbindlichen Bauleitpläne, die Bebauungspläne.



“Während er für den Planer eine weiträumige Perspektive im ganzheitlichen Planungsprozess darstellt, wirkt er auf den Juristen doch eher suspekt, da er sich einer klaren juristischen Einordnung entzieht. Da er weder Norm- noch Verwaltungsakt ist, kann er nur bedingt gerichtlich überprüft und eingestuft werden.

“

”

Klärle 2001, S.29

Im folgenden Kapitel wird zunächst der geschichtliche Hintergrund dieses „suspekten“ Plans wiedergegeben (A1). Anschließend wird der rechtliche Rahmen der Bauleitplanung aus dem Baugesetzbuch dargestellt. Dabei wird zwischen den Vorgaben für die Bauleitplanung im Allgemeinen (A2), und für den Flächennutzungsplan im Speziellen (A3) unterschieden.

HISTORIE



Die Geschichte des Flächennutzungsplans ist ein Teil der historischen Betrachtung der Bauleitplanung. Sie zeigt eine schrittweise Entwicklung des Regelwerks zur Gestaltung von Stadt und Region. Seit Beginn menschlicher Zivilisation werden informelle und formelle Regeln zur Anlage von Siedlungen, zum Schutz vor Feuer oder Flut, sowie zur Beachtung von Gemeingütern oder dem Besitz Einzelner entwickelt. Im Mittelalter z.B. gab es in Rechtsbüchern Vorschriften zum Betrieb von Backöfen oder zu den Grenzabständen von Schweineställen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998, S.79). Erst in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beginnt sich das Modell der städtebaulichen Pläne in der Zeit von Städte- und Bevölkerungswachstum der Industrialisierung zu entwickeln (ebd. S.83). Polizeibehörden trafen erste Linienbestimmungen an Straßen und Plätzen.



Der Berliner Hobrecht-Plan von 1962 gehört zu den bekannten Fluchtlinienplänen (vgl. Jahn 2008, S.11) und ergänzte die damalige Berliner Bauordnung, in der grundlegenden Bauvorschriften aufgeführt waren. Der Hobrecht-Plan sollte zum geordneten Stadt- bzw. Bevölkerungswachstum beitragen, legte wichtige Straßen- und Platzstrukturen in Berlin fest (vgl. Albers 2008, S.21) und sollte später Vorbild für ein gesamtpreußisches Gesetz werden.

Neben dem Badischen Fluchtlinien Konzept von 1868 gilt das Preußische Fluchtliniengesetz von 1875 als wichtiger Meilenstein in der Entwicklung der deutschen Bauleitplanung. Es war damals unter technischen, künstlerischen und wirtschaftlichen Maßgaben entstanden war (vgl. Jahn 2008, S.16). Wenig später wurde sogar eine ergänzende Vorschrift mit Vorgaben zur Plangrafik erlassen. Kommunal- und Polizeibehörden vor Ort waren nun für die Aufstellung des Plans unter Mitwirkung der Gemeindevertretung zuständig. Die Behörden waren zur Mitwirkung verpflichtet. Das Gesetz hatte eine öffentlich-rechtlich bindende Norm und schuf grundsätzlich Baurecht. Es begrenzte die Bebauung zur Straße hin im Sinne eines Straßenfluchtplans bzw. Bebauungsfluchtplans (ebd.). Der Plan wurde bereits öffentlich ausgelegt, um mögliche Einwände von Eigentümern zu hören. Ähnlich wie schon der Hobrecht-Plan legte der gesetzlich vorgeschriebene Fluchtlinienplan den öffentlichen Straßenraum und Freiflächen fest (ebd. S.17). Für konkrete Bauten wurde die Bauverordnung herangezogen, wobei es auch einer Baugenehmigung bedurfte.

Konkrete Festsetzungen über die Bauweise, Gebäudehöhe, Zulässigkeit gewerblicher Anlagen und den Umfang der zulässigen Bebauung des Hinterlandes waren erst seit dem Sächsischen Allgemeinen Baugesetzes von 1900 bekannt (vgl. Allin 2009, S.74-75). Der stadtplanerische Einfluss wurde dadurch deutlich erhöht.

Im Jahr 1906 wurde das Gebot der regionalen Abstimmung zwischen Gemeinden und durch eine ministerliche Verfügung allgemeine Bebauungspläne zum Fluchtliniengesetz eingeführt. Beispiel für die übergreifende Raumordnung war der Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk auf Basis eines Zweckverbandsgesetzes. 1920 einigte sich der Verband auf die „Festsetzung von Fluchtlinien für die Durchgangs- und Ausfallstraßen“ und „für die Umgrenzung von Grüngebieten, die für die Gesamtsiedlung des Verbandsgebietes von Bedeutung sind“ (vgl. Hotzan 1994, S.57).

Noch zu Zeiten der Weimarer Republik wurde im Reichstädtebaugesetze 1931 die vorbereitende Bauleitplanung unter „Wirtschaftsplan“ gefasst (frühere Entwürfe „Flächenaufteilungsplan“). Dieser Plan gilt als Vorläufer des heutigen Flächennutzungsplans und seiner grundlegenden Angaben zur Geländennutzung. (vgl. Schmidt-Assmann 1972, S.54)

Wesentliche Änderung in der Bauleitplanung der Nachkriegszeit war die volle Zuständigkeit der Gemeinden. Polizeiliche Behörden vertraten nur noch ihre Belange übergeordnete Verwaltungsbehörden mussten den Planungen zustimmen. Mit der Gründung der beiden deutschen Staaten entwickelte sich durch die unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen die Gesetzgebung abweichend. Im Modell der Generalbebauungspläne der DDR sollten lokal bauliche, ingenieurtechnische und architektonische Gestaltung eines Bezirks oder einer Stadt festgelegt werden (vgl. Allin 2009, S.74). Darunter auch Angaben zur Durchführung von Maßnahmen in den Bereichen Aussagen zur Siedlungsentwicklung und Vernetzung, zu Bauten und Verkehrswegen, zur Kanalisation und den sonstigen ingenieurtechnischen Anlagen im Kontext zur gebietswirtschaftlichen Entwicklung und ihrer wechselseitigen Verflechtungen (ebd. S.75). Eine regelmäßige Fortschreibung analog zu den „5-Jahres-Plänen“ wurde festgelegt (ebd. S.77).

Im Bundesbaugesetz (BBauG) in Westdeutschland von 1960 wurden Bauleitpläne eingeführt ohne den Begriff näher zu definieren (vgl. Klärle 2001, S.12). Die beabsichtigte Art der Bodennutzung sollte in Grundzügen festgelegt werden (vgl. Allin 2009, S.75). Mit einer Novelle 1976 wird der Flächennutzungsplan zudem in eine umfassend Stadtentwicklungsstrategien integriert und ist bis heute in dieser Systematik rechtlich verankert (ebd. S.75). Ebenso wurde die frühzeitige Bürgerbeteiligung in die Bauleitplanung aufgenommen. Die Novelle sah auch vor, zeitlich dynamische Aussagen grafisch im Plan zu treffen. Mit der Zusammenführung der Städtebauförderung und des BBauG im neuen Baugesetzbuch (BauGB) 1987 verschwand diese gesetzliche Möglichkeit wieder (ebd. S.76).



A2 BAULEITPLANUNG

Die städtebauliche Entwicklung in Deutschland soll sich nach dem Planmäßigkeitprinzip anhand von Bauleitplänen und nicht anhand von Einzelfallentscheidungen vollziehen (A2.1). Dabei liegen die Planungshoheit und die praktische Zuständigkeit für die Planung bei den Gemeinden (A2.2). Den Gemeinden stehen im zweistufigen Verfahren die vorbereitenden und die verbindlichen Bauleitpläne zur Verfügung (A2.3). Den Regelungsgegenstand der Bauleitpläne bestimmen die Planungsleitlinien (A2.4). Die Entscheidung über die Planung fällt jedoch letztendlich nicht durch abstrakte Vorschriften, sondern durch den Prozess der Abwägung (A2.5). Die Bauleitpläne sind zu begründen und besonders auf ihre Umweltauswirkungen hin zu überprüfen (A2.6). Im Aufstellungsverfahren sind Behörden, weitere Träger öffentlicher Belange, und betroffene Bürger zu beteiligen (A2.7). Auf die spezifischen Regelungen zum Flächennutzungsplan wird dann gesondert in (A3) eingegangen.

A2.1 PLANMÄSSIGKEIT

In § 1 Abs. 1 BauGB wird die Aufgabe der Bauleitplanung festgelegt. Die Aufgabe der Bauleitplanung ist die Vorbereitung und Leitung baulicher und sonstiger Nutzung von Grundstücken. Anwendungsbereich ist das jeweilige Gemeindegebiet. Die Maßgaben, nach denen die Vorbereitung und Nutzung von Grundstücken zu erfolgen hat, werden im Baugesetzbuch festgelegt.

In den Vorschriften des § 1 BauGB ist nicht nur eine Ermächtigung der Gemeinden zur Bauleitplanung zu sehen, sondern eine Pflicht zur Planung. Gemeinden müssen nach § 1 Abs. 3 BauGB dieser Planungspflicht nachkommen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Damit wird festgelegt, dass in Deutschland Bauleitpläne als zentrales Instrument zur Ordnung der Grundstücksnutzung einzusetzen sind. Diese Vorgehensweise wird „Planmäßigkeitprinzip“ genannt (vgl. Battis 2009, § 1 Rn.14). Aus diesem Gebot einer positiven Planung, ergibt sich somit auch ein Verbot von Einzelfallentscheidungen zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung (ebd. § 1 Rn.17). Eine Gemeinde kann sich also nicht damit begnügen im Rahmen von Genehmigungsverfahren individuell über die Zulässigkeit eines Vorhabens zu befinden.

Die beschriebene Pflicht der Gemeinden bezieht sich ausdrücklich nur auf die Fälle, in denen es die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nötig macht. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB besteht für Dritte kein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebauliche Satzungen. Ein solcher Anspruch kann auch durch Verträge nicht begründet werden.

PLANUNGSHOHEIT A 2.2

Die schon durch § 1 Abs. 3 BauGB erwähnte Zuständigkeit der Gemeinden für die Bauleitplanung wird in § 2 Abs. 1 BauGB weiter konkretisiert. Demnach haben Gemeinden Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen. Die Bauleitplanung ist also der Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde zugeordnet. Sie gehört damit nach Art. 28 Abs. 2 GG zum Teil der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, welche im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung der Gemeinde zu regeln ist. Abweichungen der Zuständigkeit der Gemeinden für diese „Planungshoheit“ sind nur in strengen Grenzen (vgl. §§ 203 bis 205 BauGB) und unter Beachtung des Art. 28 Abs. 2 GG möglich. (vgl. Ernst 2011, § 2 Rn.6)

In der Ausübung der Planungshoheit stößt die Gemeinde an ihre Grenzen, wenn benachbarten Gemeinden von der Bauleitplanung betroffen sind. Damit die Angelegenheiten der Nachbargemeinde gewahrt bleiben, sind nach § 2 Abs. 2 BauGB die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dabei geht es nicht nur um Planungen in Grenznähe, die unmittelbare Auswirkungen auf die Nachbargemeinde erwarten lassen. Auch etwa Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche in der Nachbargemeinde können einem Bauleitplan entgegenstehen.

Zur Erhöhung der Rechtssicherheit der Bauleitpläne wird mit dem Baugesetzbuch nicht bundesrechtlich festgelegt, welches Gemeindeorgan für die Bauleitplanung zuständig ist. Zuständig für innergemeindliche Kompetenzverteilung ist das Kommunalverfassungsrecht. (vgl. Battis 2009, § 2 Rn.2)

A 2.3 ZWEISTUFIGKEIT

Der Begriff der Bauleitplanung umfasst den Flächennutzungsplan, als vorbereitenden Bauleitplan, und den Bebauungsplan, als verbindlichen Bauleitplan. Diese Aufzählung ist nach § 1 Abs. 2 BauGB abschließend. Andere Plantypen, wie Stadtentwicklungspläne, städtebauliche Entwicklungskonzepte, Rahmenpläne und sonstige „informelle“ Pläne sind damit nicht geeignet um den Vorgaben des § 1 Abs. 1 BauGB zu genügen. Durch die Begriffe „vorbereitend“ und „verbindlich“ wird die Zweistufigkeit der Bauleitplanung zum Ausdruck gebracht. (vgl. Ernst 2001, § 1 Rn.20)

Das Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan kommt am deutlichsten in § 8 Abs. 2 BauGB zum Ausdruck. Darin heißt es, dass Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln seien. Ein Flächennutzungsplan ist nur dann nicht nötig, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Zu weiteren Merkmalen und Unterschieden der beiden Plantypen, wie sie in §§ 5 bis 10 BauGB näher ausgeführt werden, wird auf Kapitel A3 zum Flächennutzungsplan verwiesen.

A 2.4 PLANUNGSLEITLINIEN

Grundlage der inhaltlichen Anforderungen an die Bauleitplanung ergeben sich aus § 1 Abs. 5 BauGB. Danach sollen die Bauleitpläne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dienen. Nachhaltigkeit ist dabei in all seinen Dimensionen zu sehen. In Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und zum Wohl der Allgemeinheit sollen Soziales, Wirtschaft und Umweltschutz in Einklang gebracht werden.

Weitere Ziele der Bauleitplanung sind die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt und der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen. Da diese beiden Ziele üblicher Weise ohnehin unter dem Begriff der Nachhaltigkeit verstanden werden, müssen sie in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB als Konkretisierung der in Satz 1 geforderten nachhaltige städtebauliche Entwicklung angesehen werden. Mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, das am 30. Juli 2011 in Kraft getreten ist, wurden die Ziele der Bauleitplanung letztmalig umformuliert. Das bestehende Ziel des allgemeinen Klimaschutzes soll nun als Förderung von „Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der

Stadtentwicklung“ klarer formuliert sein. Diese Formulierung dient ebenso der Klarstellung, was im Sinne des Baugesetzbuchs Bestandteil der Nachhaltigkeit ist und wie das Ziel des baukulturellen Erhalts und der Entwicklung der städtebaulichen Gestalt und des Orts- und Landschaftsbildes aussieht.

Den Zielen der Bauleitplanung kommt eine hohe Bedeutung zu, denn ihre Aufzählung ist abschließend. Eine Gemeinde kann aus keinem anderen als den genannten Gründen Bauleitpläne aufstellen. Die abschließende Definition von Zielen der Bauleitplanung ist wichtig, da durch die Vorschriften des Baugesetzbuchs die Eigentumsfreiheit beschränkt wird. Besonders die Bauleitpläne sind es, die die Zulässigkeit von Bebauung und sonstige Nutzung auf privatem Grund einschränken. In Fällen da die Gemeinde, im Zusammenhang bebauter Ortsteile, keine Bauleitpläne zur Steuerung einsetzt, regeln die Planersatzvorschriften nach § 34 BauGB die Zulässigkeit.

zur Eigentums-
freiheit siehe
Art. 14 GG



Neben der Aufgabe und den Zielen der Bauleitpläne werden in § 1 Abs. 6 BauGB auch die Belange aufgezählt, die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1 | Schaffung gesunder und sicherer Wohn- und Arbeitsverhältnisse
- 2 | Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen
- 3 | Dienen sozialer und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung
- 4 | Erhalt und Entwicklung vorhandener Ortsteile sowie zentraler Versorgungsbereiche
- 5 | Denkmalschutz, Denkmalpflege, Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes
- 6 | Belange von Religionsgesellschaften
- 7 | Belange des Umweltschutzes (inklusive erneuerbare Energien)
- 8 | Belange der Wirtschaft (insbesondere verbrauchernahe Versorgung)
- 9 | Belange des Personen- und Güterverkehrs (inklusive ÖPNV und unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung)
- 10 | Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes
- 11 | Ergebnisse informeller städtebaulicher Planung
- 12 | Belange des Hochwasserschutzes

Im Gesetzestext werden die Belange teilweise noch sehr detaillierter ausgeführt. Auf einzelne dieser „Planungsleitlinien“ (vgl. Battis 2009, Rn.47) soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Sie stellen eine weitere Konkretisierung der Ziele der Bauleitplanung dar. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen hat die Gemeinde die Pflicht alle relevanten Belange zu berücksichtigen und kann sich nicht allein auf diese beispielgebende Liste berufen.

In den ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz nach § 1a BauGB werden zwei Belange besonders hervorgehoben. Die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB) fordert den sparsamen und schonenden Umgang mit dem Grund und Boden. Außerdem sind nach § 1a Abs. 3 BauGB voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu vermeiden. Sollte eine Vermeidung nicht möglich sein, muss ein Ausgleich erfolgen.

A 2.5 ABWÄGUNG

Die beschriebene Aufgabe der Planung, die mit den Zielen und den Belangen näher bestimmt wird, stellt den Rahmen für die Planung dar. Diese Vorgaben aus dem § 1 BauGB enthalten keine für Verwaltungsrechtssätze übliche abstrakt-generelle Regelung mit der Einzelfallentscheidung der Verwaltung vorweggenommen und programmiert werden. (vgl. Battis 2009, § 1 Rn.88)

Schon ein flüchtiger Blick auf die in §1 Abs. 6 BauGB aufgezählten Belange macht deutlich, dass Konflikten zwischen einzelnen Belangen vorprogrammiert sind. Eine Planung kann daher kaum allen Belangen umfassend gerecht werden. Die Gemeinde muss daher bei der Bauleitplanung die Belange gerecht gegeneinander abwägen (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB). Dabei gibt es keine hierarchische Beziehung der Belange untereinander. Auch stehen sich öffentliche und private Belange gleichberechtigt gegenüber.

Die beschriebene Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB enthält keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen Belangen. Sie hat jedoch einen relativen Vorrang, der eine besondere Rechtfertigung von schädlichen Eingriffen verlangt (vgl. Ernst 2011, § 1a Rn.55b). Durch die Nennung in § 1a Abs. 3 BauGB haben die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine herausgehobene Bedeutung. Die Besonderheit dieser Belange ist nicht nur seine exponierte Stellung in der Abwägung, in der der Belang auch keinen

absoluten Vorrang haben, sondern die Vorschriften zur Kompensation. Für unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft müssen schon im Rahmen der Bauleitplanung entsprechende Festlegungen getroffen werden. Dabei muss die Gemeinde über die Frage der Notwendigkeit der Kompensation hinaus, in Wahrnehmung ihres Planungsauftrags nach § 1 Abs. 3 BauGB, zugleich über ein Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmenkonzept für die Bewältigung der antizipierten Eingriffsfolgen entscheiden. (ebd. § 1a Rn.78)

Die Gemeinde kann, unter gerechter Abwägung der Belange, mit der Bauleitplanung eigene Ziele und Programme verfolgen. So können ähnliche Fallkonstellationen in Gemeinden unter anderen (politischen) Voraussetzungen zu verschiedenen Abwägungsentscheidungen kommen, die rechtlich beide einwandfrei sind. Dieser Entscheidungsspielraum der Gemeinden ist nicht unendlich. Von den verfassungsrechtlichen Schranken für die öffentliche Gewalt (Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit) sind auch die Gemeinden bei der Bauleitplanung nicht befreit (vgl. Battis 2009, § 1 Rn.127). Auch fehlende Wirtschaftlichkeit kann die Zulässigkeit von Bauleitplänen in Frage stellen.

Darüber hinaus verlangt das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip eine hinreichende Bestimmtheit der Regelungen im Bauleitplan. Wird also durch einen Bebauungsplan etwa ein Privater in seinen Belangen berührt, so muss die Festsetzung der Bauleitplanung ein solches Maß an Bestimmtheit vorweisen, dass dieser hinreichend sicher abschätzen kann, inwieweit seine Belange berührt werden. (vgl. Battis 2009, § 1 Rn.128)

Eine Grenze für die Abwägungsfreiheit der Gemeinde sind auch die Ziele der Raumordnung. Die Bauleitpläne müssen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB diesen Zielen angepasst werden. Die Formulierung „anpassen“ macht deutlich, dass den Gemeinden hier kein Spielraum für eigene Entscheidungen bleibt. Andere Festsetzungen der Raumordnung sind ebenfalls zu berücksichtigen, unterliegen jedoch der üblichen Abwägung. Dieses, nach dem Baugesetzbuch streng hierarchisch erscheinende Prinzip wird durch § 1 Abs. 3 ROG relativiert. Bei der Raumordnungsplanung sind Erfordernisse der Teilräume zu berücksichtigen. Die Raumordnung kann also nicht Ziele aufstellen, denen sich die Bauleitplanung dann anpassen muss und dabei die Belange einer Gemeinde unberücksichtigt lassen. Dieses Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung nennt sich Gegenstromprinzip. (vgl. Ernst 2011, § 2 Rn.44)

näheres zum
Rechtsstaats-
prinzip siehe
Art. 20 Abs. 3 GG



In § 2 Abs. 3 BauGB werden die Anforderungen an das Verfahren der Abwägung verdeutlicht. Das Abwägungsmaterial ist zu ermitteln und zu bewerten. Diese Vorschrift ist durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 eingeführt worden. Diese „Verfahrensgrundnorm“ geht nicht über die Anforderungen hinaus, die sich schon aus § 1 Abs. 7 BauGB ergeben. Jedoch wird die Notwendigkeit einer umfassenden Ermittlung der Belange verdeutlicht. (ebd. § 2 Rn.44)

A 2.6 UMWELTBERICHT UND BEGRÜNDUNG

Nach § 2 Abs. 4 BauGB wird für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 1a BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt. Dies dient der Ermittlung von voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen. Die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen soll in einem Umweltbericht erfolgen, der nach § 2a Satz 3 BauGB ein gesonderter Teil der Begründung sein muss. Die Umweltprüfung wurde ebenfalls 2004 mit dem „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“ eingeführt. Damit soll die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme umgesetzt werden. Der Umweltbericht als Produkt der Umweltprüfung, soll ein auf Grund eines formalisierten Verfahrens entstandener, zusammenfassender Fachbeitrag hinsichtlich der von einer Planung berührten Umweltbelange sein. Mit der Umweltprüfung wird die Zulässigkeit der Bauleitplanung nicht präjudiziert, sondern dient ausschließlich der fachlichen Qualifizierung der Planung und damit der späteren Vorhabenzulassung. (vgl. Ernst 2011, § 2 Rn.153)

Schon im Aufstellungsverfahren hat die Gemeinde dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung beizufügen. In dieser sind die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans darzulegen. Der Umweltbericht stellt einen gesonderten Teil der Begründung dar. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Umweltbelange nicht mit anderen Darlegungen der Begründung verbunden werden. Außerdem soll eine ganzheitliche Darlegung aller in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Umweltauswirkungen nicht beeinträchtigt werden. (ebd. § 2a Rn.30)

BETEILIGUNG A 2.7

Das BauGB kennt mit der frühzeitigen Beteiligung und der öffentlichen Auslegung nach § 3 BauGB zwei Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung – an dieser Stelle zunächst nur die Beteiligung der Betroffenen Bürger und der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird im Anschluss dargelegt.

Mit der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 3 Abs.1 BauGB) soll über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung informiert werden. In diesem ersten Schritt soll nicht der fertige Plan präsentiert werden, sondern sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen. Zusätzlich soll die Öffentlichkeit auch über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung unterrichtet werden. Des weiteren ist bei der frühzeitigen Beteiligung nur geregelt, dass der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden soll. Die Form dieser Beteiligung ist nicht vorgeschrieben. Die Gemeinden können hier fallbezogen das geeignete Format wählen.

frühzeitige
Beteiligung



Wenn ein Planentwurf mit Begründung vorliegt, kann die formalisierte Auslegung nach §3 Abs. 2 BauGB stattfinden. Der Entwurf muss, mit Begründung und den wesentlichen bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen, einen Monat lang öffentlich ausgelegt werden. Ort und Dauer der Auslegung muss mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt gemacht werden. Den Gemeinden steht es frei, auch in dieser zweiten Phase, über diese formalen Anforderungen hinaus Beteiligungsangebote zu machen. Die formellen Mindeststandards müssen jedoch zwingend eingehalten werden.

formelle
Beteiligung



Eine weitere Form der Beteiligung wird nach § 4 BauGB vorgeschrieben. Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, müssen möglichst frühzeitig unterrichtet werden. Besonders beim Flächennutzungsplan, dessen Geltungsbereich das gesamte Gemeindegebiet umfasst, kann die Zahl der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange sehr hoch sein. Dazu gehören alle Institutionen, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Belange betraut sind; beispielsweise die Straßenbaubehörde, die Deutsche Bahn, die Denkmalpflege, die zuständige Behörde der Raumordnung, die Behörde für Schulwesen, Industrie- und Handelskammern und Kirchen. Auch die Naturschutzbehörde ist Trägerin öffentlicher Belange. Der Naturschutzbund, der sich

Beteiligung der
Behörden



aus privater Motivation für ein öffentliches Thema einsetzt, gehört dagegen nicht dazu. (vgl. Klärle 2001, S.25)

Die Gemeinde muss die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf einholen. Die Stellungnahmen sind innerhalb eines Monats abzugeben. Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sollen sich in ihren Stellungnahmen auf die Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich beschränken. Dabei sollen sie sich nicht auf das Kommentieren der städtischen Planung beschränken, sondern auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen, mit städtebaulicher Relevanz für das Plangebiet, geben. Alle zweckdienlichen Informationen zur Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials, die den Trägern vorliegen, müssen der Gemeinde zur Verfügung gestellt werden.

A 3 FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Mit den Erläuterungen zur Bauleitplanung wurden schon die wesentlichen Rahmenbedingungen für den Flächennutzungsplan erläutert. Zusätzliche Anforderungen an den Inhalt (A3.1 und A3.2) und die Darstellung (A3.3), die sich aus § 5 BauGB ergeben, werden in diesem Abschnitt erläutert. Ferner findet sich in (A3.4) eine Übersicht über die einzelnen Schritte zur Aufstellung des Flächennutzungsplans.

A 3.1 INHALT UND GELTUNGSBEREICH

Inhalt des Flächennutzungsplans ist gemäß § 5 Abs. 1 BauGB die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung. Städtebauliche Konzepte und Fachplanungen ohne unmittelbaren Flächenbezug werden nicht dargestellt. So müssen zwar umfassend alle Belange ermittelt werden; im Flächennutzungsplan festgehalten wird jedoch nur die sich daraus ergebende Art der Bodennutzung. Im Flächennutzungsplan kann die Gemeinde sich nicht darauf beschränken die von ihr erwarteten Veränderungen zu dokumentieren. Aus der Formulierung „beabsichtige städtebauliche Entwicklung“ ergibt sich ein Planungsauftrag für die Gemeinde. Dem Flächennutzungsplan muss also eine aktive Entwicklungskonzeption der Gemeinde zugrunde liegen. (vgl. Ernst 2011, § 5 Rn.10)

Grundlage der Konzeption sollen nach § 5 Abs. 1 BauGB die „voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde“ sein. Dabei handelt es sich um die städtebaulichen Anforderungen, die sich aus § 1 BauGB ergeben und die von der Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung zu erfüllen sind. Die Bedürfnisse sollen für einen voraussehbaren Zeitraum durch Prognosen ermittelt werden. Üblicher Weise wird ein Zeithorizont der vor auszusehenden Bedürfnisse der Gemeinde, und damit des Flächennutzungsplans, von etwa 10 bis 15 Jahren angenommen (ebd. § 5 Rn.13).

Um der Funktion des Flächennutzungsplan als vorbereitendem Bauleitplan gerecht zu werden, sollen sich seine Darstellungen auf Grundzüge beschränken. Die konkrete Bestimmung der rechtsverbindlichen Bodennutzung wird dann durch die Bebauungspläne geregelt.

Im Gegensatz zu den Bebauungsplänen muss sich der Flächennutzungsplan über das gesamte Gemeindegebiet erstrecken. Ausnahmsweise können Flächen und sonstige Darstellungen ausgenommen werden, wenn dadurch die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Gemeinde beabsichtigt, die Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen (§ 5 Abs. 1 BauGB).

INHALTE IM EINZELNEN

A 3.2

Der Flächennutzungsplan enthält Darstellungen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 BauGB), Kennzeichnungen (§ 5 Abs. 3 BauGB), nachrichtliche Übernahmen und Vermerke (§ 5 Abs. 4 und 4a BauGB). Die inhaltliche und juristische Bedeutung dieser Begriffe unterscheidet sich wie folgt:

Trifft die Gemeinde eigene planerische Festlegungen so tut sie dies als Darstellung. Damit kommt sie ihrer Aufgabe nach, die Grundzüge der angestrebten städtebaulichen Entwicklung in Form der daraus beabsichtigten Art der Bodennutzung darzustellen. Begrifflich unterscheidet sich die planerische Festlegung in der vorbereitenden Bauleitplanung als „Darstellungen im Flächennutzungsplan“ von der Festlegung der verbindlichen Bauleitplanung als „Festsetzungen im Bebauungsplan“. Die Darstellungen im Flächennutzungsplan müssen eindeutig sein. Alternative Darstellungen sind unzulässig. (vgl. Ernst 2011, § 5 Rn.19)

Darstellungen



In § 5 Abs. 2 BauGB wird aufgezählt, welche Darstellung ein Flächennutzungsplan insbesondere ausweisen kann. Beispielsweise sind dies:

- 1 | Bauflächen nach Art und allgemeinem Maß der baulichen Nutzung
- 2 | Private Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungen
- 3 | Flächen für Schulen, Kirchen, Sportanlagen, oder sonstige gesundheitliche und kulturelle Einrichtungen
Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge
- 4 | Abfallentsorgung und Wasserversorgung
- 5 | Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Friedhöfe
- 6 | Flächen für Nutzungsbeschränkungen von Lärm oder Anlagen zum Schutz vor Lärm
- 7 | Landwirtschaft und Wald
- 8 | Ausgleichsflächen



Kennzeichnungen

Mit Kennzeichnungen zu versehen sind Flächen, deren bauliche Nutzung nur unter Beachtung besonderer Umstände möglich ist. Kennzeichnungen bestimmen nicht die Nutzbarkeit der Grundstücksoberfläche selbst. Sie geben Hinweise auf Einwirkungen, die aus dem Untergrund oder der Nachbarschaft des Grundstücks kommen können. (vgl. Battis 2009, § 5 Rn.36).



Nachrichtliche Übernahmen

Nachrichtliche Übernahmen sind Mitteilung auf Grund anderweitiger gesetzlicher Vorschriften. Es handelt sich dabei um verschiedene außerhalb der Bauleitplanung verbindlich getroffener Regelungen über die Nutzung des Bodens, die nicht von der Gemeinde als Trägerin der Bauleitplanung festgelegt werden. Mit der nachrichtlichen Übernahme soll ein lückenloses Bild der für das Plangebiet bestehenden Planungen und sonstigen Nutzungsregelungen vermittelt werden. Beispiele für solche nachrichtlichen Übernahmen sind Autobahnen, Bahntrassen, Vogelschutzgebiete oder auch Vorschriften des Denkmalschutzes. Sollte es sich dabei um beabsichtigte, aber noch nicht getroffene Festsetzungen handeln, sind diese zu vermerken (ebd. § 5 Rn.44).

ART DER DARSTELLUNG

A 3.3

Die beiden Varianten der Festlegung in vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung unterscheiden sich rechtlich wesentlich, in ihrer Form haben sie allerdings viele Gemeinsamkeiten. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans werden wie beim Bebauungsplan durch Farbe, Schrift oder Text getroffen. Diese Arten der Darstellung werden im Gesetzestext nicht ausdrücklich erwähnt. Die Verwendung dieser technischen Hilfsmittel ist aber bei allen Bauleitplänen im Interesse der Rechtssicherheit und Eindeutigkeit der Festlegungen geboten. Hierzu regelt die Planzeichenverordnung (PlanZV) Näheres.

Bei dem Flächennutzungsplan hat die grafische Darstellung einen hohen Stellenwert, da er nicht nur aus Text bestehen kann. Die räumliche Abgrenzung der verschiedenen Nutzungsarten kann durch Text allein nicht im erforderlichen Maße gelingen. (vgl. Ernst 2011, § 5 Rn.19)

GENEHMIGUNG DES FLÄCHENNUTZUNGSPLANS

A 3.4

Die Gemeinden stellen in ihrer Kompetenz den Flächennutzungsplan auf und müssen ihn prüfen lassen. Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedarf der Plan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Wo genau die höhere Verwaltungsbehörde angesiedelt ist, unterscheidet sich je nach Bundesland. In einigen Fällen liegt diese Aufgabe bei den Bezirksregierungen. In Niedersachsen sind beispielsweise die Kreise verantwortlich für die Genehmigung des Flächennutzungsplans.

Diese Genehmigung darf nach § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn Mängel beim Aufstellungsverfahren vorliegen oder der Flächennutzungsplan den Vorschriften des Baugesetzbuchs oder anderen Rechtsvorschriften widerspricht.

Die Genehmigung gilt als Grundsätzlich erteilt, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten unter Angabe von Gründen abgelehnt wird.

A 3.5 VERFAHREN

Dieser Abschnitt soll einen kompakten Überblick über das gesamte Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans geben. Das Verfahren kann in fünf sich wesentlich unterscheidende Phasen unterteilt werden.

- 1 | In der ersten Phase werden alle nötigen Vorarbeiten unternommen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine verwaltungsinterne Arbeit. Teile dieser Vorarbeiten sind die Diskussion um das Erfordernis der Planung, Zielvorstellungen der Gemeinde, erste Arbeiten zur Bestandsaufnahme und Analyse, das Zusammentragen anderer Planwerke der Gemeinde und die Klärung regionalplanerischer Vorgaben (vgl. Mangels 2006, S.71). Diese Phase endet mit dem förmlichen Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB.
- 2 | Die zweite Phase umfasst die Erstellung eines Entwurfs. Dieser Schritt wird nicht selten an externe Planungsbüros vergeben (dazu ausführlicher Mangels 2006, S.72). In die Erstellung eines ersten Vorentwurfs werden in unterschiedlichem Maße und zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB und der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB durch eine frühzeitige Beteiligung miteinbezogen. Auch die Abstimmung der Planung mit den Nachbargemeinden nach § 4a Abs. 5 BauGB findet in dieser Phase statt. Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme und Analyse wird gemeinsam mit den Ergebnissen aus der Beteiligung ein Planentwurf verfasst.
- 3 | In der dritten Phase findet die förmliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB statt, während dieser Phase können die Stellungnahmen abgegeben werden.
- 4 | In der vierten Phase wird auf Grundlage der Stellungnahmen die Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB vorgenommen. Resultat dieses Prozesses ist der fertige Planentwurf, der dann mit dem Feststellungsbeschluss (in den meisten Fällen vom Stadtrat) beschlossen wird.
- 5 | In der letzten Phase muss der Plan nach § 6 Abs. 1-4 BauGB noch von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden und abschließend gemäß § 6 Abs. 5 BauGB bekannt gemacht werden.

GRENZEN UND AKTUELLE
HERAUSFORDERUNGEN

B

GRENZEN UND AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

B

Die Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der Legislative in Bezug auf die Bewältigung der zentralen Aufgaben der Stadtentwicklung und der faktischen Situation in den Kommunen war demzufolge noch nie so groß wie zum heutigen Zeitpunkt

”

Steinebach und Müller 2006, S.91

In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, wo diese Lücken zwischen dem Anspruch an den Flächennutzungsplan als zentrales Dokument zur Steuerung städtebaulicher Entwicklung, und seiner praktischen Bedeutung liegen.

Die Untersuchung des Flächennutzungsplans gliedert sich in drei Abschnitte. Zunächst werden die Defizite im bestehenden System aufgezeigt, wie sie teilweise schon seit Jahren bekannt sind und in der Wissenschaft vielfach diskutiert wurden (B1). In einem zweiten Schritt wird dargestellt, wie der Wandel in der Gesellschaft und Planungstheorie sich auf den Flächennutzungsplan auswirkt (B2). In einem dritten Schritt wird das Verhältnis des Flächennutzungsplans zu anderen Planungsinstrumenten untersucht (B3). Aus den drei Untersuchungsfeldern sollen abschließend Thesen zu Grenzen und aktuellen Herausforderungen des Flächennutzungsplans entwickelt werden (B4).

Während die bestehenden Defizite schon gut dokumentiert sind, werden räumliche Planungen außerhalb der klassischen Bauleitplanung selten auf ihre Bedeutung für den Flächennutzungsplan hin untersucht. Daher ist der dritte Teil der Analyse als Schwerpunkt in diesem Kapitel zu sehen.

B 1 DEFIZITE DES BESTEHENDEN SYSTEMS

In der Literatur finden sich einige Autoren, die sich mit bestehenden Grenzen des Flächennutzungsplans als Planungsinstrument beschäftigt haben. Dazu gehören z.B. Greiving, Krautzberger, Mitschang und Albers. Es existieren auch Dissertationen die sich explizit mit dem Thema Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans beschäftigt haben. Hier sind besonders Kläre und Allin hervorzuheben. Evaluationen des Instruments wurden umfassend in den 90er Jahren vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) und im letzten Jahrzehnt von Mangels durchgeführt.

Dabei haben sich einige Schwächen des Flächennutzungsplans im Laufe der Anwendung gezeigt, andere liegen nicht in der Struktur des Planungsinstruments selbst, sondern seiner Anwendung in der Praxis. Es existieren auch Aspekte, die als Schwächen des Flächennutzungsplans gesehen werden können, jedoch bewusst in Kauf genommen wurden um Rechtssicherheit oder Praktikabilität herzustellen.

Zunächst sollen die Kritikpunkte aufgegriffen werden, die am häufigsten in der Literatur genannt werden. Dabei handelt es sich um die Frage nach Länge und Kosten des Verfahrens (B1.1) und seiner Flexibilität gegenüber Veränderungen (B1.2). Um den Flächennutzungsplan als hoheitliche Maßnahme zu verstehen, wird auch auf die Rolle von Politik und Verwaltung eingegangen (B1.3). Die Potenziale und Grenzen der Darstellungsformen in der Flächennutzungsplanung (B1.4) gehören im Gegensatz zu den zeitlichen Dimensionen städtischer Prozesse (B1.5) zu den bereits vielfach analysierten Themenbereichen.

B 1.1 VERFAHRENSLÄNGE UND KOSTEN

Eine umfassende Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 1996 (Bunzel 1996) belegt, dass die Aufstellung von Flächennutzungsplänen in Deutschland durchschnittlich 7 Jahre und 7 Monate dauert. Eine Spanne zwischen etwa sechs und 13 Jahren wird in einer jüngeren Publikation auf Basis von Fallstudien angegeben (Mangels 2006, S.235). Wie in A dargestellt, können die Schritte bis zur Bekanntmachung des Flächennutzungsplans zeitlich

stark voneinander abweichen, insbesondere wegen der Datenerhebung im Entwurf oder bei erneuten Auslegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

Mit den hohen inhaltlichen Anforderungen und dem gründlichen Planungsbedarf bei Neuaufstellungen gehen großer Zeitaufwand und auch finanzielle Belastungen einher (vgl. Greiving 1998, S.294). Die Kosten liegen schon in einer Stadt von 100.000 Einwohnern bei über 1.000.000 Euro (nach eigenen Berechnung, Mangels 2006, S.233). Die Berechnungen setzten sich aus der externen Beratungsdienstleistung, den verschiedenen Gutachten, den Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit, den Personalkosten der planenden Verwaltung und den Kosten für politische Sitzungen zusammen. In den von Mangels untersuchten Städten und Gemeinden war die Aufstellung des Flächennutzungsplan teilweise in über 50 Ratssitzungen auf der Tagesordnung.

Der Großteil der Gemeinden bewertet die Dauer der Aufstellungsverfahren in der Flächennutzungsplanung im Nachhinein als zu lang und würde in Zukunft ein beschleunigtes Verfahren bevorzugen (vgl. Steinebach 2006, S.30 ff.)

FLEXIBILITÄT B 1.2

Die Anpassungsfähigkeit des Flächennutzungsplans an wechselnde Umstände ist begrenzt. Dabei ist zwischen der Art des Inhalts selbst und der Form der Darstellung zu unterscheiden. Welche Art von Inhalten im Flächennutzungsplan dargestellt werden kann, wurde in Kapitel A dargestellt. Diese Inhalte hängen zudem von den Vorgaben aus der Regionalplanung ab.

Die Schwierigkeit bei den Darstellungen des Flächennutzungsplans besteht im Spannungsfeld zwischen rechtssicherer Festsetzung und dem Offenlassen von Alternativen. So müssen die Aussagen des Flächennutzungsplans, die von der Systematik der Baunutzungsverordnung geprägt sind, Vorgaben für die nachgelagerte Ebene der Bebauungspläne machen. Diese Vorgaben müssen ausreichend konkret sein, um das beabsichtigte Planungsziel zu verwirklichen. Sie dürfen allerdings nicht so starr sein, dass sie bei der geringsten Änderung der Gegebenheiten eine Planänderung nötig machen.

Städte wie Mönchengladbach, Hannover, Bonn oder Bielefeld haben Flächennutzungspläne, die in über 200 Änderungsverfahren modifiziert wurden. Die große Zahl an Änderungsverfahren bei den heute gültigen Flächennut-

zungsplänen ist als ein Indiz für die Starrheit der Inhalte des Flächennutzungsplans zu werten.

Durch zu starre Inhalte wird der Flächennutzungsplan von der Realität überholt und kann „diese weder abbilden, geschweige denn steuern oder gar optimieren“ (Allin 2009, S.23).

Ein wesentlicher Faktor, der dazu beiträgt, dass Inhalte des Flächennutzungsplans als zu starr empfunden werden, ist die hohe Prognoseunsicherheit. Zwar sind Veränderungen im Städtischen Raum weniger tagespolitischen Schwankungen unterworfen als andere Themen, dafür handelt es sich aber um sehr komplexe Zusammenhänge. Planungsrelevante Grundlagendaten befinden sich in ständigem Fluss, eine Veränderung kann zu keinem Zeitpunkt ausgeschlossen werden (vgl. Klärle 2001, S.36).

“Die Planungsaussagen des Flächennutzungsplans bilden somit innerhalb des dynamischen Entwicklungsprozesses einen zeitlichen Schnitt, quasi eine Momentaufnahme der räumlichen Planungsziele, und dienen als mittel- bis langfristiger Orientierungsrahmen. Die Ziele der Stadtentwicklung werden jedoch faktisch auch ohne formales Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans inhaltlich ständig modifiziert und fortentwickelt durch eine Vielzahl paralleler Planungen und auf kurzfristige Umsetzung orientierter Detailkonzepte.“ (Bose 1999, S.68). Deutlich kritischer zur Funktion des Flächennutzungsplans formuliert Albers (2008, S.58):

“
Er ist weder differenziert genug in seinen Aussagen, um eine solche Lenkungsfunktion für die Bebauungspläne zu erfüllen, noch ist er hinreichend flexibel und offen für Alternativen, um dem geforderten langfristigen Plan zu entsprechen.
”

Zentral für die Aussagekraft des Plans ist die Planzeichnung. Sie ist grundlegend für die Kommunikation der Inhalte und enthält im Wesentlichen keine Aussagen zu Veränderungen (vgl. Allin 2009, S.90). Dadurch ist sie von Änderungen der Planungsgegebenheiten nicht betroffen. Als Folge des nicht abgeschlossenen Darstellungskatalogs in § 5 Abs.2 BauGB wird man jedoch nicht daran gehindert, zeitliche Angaben in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Hier besteht die Möglichkeit den „statische Charakter“ des Flächennutzungsplanes aufzubrechen, insbesondere da nach Weber und

Franck (nach ebd. S.32) ein Denken in Prozessen bei Raumwissenschaften weitestgehend unterentwickelt sei.

ROLLE VON POLITIK UND VERWALTUNG IN AUFSTELLUNG UND VERMITTLUNG

B 1.3

Die Aufstellung von Bauleitplänen darf nicht als allzu wissenschaftliches Handeln missverstanden werden. Da die Gemeinden allein über die Planungshoheit verfügen, ist die Aufstellung der Bauleitpläne von vielen informellen, politischen Gegebenheiten abhängig (vgl. Klärle 2001, S.14).

Einen besonders starken Einfluss übt der Bürgermeister selbst aus. So können einzelne planerische Entscheidungen, die auch für den Flächennutzungsplan von hoher Bedeutung sind, zum kommunalen Wahlkampfthema werden. Wenn es dann zu einer Verschiebung des politischen Mehrheitsverhältnisse kommt, hat dies auch Folgen für die Planinhalte. Aufgrund der hohen durchschnittlichen Dauer eines Aufstellungsverfahrens sind solche Politikwechsel keine Seltenheit. (ebd. S.31)

Neben der Politik hat auch die Verwaltung einen starken Einfluss auf die Planung. Ein der wichtigsten Aufgaben ist dabei die Bearbeitung und Bewertung von Stellungnahmen, die in den Beteiligungsverfahren von Trägern öffentlicher Belange und Bürgern abgegeben wurden.

Dabei kommt es nicht selten zu einem Dilemma. Bürger beteiligen sich besonders engagiert, wenn sie persönlich betroffen sind. Entsprechend entstandene Stellungnahmen werden von der Verwaltung oft nicht konstruktiv verstanden, sondern als reine Verhinderungstaktik betrachtet. In dieser Annahme wird Bürgerbeteiligung möglichst reduziert. Dieses Vorgehen verärgert die in ihren Anliegen nicht ernst genommenen Bürger wiederum und sie wählen das Mittel der Skandalisierung von Einwänden über die Medien. So wird die Verwaltung noch weiter in ihrer Position bestärkt (vgl. Selle 2007, S.65).

Zur Rolle der Bürger >>
siehe auch B2.6

Neben der fehlenden Anschaulichkeit, erschwert auch die Vielzahl der unterschiedlichen Symbole, die für differenzierte Festsetzungen notwendig ist, das Lesen des Flächennutzungsplans. Damit verbunden sind auch Schwierigkeiten bei einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung. Wenn Bürger einen

Flächennutzungsplan nur schwer verstehen können, können sie sich kaum an der Erstellung beteiligen. Eine Auslegung des Plans im Aufstellungsverfahren ist also ohne die Hilfestellung eines Verwaltungsmitarbeiters wenig sinnvoll (vgl. Albers 2008, S.58).

Natürlich gibt es auch Beispiele für gut gelungene Bürgerbeteiligung. Doch auch vermeidlich erfolgreiche Veranstaltungen wie Zukunftswerkstätten oder ähnliche Veranstaltungsformate haben nur nachhaltigen Erfolg, wenn der Umgang mit den Ergebnissen transparent ist. Fließen Ergebnisse einer informellen Bürgerbeteiligung nicht in die formelle Planung ein, führt das zu einer weiteren Unzufriedenheit der Beteiligten. Aus verschiedenen Gründen kann der Verwaltung bei der Aufstellung des möglicherweise abstrakt erscheinenden Flächennutzungsplans auch Desinteresse begegnen. (vgl. Selle 2007, S.65)

Die Rolle der Bürger als „zu Beteiligende“ hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Bürgerschaftliches Engagement wird vermehrt als Potential für die Stadtentwicklung wahrgenommen. Dazu ausführlicher in Kapitel B2.4.

B 1.4 DARSTELLUNGSFORMEN

Die Darstellungen im Flächennutzungsplan sind an die PlanZV gebunden und gelten als zu „spröde und zu wenig plastisch“ für Außenstehende (vgl. Allin 2009, S.38). Dabei sind die grafischen Festlegungen im Vergleich zum Bebauungsplan elementar, denn nach heutiger Rechtslage gelten textliche Erläuterungen nur als Verfahrensanforderung. Sie sind aber nicht Teil des Plans.

Die Lesbarkeit der grafischen Informationen ist nicht in jedem Fall gegeben, wie oben beschrieben. Die in den meisten Plänen fehlende Differenzierung zwischen Bestand und Neuplanung erschwert das Verständnis zusätzlich.

Nur in etwa einem Viertel der Flächennutzungspläne ist eine solche Differenzierung zwischen Bestand und Planung der Bodennutzung zu finden. In der PlanZV ist eine plangraphische Unterscheidung zwischen bereits bestehenden Bodennutzungen und solchen, die erst noch Realität werden sollen, nicht explizit vorgesehen (ebd. S.84). Zeitliche Dynamiken werden nicht berücksichtigt.

Betrachtet man den Flächennutzungsplan als zukünftiges Abbild der Boden-

nutzung, mag dieser Ansatz auch logisch sein. Für die Verständlichkeit ist es in jedem Fall ein Nachteil. Darüber hinaus werden im Flächennutzungsplan in einem einzigen Plan Festsetzungen zu unterschiedlichsten Sachverhalten gemacht. Diese Sachverhalte unterscheiden sich in ihrer Größenordnung und dem Detailierungsgrad.

Der Flächennutzungsplan hat die Aufgabe, die gewünschte städtebauliche Entwicklung in Grundzügen darzustellen. Dabei unterscheiden sich die Festsetzungen im Flächennutzungsplan von denen der Bauleitplanung, indem sie eine gewisse „Unschärfe“ haben sollen. Aktuelle Flächennutzungspläne werden dem nicht mehr gerecht. Sie werden mit CAD-Programmen auf digitalen Kartengrundlagen erstellt.

Das führt zu einer zu hohen Maß an Genauigkeit. Mit der schriftlichen Begründung wird die nicht beabsichtigte Genauigkeit der zeichnerischen Darstellungen dann relativiert.

ZEITLICHE DIMENSION STÄDTISCHER PROZESSE **B 1.5**

Stadtentwicklung wird auf einer Vielzahl von Ebenen beeinflusst. Dabei laufen verschiedene Prozesse parallel ab. Unterschiedliche Akteure agieren im Raum auf unterschiedliche Weise. So kann das Stadtbild von einem privaten Bauvorhaben genau wie von einer öffentlichen Platzgestaltung geprägt werden. Der Raum wird jedoch nicht nur wesentlich von der gebauten Umwelt bestimmt, sondern auch durch die in ihm Handelnden. Die Frage, ob eine Person ihre Wege zu Fuß, mit dem Rad oder dem PKW bestreitet, hat großen Einfluss auf den Raum. Ein weiteres Beispiel für einen raumbeeinflussenden Faktor ist der Mietpreis. Ein hoher Mietpreis kann in einer Gegend eine gewisse Exklusivität eines Quartiers garantieren. In einer anderen Gegend wiederum würde derselbe Mietpreis zu Leerstand führen.

Ein besonderer Aspekt ist dabei die zeitliche Dimension städtischer Prozesse. So wirkt sich der demographische Wandel auf Jahrzehnte hin aus, während die Pleite einer Fabrik unmittelbare Folgen hat. Handelt es sich bei den beiden genannten Beispielen um kaum beeinflussbare Faktoren für die Stadtentwicklung, so ist die Bedeutung der zeitlichen Dimension auch bei planbaren Maßnahmen nicht geringer. Wird beispielsweise ein Haus gebaut, determiniert man damit für Jahrzehnte bauliche Strukturen. Verändert man dem gegenüber

die Ladenöffnungszeiten, so handelt es sich auch um eine raumwirksame Maßnahme, diese ist jedoch kontinuierlich anpassbar.

Dazu Albers: „Zudem zeigt die Erfahrung, dass der Blick auf die ‚voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde‘ nicht auf allen Gebieten gleichmäßig in die Zukunft vordringen kann. Eine Schulplanung beispielsweise ist relativ einfach, weil die Zahl der künftigen Schulkinder - von Wanderungsbewegungen abgesehen - sechs Jahre vorher bekannt zu sein pflegt. Schwieriger kann es mit anderen öffentlichen Einrichtungen und ihrer Priorität unter den konkurrierenden städtischen Investitionen werden.“ (Albers 2008, S.56)

Im Flächennutzungsplan wird ein Bild der Stadt in 10 bis 15 Jahren gezeichnet. Angesichts der unterschiedlichen Geschwindigkeiten städtischer Prozesse erscheint diese Festlegung willkürlich.

Die Verarbeitung der inhaltlich höchst komplexen, raum- und flächenbezogenen Sachverhalte auf der gesamtstädtischen Ebene enden demnach in der Flächennutzungsplanung immer noch traditionsgemäß mit der Erstellung eines einzigen Planes als Endprodukt der formellen Planungs- und Entscheidungsabläufe.

B 2 ANGEBOTSPLANUNG IM WANDEL

Die im vorherigen Kapitel genannten Grenzen des Flächennutzungsplans liegen in seiner Natur. Teilweise wurden diese Grenzen bewusst in Kauf genommen, um die Lesbarkeit und Rechtssicherheit des Instruments zu gewährleisten. Weitere Grenzen, wie Verfahrenslänge und das Ausmaß der Prognoseunsicherheit wurden erst nach einer Vielzahl von Aufstellungsverfahren deutlich. Es gibt auch Grenzen des Flächennutzungsplans, die nicht grundsätzlich auch ein Nachteil sein müssen, wie z.B. die Reduzierung des eigentlichen Planinhalts auf die grafische Darstellung. Andere Grenzen ergeben sich aufgrund eines gewandelten Planungsverständnisses. So wird fehlende Lesbarkeit für Bürger heute, im Zuge wachsender Bedeutung von Beteiligung, sicher anders bewertet als noch vor fünfzig Jahren, ohne dass sich in der Sache etwas wesentlich verändert hätte.

In diesem Kapitel werden aktuelle Herausforderungen aufgezeigt, die die Eignung des Flächennutzungsplans als Instrument der vorbereitenden Bauleitplanung grundsätzlich in Frage stellen. Diese Diskussion wurde bereits in den 1990er Jahren geführt. Die DIFU-Studie (Bunzel 1996) diskutiert, ob der Flächennutzungsplan für die nachfolgende Planung praktisch bedeutungslos geworden ist. Ohne dass die Studie der Flächennutzungsplanung eine völlige Bedeutungslosigkeit attestiert, zeigt sie letztendlich, dass dies schon damals in der Fachwelt diskutiert wurde. Die Situation hat sich weiter verändert und gewisse Trends haben sich verstetigt.

“
Wachsende Herausforderungen bei zunehmender Prognoseunsicherheit und reduzierten finanziellen Handlungsspielräumen - so muss die Ausgangssituation im Jahr 2011 für die meisten deutschen Kommunen beschrieben werden.

”

Deutscher Städtetag 2011, S.3

Mit dieser Beschreibung benennt der Deutsche Städtetag drei wesentliche Felder, die Auswirkungen auf die Flächennutzungsplanung haben: finanzieller Handlungsspielraum, Zunahme von Herausforderungen und die Prognoseunsicherheit.

Die reduzierten Handlungsspielräume durch rückläufige Steuereinnahmen und ein neues Aufgabenverständnis führen dazu, dass die Städte neue Wege finden müssen, um Projekte zu initiieren. Dabei geht es besonders um das Zusammenwirken mit Investoren, aber auch das Erschließen von Fördermitteln. Die Verwaltung gilt nicht länger als wesentlicher Planungsakteur. Es stellt sich die Frage, wer die treibende Kraft für städtebauliche Entwicklungen ist. Raumbezogenes Planen wird vermehrt als die Koordination raumwirksamer Aktivitäten von den Raum beeinflussenden Akteuren verstanden (vgl. Allin 2009, S.123). Die bedingenden Veränderungen der Wirtschafts- und Kommunalpolitik sind heute rasant. Dabei hinkt der Flächennutzungsplan jenen Gegebenheiten hinterher und ist teils vergeblich bemüht, das Planwerk den wirtschaftlichen Veränderungen und politischen Entscheidungen anzupassen (vgl. Klärle 2001, S.46 f.). So degradiert zum Flächenkataster, kann er seiner Aufgabe als steuerndes und raumplanerisches Instrument nicht mehr gerecht werden.

Zu den wachsenden Herausforderungen gehört an erster Stelle der demografische Wandel. Zu dessen Bewältigung müssen neue Strategien im städtischen Raum gefunden werden. Das Zusammenspiel dieser Faktoren führt dazu, dass die klassische Angebotsplanung in Frage gestellt wird.

Mitschang konstatiert erheblichen Bedeutungsverlust für den Flächennutzungsplan als planerisches Steuerungsinstrument (vgl. Mitschang 2007, S.104) und spielt damit auf die bekannte Prognoseunsicherheit an. Die traditionelle Angebotsplanung, bei der die Gemeinde Bauflächen anbietet, ist nicht länger vorherrschende Planungsmaxime. Es stellt sich die Frage, wer die treibende Kraft für städtebauliche Entwicklungen ist. Raumbezogenes Planen wird vermehrt als die Koordination raumwirksamer Aktivitäten von den Raum beeinflussenden Akteuren verstanden. (vgl. Allin 2009, S.123)

Die Rolle des Flächennutzungsplans in der zweistufigen Bauleitplanung ist nicht allein durch den seinen Bedeutungsverlust geprägt. Es gibt auch einen gegenläufigen Trend. Es besteht vermehrt das Bedürfnis einzelne raumrelevante Nutzungskonflikte schon auf der Ebene des Flächennutzungsplans zu regeln. Dabei untergraben Flächennutzungspläne häufig durch ihre Detailschärfe das Prinzip der Zweistufigkeit der Bauleitplanung (vgl. Klärle 2001 S.47). Aus der Diskrepanz zwischen tatsächlicher Bedeutung des Flächennutzungsplans in der Praxis und dem hohen gesetzlichen Steuerungsanspruch folgert Mangels die Forderung nach einer umfassenden Aufwertung des Instruments der Flächennutzungsplanung in der Planungspraxis (vgl. Steinebach 2006, S.158).

Für eine erhöhte Steuerungswirkung und flexible Bewältigung ungewisser Entwicklungen durch die Flächennutzungsplanung wären allerdings vermehrt strategische Elemente wie Prioritätsstufen, Umsetzungsbezüge, Wenn-Dann-Relationen und qualitative Darstellungen wie Dichtewerte und sonstige verbale Vorgaben in den Plan und seine Begründung zu integrieren (ebd. S.77).

RATIONALER PLANUNGSANSPRUCH **B 2.1**

Die Vorstellung vom Flächennutzungsplan als Ergebnis einer gesamtstädtischen Planung, die auf einem nahezu vollständigen Rationalitätsanspruch beruht und den Anspruch hat, eine optimale Lösung für alle städtischen Probleme bereit zu halten, hat in der Praxis an Bedeutung verloren. Dazu hat auch die ausbleibende Erfüllung der überambitionierten Pläne geführt. Der erhöhte Komplexitätsgrad von Entscheidungsvorbereitungen durch die planende Verwaltung bewirkt außerdem, dass die regionalen Parlamente die Konsequenzen von Planungen kaum noch überschauen können (vgl. Bose 1999, S.33).

Trotzdem ist die derzeitige Praxis der Stadtplanung nach wie vor stark von den Einflüssen des so genannten rationalen Planungsmodells geprägt (vgl. Allin 2009, S.3). Der Flächennutzungsplan ist ein klassisches Instrument aus der Zeit dieser Planungsmaxime und ist damit ebenso auf seine Tauglichkeit hin zu überprüfen.

Teil des Rationalen Planungsverständnisses ist die Überzeugung räumliche Probleme mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen begegnen zu können. Schon vor über zehn Jahren kritisierte Gatzweiler: "40 Jahre Erfahrung mit der Anwendung des Planungsrechts zeigen, dass gesetzliche Normen allein nicht ausreichen, um in der Raumordnungs- und Städtebaupolitik den Sprung von der Programmatik zum Vollzug zu schaffen." (zitiert nach Bose 1999, S.44)

Es wird heute auf Strategien gesetzt, die als „strategische Planungen“ bezeichnet werden können. Dabei haben die Pläne nicht länger den Anspruch eine einzige optimale Lösung darzustellen, die alles umfasst. Eine neue Planung wird „zielorientiert und perspektivisch“ genannt. Sie ist stärker maßnahmenbezogen und projektorientiert. Für die Lösung räumlicher Aufgaben werden Planungsebenen und -elemente flexibler miteinander verknüpft. Der Planungsprozess wird offener und ist nicht mit dem Druck einer Plangrafik abgeschlossen. (vgl. Bose 1999, S.30)

B 2.2 FINANZIELLE SITUATION DER GEMEINDEN UND NEUE AKTEURE

Aufgrund sinkender Haushaltseinnahmen sind die Kommunen häufig dazu gezwungen, ungeachtet städtebaulicher Ziele der Flächennutzungsplanung auf Einzelprojekte schnell zu reagieren (vgl. Klärle 2001, S.49). Ein Problem, dass sich oft auch bei gewissenhafter Planung nur schwer mit der Flächennutzungsplanung lösen lässt, ist die fehlende Aktivierbarkeit von Flächen, weil sie durch die Planung nicht zu Verfügung stehen oder kein Gestaltungszugriff besteht. Besonders bei der Innenentwicklung werden Flächen Funktionen zugewiesen, die wegen der Eigentumsverhältnisse dann nie entsprechend genutzt werden. So besteht immer eine Diskrepanz zwischen den dargestellten Flächenreserven und den tatsächlich verfügbaren Flächen. Ein Planung, die Flächennutzungsentscheidungen darstellt, jedoch den Bezug zur Aktivierbarkeit der Flächen vermissen lässt, ist ineffektiv (vgl. Greiving 1998, S.294).

Als Reaktion auf neue Bedingungen und ein verändertes Staatsverständnis hat sich die Verwaltung von einer allgemein vorsorgenden zu einer dienstleistenden entwickelt (vgl. Albers 2008, S.109). Die Situation der Gemeinden erfordert es, weitere Kräfte für die bauliche Gestaltung des Gebiets zu aktivieren.

Gemeinden, die sich investive Maßnahmen aus eigenen Mitteln nicht mehr finanzieren können, sind auf neben Investoren auf staatliche Hilfe angewiesen. Doch viele Kommunen können nicht einmal den geforderten Eigenanteil bei Projekten der Städtebauförderung von einem Drittel der Investitionssumme aufbringen. Bisher war die Städtebauförderung eine Art Handlungsgarantie für Gemeinden, in denen vor dem Hintergrund der Verluste kaum noch Erneuerung stattfindet. Nun haben sich die Spielräume für die Städte weiter eingeeengt. Die Bundesländer reagieren darauf, indem in einigen Ländern die staatliche Förderung für finanzschwache Kommunen ausnahmsweise bis zu 90% betragen kann (vgl. Krautzberger 2010, S.91).

Damit einher geht auch eine zunehmende Orientierung hin zu Kooperationen mit Privaten Akteuren. Unter dem Stichwort Public-Private Partnership (PPP) bekannt geworden, hat diese Zusammenarbeit mit Unternehmen auch in der Stadtentwicklung stetig an Bedeutung gewonnen (vgl. Albers 2008, S.109). Diese Kooperationen werden auch genutzt um Standortvorteile auszubauen, um im vermeintlichen Wettbewerb zwischen den Gemeinden um

Investoren zu bestehen.

Über öffentliche Investitionen zum Beispiel in Schulen, Krankenhäuser, Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur soll die Attraktivität gesteigert werden. Einzige Refinanzierungsquelle ist dabei eine Steigerung der Steuereinnahmen durch Betriebe und Einwohner. Ausbleibende Nachfrage bzw. Zuzug führt dann leicht zu Fehlinvestitionen (ebd.).

“
Wer also verändert, entwickelt und baut die Stadt? Eine unüberschaubare Zahl von Bauherren - insbesondere Behörden, Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen, private Haushalte jeweils für die Bedürfnisse ihrer Institution, ihres Betriebes, ihrer Familie - ist daran beteiligt.

”

Krautzberger 2010, S.110

In Anbetracht von Wirtschaftskrisen und sinkenden Haushaltseinnahmen sind Städte daher zu einer flexiblen Behandlung von Einzelprojekten gezwungen (vgl. Demske 2009, S.230).

PROJEKTPLANUNG B 2.3

Die im vorherigen Kapitel genannten finanziellen Rahmenbedingungen und das veränderte Rollenverständnis führen also zu einer verstärkten Orientierung auf private Investoren. Einher geht eine stärkere Projektorientierung und die vermehrte Einflussnahme Privater auf kommunale Entscheidungen (vgl. Klärle 2001, S.49). Die Veränderungen hin zur Projektplanung lassen insbesondere bei folgenden Aspekten nachvollziehen: Parallelverfahren, der Umweltverträglichkeitsprüfung, bei städtebaulichen Verträgen sowie bei Vorhaben- und Entwicklungsplanung.

Selbst wenn Flächennutzungspläne abgestimmt mit anderen Behörden aufgestellt wurden, ist die letztendliche Entscheidung über eine Flächennutzung eher eine sektorale einzelfallbezogene. Entscheidungen über Projekte fallen häufig nicht auf der Basis der gesamtstädtischen Konzeption, sondern vielmehr anhand punktueller, räumlich oder fachlich beschränkter Anlässe. Greiving schreibt der Flächennutzungsplanung kaum noch eine gestalterische Funktion zu, da vorhabenbezogene Anstöße zu Planänderungen von außen und ohne gesamtstädtische Perspektive an die Planung herantreten (vgl. Greiving 1998, S.294).

Ein klares Indiz dafür ist die Tatsache, dass mehr als die Hälfte aller Änderungsverfahren bei Flächennutzungsplänen parallel zu einem Bebauungsplanverfahren unternommen werden (vgl. Allin 2009, S.24). Dabei kann durchaus in Frage gestellt werden, ob die Praxis der Flächennutzungsplanung dabei noch den Erfordernissen des § 1 Abs. 5 BauGB entspricht (vgl. Greiving 1998, S.294), zumal sich die Gemeinden zwischen gleichrangigen Wegen entscheiden können (vgl. Krautzberger 2010, S.294).



siehe auch
§ 17 UVPG

Europarechtliche Einflüsse verstärken diese Verschiebung hin zur Projektplanung weiter. Die europarechtlich vorgegebene Umweltprüfung (UP) von Bauleitplänen (§ 2 Abs. 4 BauGB) ersetzt die europarechtliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Da die UP obligatorisch ist, führt dies unausweichlich zu einem noch stärkeren Projektbezug der Planung.

Desweiteren sind städtebauliche Verträge zu nennen. Im Bereich der Stadtentwicklung prägen sie seit Anfang der 1990er Jahre das kommunale Geschehen (ebd. S.11). Auch die Anstöße für städtebauliche Planungen und Maßnahmen gehen in der städtebaulichen Praxis keineswegs ausschließlich oder auch nur regelmäßig von einem der öffentlichen Verwaltung aus. Vielfach ist städtebauliches Handeln der Gemeinde als Reflex auf private Initiativen zu kennzeichnen. Als Prototyp der projektorientierten Planung schafft der Vorhaben- und Erschließungsplan eine weitere Verschiebung der Zuständigkeiten. Die Initiative zur Schaffung von Baurechten liegt bei diesem Instrument in der Hand des Investors. Dieser arbeitet die städtebauliche Planung aus und verpflichtet sich vertraglich zu ihrer Verwirklichung sowie zur Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten. (ebd. S.12)

Bei all der Projektorientierung bedarf es geradezu des Korrektivs zur durch Investoren geleiteten Bauleitplanung, der Flächennutzungsplanung, so Demske sinngemäß (2009, S.232). Entsprechend der gesetzgeberischen Maßgabe fallen ihr die Sicherung der geordneten Bebauung und der Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Interessen im gesamten Gemeindegebiet zu. Diese Forderung nach Koordination der projektorientierten Planung ist zu unterstreichen. Offen bleibt jedoch die Frage, ob der Flächennutzungsplan dazu das geeignete Instrument ist.

ROLLE DER BÜRGERSCHAFT **B 2.4**

Der Verlust der Stellung der Gemeinde als wesentlicher Initiator und Lenker der Planung führt neben der gestärkten Rolle der Investitionsinteressenten auch zu einer neuen Rolle der Bevölkerung. Gemeinden beginnen Bürger vermehrt in Planungsprozesse einzubinden, nicht alleine aus demokratisch-legitimatorischen Gründen, sondern zur Mobilisierung endogener Potenziale und zur Aufrechterhaltung lokaler Bezüge (vgl. Steinebach 2006, S.13).

Die grundsätzliche Schwierigkeit einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsbeteiligung im Aufstellungsverfahren und der schweren Lesbarkeit der Flächennutzungspläne für die Öffentlichkeit wurde bereits dargelegt. Die Problematik erhält jedoch eine neue Dimension. In der globalen Informationsgesellschaft in der ein Großteil der Bevölkerung über einen Breitbandinternetanschluss verfügt, wächst auch das Interesse der Öffentlichkeit an Planungsentscheidungen mitzuwirken (vgl. Klärle 2001, S.54)

Dieses Interesse beruht dabei nicht allein auf dem Wunsch, klassische Bürgerbeteiligung nun auch digital verfügbar zu machen. Aktuell wird der Wunsch nach einer ganz neuen Beteiligungskultur diskutiert. Dabei spielt die Bauleitplanung nur selten eine Rolle. Die mediale Diskussion um Beteiligungskultur beschränkt sich meist auf umstrittene Großprojekte. Dabei bietet gerade die Ebene der Flächennutzungsplanung Ansatzpunkte über die Ziele der Stadtentwicklung der Gemeinde öffentlich zu diskutieren. Diesem Bedürfnis wird mit informellen Verfahren, wie Masterplänen und Leitbildern offensiver begegnet.

Zur aktuellen Diskussion um Beteiligung siehe auch www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de



RÜCKBAU ALS AUFGABENFELD **B 2.5**

Die vielleicht radikalste Abkehr von der Angebotsplanung ist in schrumpfenden Regionen zu beobachten. Städte die sich mit dem Rückbau von Siedlungsteilen konfrontiert sehen, können mit dem Ausweisen neuer Bauflächen die Stadtentwicklung nicht gestalten. Den Rückbau auf der Ebene des Flächennutzungsplanes vorzubereiten und zu lenken ist eine große Herausforderung. Zwar steht das Instrumentarium des Planungsrechts, und dabei speziell die vorbereitende Bauleitplanung dem Rückbau nicht grundsätzlich entgegen, eine aktive Steuerungsfunktion kann der Flächennutzungsplan jedoch nur schwer entfalten (vgl. Allin 2009, S.131). Dabei besteht gerade im Rückbau, mit seinen Veränderungen für Bewohner und Stadtstruktur, ein großer Bedarf an koordinierter Planung.

B 3 PLANUNG AUSSERHALB KLASSISCHER BAULEITPLÄNE

Mit klassischer Bauleitplanung ist hier das zweistufige System nach Baugesetzbuch gemeint. Planung hat sich zu keinem Zeitpunkt ausschließlich auf diese Abfolge von Plänen beschränkt. Doch der Wandel in der Rolle des Flächennutzungsplans wird verstärkt durch die Entwicklung des Städtebaurechts selbst, das den Gemeinden zur Bewältigung ihrer räumlichen Konflikte in immer stärkerem Umfang neue Planungsinstrumente zur Verfügung stellt (vgl. Mitschang 2008, S.51). Mangels Evaluation von Flächennutzungsplänen hat sich dazu eine Diskrepanz zwischen dem hohen gesetzlichen Steuerungsanspruch der Flächennutzungsplanung und ihrer im Verhältnis dazu geringen tatsächlichen Bedeutung ergeben (vgl. Mangels 2006, S.158).

Mit dem Klimawandel und dem gestiegenen Umweltbewusstsein geht eine Ökologisierung der Planung einher. Dieser Trend findet in der Strategie des Flächensparens Ausdruck. Innenentwicklung wird gefördert, Böden im Außenbereich sollen geschützt werden. Dem Zusammenhang zwischen Innenentwicklung und dem Einfluss neuer rechtlicher Verordnungen auf den Flächennutzungsplan widmet sich das folgende Kapitel (B3.1). Ebenfalls eng mit dem Klimawandel verbunden ist der forcierte Ausbau erneuerbarer Energien. Dies verursacht einen Wandel des Außenbereichs (B3.3). In diesem Zusammenhang lohnt auch eine nähere Untersuchung des Instruments des Teilflächennutzungsplans (B3.4). Auch mit informellen städtebaulichen Konzepten wird dem Klimawandel begegnet (B3.7), dabei spielen integrierte Stadtentwicklungskonzepte eine besondere Rolle.

Planungen mit dem Anlass des Klimawandels und der Energiewende sind dabei nur beispielhaft für den Einsatz von Planungen, denen nicht mit den klassischen Instrumenten begegnet wird (B3.5). Das Kapitel zu Masterplänen (B3.6) zeigt den breiten Einsatz informeller Instrumente auf.

Das Verhältnis der Ebene der Bebauungspläne und der Flächennutzungspläne ist in der Realität zunehmend ambivalent. Das Entwicklungsgebot wird aus zwei Richtungen aufgeweicht (vgl. Klärle 2001, S.47). Einerseits werden vorzeitige Bebauungspläne erstellt, die die gesamtgemeindliche Lenkungsfunction schwinden lassen, andererseits entstehen Flächennutzungspläne mit einer Detailschärfe, die eigentlich für Bebauungspläne vorgesehen ist.

BEBAUUNGSPLÄNE DER INNENENTWICKLUNG **B 3.1**

Die im vorangegangenen Kapitel erläuterten fehlenden Umsetzungsbezüge in der Flächennutzungsplanung kommen bei der Innenentwicklung besonders zum Tragen.

Die Innenentwicklung ist ein wesentlicher Trend der Stadtentwicklung in diesem noch jungen Jahrhundert. Mit Innenentwicklung ist eine Stadtentwicklung gemeint, die sich im wesentlichen in den Grenzen der bestehenden Stadtausdehnung vollzieht. Methoden hierbei sind auf der einen Seite Maßnahmen, die auf die Begrenzung von Flächenverbrauch ausgelegt sind und die Siedlungsexpansion verringern soll, zum anderen auch Maßnahmen, welche die Qualität der bestehenden Strukturen stärken sollen.

Eng verknüpft ist eine alternative Strategie der Siedlungsentwicklung, die Flächenkreislaufwirtschaft oder das Flächenrecycling. Sie beinhaltet im Kern die Nachverdichtung und Umnutzung brachgefallener oder untergenutzter Grundstücke. Zur entscheidenden Flächenmobilisierung und Koordination zwischen den Akteuren trägt der Flächennutzungsplan selbst nichts bei allerdings wird das dem Plan innewohnende Prinzip der Nachhaltigkeit angeführt um Flächensparsamkeit zu implementieren(vgl. Klärle 2001 S.48). Allin formuliert dazu in Anlehnung an das englische Planungssystem eine konkrete Vision für den Gebrauch des Flächennutzungsplans (Allin 2009, S.134): „Die Integration quantifizierter Ziele – von Ganser am Beispiel der Gewährleistung einer flächensparsamen Siedlungsentwicklung nach dem Vorbild des 60%-Target im englischen Planungssystem analysiert – ist demnach dazu geeignet, die strategische Funktion des Flächennutzungsplanes auf der gesamtstädtischen Ebene zu stärken. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Erarbeitung einer Potenzialanalyse zur Flächenwiedernutzung für die Gesamtstadt“

Um der Innenentwicklung planerisch gerecht zu werden trat am 01.01.2007 das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben zur Innenentwicklung der Städte“ in Kraft. Die Stärkung der Innenentwicklung soll auch 2012 wieder Inhalt einer Novelle des Baugesetzbuches werden. (vgl. Internetpräsenz des BMVBS 2011)

Zum Zweck der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung können nach § 13a BauGB

spezielle Bebauungspläne der Innenentwicklung aufgestellt werden. Für diese speziellen Bebauungspläne gibt es ein beschleunigtes Verfahren.

Das beschleunigte Verfahren unterliegt jedoch der Einschränkung, dass die Größe der Grundfläche der geplanten Bebauung weniger als 20.000 Quadratmeter umfasst, dabei ist eine Stückelung einer größeren Grundfläche nicht möglich. Die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, sind zusammen zu rechnen.

Eine weitere Konstellation gibt es für Plangebiete mit einer Grundfläche über 20.000, jedoch weniger als 70.000 Quadratmeter. Für diese Fallgruppe ist durch eine Vorprüfung des Einzelfalls (Screening) zu klären, ob vom Bebauungsplan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen. Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können, sind an der Vorprüfung des Einzelfalls zu beteiligen.

In einem beschleunigten Verfahren gibt es Erleichterungen bei der Planaufstellung, so kann von der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB und der vorgezogenen Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 1 abgesehen werden. Ebenso ist, wie beim vereinfachten Verfahren, eine Umweltprüfung nicht durchzuführen, und damit auch kein Umweltbericht zu erstellen.

Ein weiterer Aspekt um beschleunigten Verfahren ist für die vorbereitende Bauleitplanung von Bedeutung. Ein Bebauungsplan der Innenentwicklung kann von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen, bevor dieser geändert oder ergänzt ist. Der Flächennutzungsplan ist dann im Wege der Berichtigung anzupassen. Sobald der Bebauungsplan in Kraft tritt, werden die entgegenstehenden Darstellungen des Flächennutzungsplans hinfällig.



Ausnahme vom Entwicklungsgebot

Zu Gunsten der Verfahrensbeschleunigung wird eine Ausnahme vom Entwicklungsgebot gemacht. Das Prinzip der Zweistufigkeit wird damit für den Anwendungsbereich von § 13a BauGB und damit im Grunde genommen für den gesamten besiedelten Bereich einer Gemeinde aufgegeben. (vgl. Mitschang 2008, S.57)

Diese Ausnahmen vom Entwicklungsgebot unterliegender Einschränkung, dass die städtebauliche Entwicklung und Ordnung darf nicht beeinträchtigt wird (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 Hs. 2 BauGB). Die Erfüllung dieser Vorgabe stellt

keine entscheidende Hürde dar. Es sind kaum Fälle in der Praxis zu erwarten in denen es der Gemeinde nicht gelingt glaubhaft zu machen, dass ihre Planung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entspricht. Sehr wohl sind Fälle denkbar, in denen Bebauungspläne der Innenentwicklung nicht mit den strategischen Zielen vereinbar sind, die einmal dem Flächennutzungsplan zu Grunde lagen. Ein Bebauungsplan kann also nicht grundlegend die städtebauliche Ordnung beeinträchtigen, allerdings die gewünschte städtebauliche Entwicklung.

Durch das beschleunigte Verfahren werden praktisch keine Vorgaben geplant, die nicht auch über ein paralleles Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans realisiert werden könnten. Die vielen Änderungen des Flächennutzungsplans sind schon lange gängige Planungspraxis in den Gemeinden. Sie sind allerdings unbeliebt, da sie Verwaltungskapazitäten binden und zusätzliche Kosten verursachen. So hat der Gesetzgeber gewissermaßen legalisiert, was praktisch schon längst vollzogen wurde. Es handelt sich beim beschleunigten Verfahren im Grundsatz um keinen neuen Trend, jedoch um einen klaren Eingriff in die Zweistufigkeit der Bauleitplanung. (vgl. Mitschang 2008, S.61)

Der Anwendungsbereich der Bebauungspläne der Innenentwicklung wird über die Vorschriften aus § 214 BauGB zusätzlich erweitert. Bei Planungen die nicht eindeutig der Innenentwicklung dienen, also beispielweise in städtischer Randlage sind, darf das beschleunigte Verfahren eigentlich nicht angewendet werden. Verkennt die Gemeinde diese Voraussetzungen für die Verfahrensanwendung, so ist dies nach § 214 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BauGB für den Bebauungsplan unbeachtlich. So kann dieser auch im beschleunigten Verfahren erstellt werden, wenn er nicht unstrittig der Innenentwicklung dient.

Die Bedeutung des beschleunigten Verfahrens ist nicht zu unterschätzen. Bebauungspläne der Innenentwicklung haben sich in vielen Gemeinden als Regelverfahren etabliert und tragen so zum Bedeutungsrückgang des Flächennutzungsplans bei (ebd. S.60). Das beschleunigte Verfahren gibt es erst seit 2007. In einer ersten Analyse haben Jachmann und Mitschang sich 2009 mit Auswirkungen in der Praxis beschäftigt. Teil der Untersuchung war die Frage, ob es oft vorkommt, dass ein Bebauungsplan der Innenentwicklung von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht. Dies konnte in mehr als 50 % der Fälle bestätigt werden (Jachmann 2009, S.923).

Unbeachtlichkeits-
klausel



Aus kommunaler Sicht wird das nach der Erhebung jedoch nicht als problematisch empfunden. Die in der Befragung am häufigsten genannten Nachteile der Bebauungspläne der Innenentwicklung waren die unzureichende Erfassung der für die Abwägung erforderlichen Belange: Die geringe Zeitersparnis, bestehende Rechtsunsicherheiten sowie möglicherweise auftretende ökologische Schäden (ebd. S.925).

Obwohl das Verfahren noch relativ neu ist, lässt sich absehen, dass es nicht nur in Einzelfällen zur Anwendung kommt. Jachmann und Mitschang kommen zu dem Schluss: „[...] vor dem Hintergrund der durchgeführten Studie [ist] sogar davon auszugehen, dass das beschleunigte Verfahren zum Regelverfahren wird und insoweit das klassische Verfahren ablöst.“ (ebd. S.927)

B 3.2 UNBEPLANTER INNENBEREICH

Liest man die Erklärung des Flächennutzungsplans auf den Internetseiten von Planungsämtern, so gewinnt man zwangsläufig den Eindruck, dass der Flächennutzungsplan entscheidend ist für die Genehmigung von Bauvorhaben im gesamten Gemeindegebiet. Vielfach wird die Bedeutung des Flächennutzungsplans selbst von Fachleuten falsch wieder gegeben. Dazu einzelne Beispiele großer Städte in Deutschland:

„Der Flächennutzungsplan regelt für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen die Bodennutzungen und deren Abgrenzung“ (Internetpräsenz Stadtplanungsamt Frankfurt 2011)

„Der Flächennutzungsplan legt für die nächsten 10 – 15 Jahre fest, welche Flächen des Stadtgebietes grundsätzlich für unterschiedliche Nutzungen wie z. B. Wohnen, Arbeiten oder Freizeit baulich in Anspruch genommen werden können und welche Flächen für den Erhalt von Natur und Landschaft und die Entwicklung des Freiraumes vorbehalten bleiben und nicht bebaut werden dürfen.“ (Internetpräsenz Bezirksamt Spandau von Berlin 2011)

„Der Flächennutzungsplan bestimmt Art der Bodennutzung (Wohnflächen, Gewerbeflächen, Flächen für den Gemeinbedarf etc.) für das gesamte Gemeindegebiet“ (Internetpräsenz Landkreis Coburg 2011)

Auch wenn auf all diesen Seiten die Bedeutung des Bebauungsplans als konkretisierende rechtsverbindliche Planung zusätzlich genannt wird, sind

die Zitate Indizien dafür, wie der Flächennutzungsplan in seiner Bedeutung häufig überschätzt wird. Denn der Flächennutzungsplan selbst bestimmt nicht die Art der Bodennutzung.

Die Erklärung auf der Internetseite der Stadt Hamburg wirkt präziser. Hier wird erklärt, der Flächennutzungsplan „zeige“, welche Nutzungen geplant würden (Internetpräsenz Hamburg 2011). Doch auch auf der Hamburger Internetseite verbirgt sich ein weit verbreiteter Irrtum:

„Als vorbereitender Bauleitplan gibt er der Verwaltung verbindliche Hinweise zur Entscheidung über Genehmigungen von Vorhaben oder den Inhalt von Bebauungsplänen.“ (Internetpräsenz Hamburg 2011)

Verbindliche Entscheidungshinweise über die Genehmigung von Vorhaben gibt der Flächennutzungsplan in weiten Teilen der Gemeinde nämlich ausdrücklich nicht. Ein Großteil der Fläche in Deutschen Gemeinden ist nicht von Bebauungsplänen überplant und die Vorhabengenehmigung unterliegt für diesen unbeplanten Innenbereich damit § 34 BauGB (etwa 30-40% der Vorhaben, vgl. Battis 2006, S.145). In diesen Bereichen können Darstellungen eines Flächennutzungsplans ausdrücklich nicht einem Vorhaben entgegengesetzt werden. In diesen Gebieten gibt der Flächennutzungsplan nicht einmal unverbindliche Hinweise für die Entscheidung über die Genehmigung. (vgl. BVerwG, Urt. vom 3. 4. 1981 – 4 C 61.78)

Die Vorschriften für die Zulässigkeit von Bauvorhaben in nicht von Bebauungsplänen erfassten Gebieten werden nach § 34 BauGB geregelt. Diese Vorschriften waren ursprünglich als Übergangsregelungen gedacht. In der Praxis haben sie jedoch erhebliche Bedeutung erlangt. Sie sind flexibler als die starren Vorschriften aus Bebauungsplänen (vgl. Albers 2008, S.71). Dieser Verzicht auf die Aufstellung von Bebauungsplänen, kommt einem Verzicht auf die Steuerung durch Bauleitpläne im Allgemeinen gleich.

B 3.3 AUSSENBEREICH

Bei der Analyse des Bedeutungswandels des Flächennutzungsplans sind zwei Seiten zu betrachten. Neben dem Verlust an Steuerungsfunktion, auf die schon in vielfacher Weise eingegangen wurde, gibt es auf der anderen Seite einen Bedeutungsgewinn im Außenbereich. Mit der Einführung des Planvorbehalts der Teilflächennutzungspläne und dessen neuerliche Stärkung in der Baugesetzbuchnovelle 2011 (vgl. Bundesgesetzblatt Abs. 1 S.1509) wurde die Bedeutung des Flächennutzungsplans stetig ausgebaut. Auch die aktuelle Rechtsprechung stärkt die Rolle des Flächennutzungsplans im Außenbereich.

Der 1998 in das Baugesetzbuch eingeführte Planvorbehalt ermöglicht den Gemeinden aktiv auf die Entwicklung im Außenbereich Einfluss zu nehmen. Grundsätzlich ist der Außenbereich von Bebauung freizuhalten. Ausnahmen sind die privilegierten Vorhaben die in § 35 Abs. 1 BauGB aufgezählt werden, sofern ihnen keine öffentliche Belange entgegenstehen und die Erschließung gesichert sein. Zu dieser Art Vorhaben gehören besonders land- und forstwirtschaftliche Betriebe, jedoch auch andere Vorhaben von Windkraftanlagen bis hin zu Vorhaben die der Entsorgung radioaktiver Abfälle dienen. Nach § 35 Abs. 1 Nr.4 BauGB gehören alle Vorhaben die wegen ihren besonderen Anforderungen und nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollten, zu diesen privilegierten Vorhaben. Alle Vorhaben die nicht in § 35 Abs. 1 BauGB aufgeführt sind, können nach § 35 Abs. 2 BauGB nur im Einzelfall zugelassen werden. Die privilegierten Vorhaben unterliegen dem Planvorbehalt. Damit ist gemeint, dass nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB einem eigentlich privilegierten Vorhaben öffentliche Belange entgegenstehen, wenn an andere Stelle der Gemeinde für diese Art von Vorhaben Darstellungen im Flächennutzungsplan getroffen wurden. Die Regelung erstreckt sich nicht auf alle privilegierten Vorhaben, und ist auf die Vorhaben § 35 Abs. 1 Nr.2 bis Nr.6 BauGB beschränkt. Damit unterliegen beispielsweise Betriebe der Land- und Forstwirtschaft nicht der Regelung.

Durch den Planvorbehalt können die Gemeinden im Außenbereich aktiv steuern. Am Beispiel der Windkraft lässt sich ein gängiger Praxisfall nachvollziehen. Wenn eine Gemeinde von ihrem Recht gebraucht macht und im Flächennutzungsplan Flächen für Windkraftanlagen ausweist, sind Windkraftanlagen an allen anderen Stellen der Gemeinde unzulässig. Darstellungen im

Flächennutzungsplan entfalten diese Ausschlusswirkung nur unter der Bedingung, dass die Gemeinde systematisch alle Flächen der Gemeinde geprüft hat und der Abwägung unterzogen hat. Eine so genannte Vorrangfläche für Windkraft auszuweisen, die allein dem Zweck dient Windkraft an einer anderen Stelle zu verhindern, ist demnach nicht zulässig.

“ Mit der Ausgestaltung des Planvorbehalts, der ursprünglich nur für Windkraftanlagen Bedeutung hatte, hat der Gesetzgeber nicht nur eine Regelung von herausragender planungspraktischer Relevanz geschaffen, sondern gleichzeitig auch einen Bedeutungswandel für den Flächennutzungsplan eingeleitet. Der vorbereitende Bauleitplan als städtebauliches Planungsinstrument für das gesamte Gemeindegebiet wurde dadurch in seiner Bedeutung für die Standortsteuerung von Vorhaben im Außenbereich maßgeblich gestärkt.

”

Mitschang 2008, S.52

Durch die 2004 eingeführte Vorschrift in § 15 Abs. 3 BauGB wird der Planvorbehalt wesentlich gestärkt. Danach hat die Baugenehmigungsbehörde, auf Antrag der Gemeinde, die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 für einen Zeitraum bis zu einem Jahr auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 erreicht werden sollen, und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Eine Gemeinde die sich entscheidet Vorrangflächen für Vorhaben im Außenbereich auszuweisen muss also nicht fürchten, dass Vorhabenträger die Länge planerischer Verfahren nutzen um „Tatsachen zu schaffen“ bevor eine spezielle Nutzung auf Ihrem Grundstück nicht mehr möglich ist.

Die zunehmende Bedeutung des Flächennutzungsplans im Außenbereich wird besonders in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts unterstrichen, in dem die Zulässigkeit einer Darstellung über Grenzwerte von Geruchsmissionen im Flächennutzungsplan bejaht wurde. In dem konkreten Fall ging es um die Zulässigkeit von Festsetzungen über Geruchsemissionen von Tierhaltungsbetrieben in einer fremdenverkehrlichen Schwerpunktzone. Das Urteil legitimiert eine kleinteilige Darstellung im Flächennutzungsplan. Die Frage liegt in diesem Zusammenhang nahe, ob damit nicht die Vorschrift verletzt ist, die besagt, dass im Flächennutzungsplan die beabsichtigte Nutzung

nur in „Grundzügen“ dargestellt werden sollte. Ein Zusammenhang zwischen Detaillierungsgrad von Darstellungen und dem Begriff der „Grundzügen“ ist jedoch nicht zu sehen. Eine detailscharfe Darstellung kann diesen Anforderungen entsprechen, wenn dies zur Bewältigung eines Nutzungskonflikts nötig ist. (ebd. S.57)

Folglich können in einem Flächennutzungsplan auch detailscharfe Darstellungen, insbesondere über den Ausgleich von Eingriffen oder über einzuhaltende Schallschutzvorkehrungen, und dies gerade im Außenbereich, getroffen werden. Für die Planungspraxis kann dies zu einer stärkeren Maßnahmenbezogenheit des Flächennutzungsplans führen. (vgl. Mitschang 2007, S.105)

Durch diese Rechtsprechung wird das Steuerungs- und Konfliktlösungspotential des Flächennutzungsplans im Außenbereich gestärkt. Insoweit dürfen auch Darstellungen mit Detailschärfe Regelungsgegenstände des Flächennutzungsplans sein in denen die Gemeinde für Investoren im Außenbereich schnell und rechtssicher Flächen bereitstellen möchte oder schnell zu einer Positivwirkung mit Ausschluss an anderer Stelle gelangen möchte (vgl. von Nikolai 2005, S.537).

Die Entwicklungen führen dazu, dass der Flächennutzungsplan im Außenbereich eine dem Bebauungsplan ähnliche Funktion hat, denn von den Darstellungen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgehenden Rechtswirkungen regeln die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich unmittelbar. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt diese Einschätzung und spricht dem Flächennutzungsplan im Außenbereich eine dem Bebauungsplan vergleichbare Steuerungsfunktion zu. (vgl. Mitschang 2008, S.58)

Damit ändert sich in Fällen da Flächennutzungspläne Darstellungen mit Planvorbehaltswirkung enthalten deren rechtliche Stellung und Dritte können Klage gegen diese einreichen.

B 3.4 TEILFLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Eng mit dem im vorigen Kapitel erläuterten Planvorbehalt steht die Schaffung des Teilflächennutzungsplans nach § 5 Abs. 2b BauGB der BauGB-Novelle 2004. Danach können für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden.

Der Begriff des „sachlichen Teilflächennutzungsplans“ wurde teilweise dahingehend missverstanden, dass dieser räumlich stets das gesamte Gemeindegebiet umfassen muss, und nur seine „sachliche“ Bezugsebene sektoral sein kann. Mit der Novellierung des BauGB 2011 wurde dies klargestellt, und § 5 Abs. 2b BauGB in eine Formulierung angeführt, die verdeutlicht, dass Teilflächennutzungspläne auch für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt werden können.

Besonders in Fällen, da eine Gemeinde nicht zeitgerecht dazu in der Lage ist, ihren schon vorhandenen oder noch gar nicht vorliegenden Flächennutzungsplan zum Zwecke der Standortbestimmung von bestimmten privilegierten und gegebenenfalls schon beantragen Außenbereichsvorhaben fortzuschreiben oder überhaupt erst aufzustellen, stärkt der Teilflächennutzungsplan die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde. (vgl. Mitschang 2008, S.53)

Mit der Schaffung des Teilflächennutzungsplans wird die Bedeutung der vorbereitenden Bauleitplanung für die Standortsteuerung von Außenbereichsvorhaben unterstrichen.

REGIONALE FLÄCHENNUTZUNGSPLÄNE **B 3.5**

Verstärkt ist auch eine Abstimmung zwischen Nachbargemeinden notwendig. Schon immer war eine gegenseitige Rücksichtnahme bei der Aufstellung von Bauleitplänen gefordert. Die Zusammenarbeit geht heute jedoch zunehmend über die rechtlich vorgeschriebene Rücksichtnahme auf nachbarliche Belange hinaus. Sie ist auch dadurch geboten, dass die Attraktivität einer Gemeinde auch von der Attraktivität der Region abhängt. (vgl. Klärle 2001, S.61)

In diesem Zusammenhang wurde in den letzten Jahren die Verlagerung der Zuständigkeit der Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene diskutiert. Im Ruhrgebiet und in der Metropolregion Frankfurt wurden Regionale Flächennutzungspläne erstellt. Die ersten Erfahrungen lassen darauf schließen, dass dieses Instrument maximal in Einzelfällen die Zukunft der vorbereitenden Bauleitplanung sein wird. Besonders wegen des Verfahrensaufwands werden Regionale Flächennutzungspläne immer nur in besonderen Konstellationen angewendet werden. (ebd. S.63)

B 3.6 INFORMELLE PLÄNE

Mit dem Wandel der Angebotsplanung und dem Trend zu Projektplanung geht ein Bedeutungsverlust der gesamtstädtischen Planungsperspektive einher. Dieser Beobachtung entgegen steht der kontinuierliche Ausbau des Gesetzgebers von Instrumenten mit einem gesamtstädtischen, oder zumindest quartiersbezogenen, Ansatz (vgl. Krautzberger 2010, S.13 -14).

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick über verschiedene Formen der informellen Pläne gegeben. In den folgenden Kapiteln wird dann ausführlich auf die Instrumente des Masterplans und integrierter Stadtentwicklungskonzepte eingegangen.



zum INSEK siehe
auch B3.8

Für Maßnahmen der sozialen Stadt nach § 171e BauGB bedarf es beispielsweise eines Entwicklungskonzepts, und Grundlage für den Stadtumbau nach § 171b BauGB ist ein städtebauliches Gesamtkonzept. Diese Konzepte werden häufig als „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ (INSEK oder ISEK) bezeichnet. Dabei bezeichnet das Wort „integriert“ einen ganzheitlichen Ansatz. Das eigentliche Projekt, beispielsweise der Rückbau eines Häuserblocks, darf nicht isoliert betrachtet werden. Einzelne Maßnahmen sollen in einem gesamtstädtischen Zusammenhang gestellt werden. Auf Grund dieses Anspruchs an die Stadtumbaukonzepte stehen sie in einem besonderen Maße in Konkurrenz zum Flächennutzungsplan.

Informelle Pläne sind kein neues Phänomen in der Stadtentwicklung. Schon den 1960er, vor allem aber in den 1970er Jahren hatten Stadtentwicklungskonzepte eine erste Hochphase.(vgl. Deutscher Städtetag 2011, S.2)

Bevor die Konzepte im besonderen Städtebaurecht verankert wurden, hatten sie keine Bedeutung im Baugesetzbuch. So hieß es zwar im Regierungsentwurf von 1974 für eine Novellierung des Bundesbaugesetzes: „Die städtebauliche Entwicklungsplanung als Teil einer umfassenden Entwicklungsplanung der Gemeinde, die als übergeordnete Planung für den gesamten Bereich Zielvorstellungen entwickelt und die gemeindlichen Tätigkeiten aufeinander abstimmt, setzt den Rahmen für eine, insbesondere den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebietes einschließlich der raumwirksamen Investitionen der Gemeinde und deren Zeit- und Rangfolgen.“ (zitiert nach Albers 2008, S.58-59)

Doch dieser Gesetzestext wurde in dieser Form nie verabschiedet. Das Bundesbaugesetz von 1976 enthält nur eine eher beiläufige Erwähnung der Entwicklungsplanung, und auch auf diese ist inzwischen verzichtet worden. Von hoher Bedeutung als Verwaltungswerkzeug war dieser Planotyp trotzdem all die Jahre. (ebd. S.58-59)

Gesamtstädtische Entwicklungskonzepte gab es also schon vor dem Stadtbau. Sie haben jedoch mit der Aufnahme in das BauGB 2004 eine erhebliche Stärkung erfahren. Fünf Jahre vor diesem Bedeutungsschub führte Bose zur wachsenden Beliebtheit informelle städtebaulicher Konzepte aus: „Das führt dazu, dass zahlreiche Gemeinden nicht den Flächennutzungsplan, sondern die aktuelleren Entwicklungspläne als die eigentlichen Steuerungsinstrumente der Stadtentwicklung ansehen und eine Fortschreibung des Flächennutzungsplan für entbehrlich halten. Konsequenz dieser Strategie ist die Erstellung eines möglichst weit gefassten und grobkörnigen Flächennutzungsplans, der im Bedarfsfall im Parallelverfahren an geänderte städtische Entwicklungsziele angepasst wird.“ (vgl. Bose 1999, S.68-69)

siehe B3.2



Auch für die, schon eingeführten, Bebauungspläne zur Steuerung des Einzelhandels nach § 9 Abs. 2a BauGB sind städtebauliche Entwicklungskonzepte vorgesehen. Diese Konzepte sollen Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthalten. Die Vorschrift wurde erst 2001 in das Baugesetzbuch aufgenommen.

Ein aktueller Trend zu neuen informellen gesamtstädtischen Planungen stellen Klimaschutzkonzepte dar. Vom Bundesumweltamt gefördert, sollen sie auf der Ebene der Gesamtstadt über fachliche Grenzen hinweg Klimaschutzmaßnahmen aufzeigen. Nicht selten werden diese auch in räumlichen Plänen festgehalten.

Etwas detaillierter und mit engerem räumlichem Bezug sollen die Konzepte sein, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau ab 2012 für die Zwecke der energetischen Stadtsanierung gefördert werden. Mit diesen Konzepten soll unabhängig von einem Sanierungsgebiet eine integrierte Planung für ein Quartier erstellt werden. Die Planungen können Maßnahmen für die Energieeinsparung und Wärmeversorgung umfassen.

Die unmittelbare Bedeutung informeller städtebaulicher Planungen für den Flächennutzungsplan ergibt sich aus der in § 1 Abs. 6 BauGB normierten Berücksichtigungspflicht für städtebauliche Entwicklungskonzepte und sonstige städtebauliche Planungen, die von der Gemeinde beschlossen sind. Dabei ist der Zusatz zu beachten, dass nur die von der Gemeinde beschlossenen informellen Planungen zu berücksichtigen sind. Konzepte die von der Verwaltung aufgestellt werden unterliegen nicht der explizierten Berücksichtigungspflicht nach § 1 Abs. 6 BauGB. (vgl. Uechtritz 2010, S.2)

Diese Berücksichtigungspflicht hat auch ihre Grenzen. Zwar sollte sich die Gemeinde bei einer Abweichung der förmlichen Bauleitplanung von einer informellen Planung mit diesen auseinandersetzen, aber eine Pflicht, im Sinne einer ausdrücklichen Darlegung in der Begründung des Bauleitplans oder einer schriftlichen Dokumentation in den Abwägungsvorgängen, existiert jedoch nicht. (ebd. S.7)

Neben den dargestellten informellen gesamtstädtischen Planungen gibt es auch weitere Planungen der Gemeinde mit denen Stadtentwicklungspolitik betrieben werden kann, die jedoch in keinem der Konzepte auftauchen. So können vermeintlich einfache Maßnahmen, wie die Festsetzung der Höhe von Parkplatzgebühren, Einfluss auf die städtische Entwicklung haben. (vgl. Albers 2008, S.62)

B 3.7 MASTERPLÄNE

Masterpläne sind informelle Pläne, deren Einsatz für eine gesamtstädtische Planung zunimmt. Ihre Funktion und jeweiliger Bezug zum konventionellen Flächennutzungsplan ist allerdings vielfältig. So zeigen es die nachfolgenden Beispiele aus Aachen und Hamburg.

Für eine Erweiterung der Aachen Universität gibt es gleich drei Masterpläne (Innenstadt, West und Melaten) mit unterschiedlichem Einsatz in der Stadtentwicklung. Mit dem Masterplan Melaten werden Baufelder einer großzügigen Universitätserweiterung entwickelt. Dabei bleibt die Planung in dem Rahmen des bestehenden Flächennutzungsplans. Schon seit Jahrzehnten werden an dieser Stelle Aachens Flächen für die Universitätserweiterung bereitgehalten. Der Masterplan erfüllt in diesem Falle eine Funktion als Vorstufe zur Bauleitplanung. Mit dem Masterplan wird das Projekt illustriert und die Festsetzungen die

in Bebauungsplänen getätigt werden sollen für eine breite Öffentlichkeit und für Investoren verständlich gezeigt. Der Masterplan ist in diesem Fall also ein Bindeglied zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung. Im Masterplan West wird ebenfalls die Universitaterweiterung geplant. In diesem Fall werden jedoch bestehende Bahnliegenschaften umgenutzt. Es handelt sich um ein klassisches Konversionsprojekt. Die im Masterplan gezeigte Entwicklungsperspektive weicht deutlich vom bestehenden Flächennutzungsplan ab. So wird auf Grundlage des Masterplans eine Fläche von etwa 30 Hektar, parallel zur Aufstellung der nötigen Bebauungspläne, im Flächennutzungsplan geändert. Im Gegensatz zum Campus Melaten ist der Masterplan also nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, sondern selbst eine Vorstufe zur Flächennutzungsplanung. Der Masterplan Innenstadt steht praktisch in keinem Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung. Hier werden einzelne Projekte für die Aufwertung des innerstädtischen Campus in einem Konzept zusammengestellt. Für diese Konzepte bedarf es einer Finanzierung und sicher an manchen Stellen auch Baugenehmigungen, eine Änderung von Bauleitplänen (insbesondere des Flächennutzungsplans) ist jedoch nicht nötig.

Die Vorstellung dieser drei Masterpläne, die in engem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang stehen, zeigt wie unterschiedlich das Instrument angewendet wird. Eine pauschale Bewertung des Trends zu Masterplänen und deren Bedeutung für die vorbereitende Bauleitplanung ist daher schwierig. Zumindest im Einzelfall ersetzt ein Masterplan einen Flächennutzungsplan.

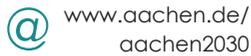
Der Wandel von Angebotsplanung hin zu Strategischer Stadtentwicklung stellt den Flächennutzungsplan vor Herausforderungen (siehe B2). In der Praxis führt das häufig dazu, dass sich die Städte anderer Planungsinstrumente bedienen. Die Hamburger HafenCity ist nach Angaben der HafenCity Hamburg GmbH „Europas größtes innerstädtisches Stadtentwicklungsprojekt“ (Internetpräsenz HafenCity 2011).

www.hafencity.com 

Schon seit dem Jahr 2000 gibt es einen Masterplan. Dieser Masterplan umfasst unter anderem ein Städtebauliches Konzept und ein gesondertes Freiraumkonzept. Zusätzlich gibt es Hochwasserschutz- und ein Freiraumkonzept. In einem weiteren Plan wird die räumliche Verteilung von „Art und Maß der Nutzung“ (hierbei handelt es sich um typische Begriffe aus der Bauleitplanung, dargestellt. Auch zum zeitlichen Ablauf des Projekts gibt es Pläne. Darin werden Bauabschnitte bis über das Jahr 2025 hinaus benannt. Der Masterplan

wurde von der Verwaltung beschlossen, von der Bürgerschaft jedoch nur zur Kenntnis genommen. (vgl. Bürgerschaft Hamburg 2000)

Dieser Masterplan und insbesondere das regelmäßig aktualisierte städtebauliche Konzept, werden seit Jahren vielfältig publiziert. Möchte man sich also über die geplante Entwicklung in der HafenCity informieren und wirft einen Blick in den Masterplan, kann man dort detailliert lesen, wann welcher Bauabschnitt auf welche Weise bebaut werden soll. Betrachtet man den Flächennutzungsplan, etwa für den östlichen Teil der HafenCity, findet man eine völlig andere beabsichtigte städtebauliche Entwicklung vor. Großteile der, laut Masterplan, für Wohnungsbau vorgesehenen Areale sind als Flächen für den Hafen oder Bahnanlagen dargestellt. Dieses Beispiel zeigt, dass Stadtentwicklung selbst beim größten Stadtentwicklungsprojekt Europas, mit enormen Auswirkungen auf die Gesamtstadt ohne vorbereitende Bauleitplanung auskommt.



Ein anderes Aachener Beispiel zeigt, wie Masterplan und Flächennutzungsplan zusammen betrachtet werden können. Bei dem Projekt AACHEN*2030 wird parallel ein Flächennutzungsplan und ein Masterplan erstellt. Dabei benennt die Stadt offen die Grenzen des Flächennutzungsplans und möchte diesen daher um den Masterplan ergänzen. Auf der Interpräsenz der Stadt Aachen heißt es: „Der Flächennutzungsplan ist gesetzlich vorgeschrieben und stellt die rechtliche Grundlage für alle weiteren Schritte kommunaler Bauleitplanung dar. Entsprechend reglementiert sind daher seine Inhalte. Viele der für die mittel- und langfristige Stadtentwicklung wesentlichen inhaltlichen und strategischen Aussagen sind darin nur schwer zu fassen. Aus diesem Grund werden in der stadtplanerischen Praxis überall ergänzend so genannte informelle Pläne erarbeitet. Für Entwicklungskonzepte dieser Art gibt es viele Bezeichnungen. In Aachen findet der Begriff Masterplan Verwendung.“

Als Stärken des Masterplans gegenüber dem Flächennutzungsplan werden durch die Stadt Aachen unter anderem der bessere Bezug zu laufenden Projekten, die Vertiefte Darstellungsmöglichkeit von Impulsprojekten und die Möglichkeit der Erarbeitung alternativer Szenarien genannt (vgl. Internetpräsenz Stadt Aachen 2011). Man verbindet beide Instrumente in einem Prozess, jedoch werden dem Flächennutzungsplan offensichtlich keine positiven Eigenschaften außer der rechtlichen Notwendigkeit zugewiesen. Der Flächennutzungsplan übernimmt somit nur den planungsrechtlich darstellbaren Anteil des Masterplans.

INTEGRIERTE STADTENTWICKLUNGSKONZEPTE **B 3.8**

In aktuellen Veröffentlichungen wird informellen Plänen große Aufmerksamkeit gewidmet. Exemplarisch wird in diesem Kapitel das energieoptimierte Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEKe) vorgestellt. Diese Form von informellem Plan geht über die weit verbreitete Anwendung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts im Stadtumbau hinaus.

Der „Handlungsleitfaden zur energetischen Stadterneuerung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus dem Jahr 2011 beschreibt, „vor dem Hintergrund der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima“, wie energetische Stadterneuerung aussehen kann. Die Veröffentlichung bezeichnet die Energetische Stadterneuerung als Voraussetzung für aktiven Klimaschutz in den Gemeinden und als „Schlüssel für die Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert“ (vgl. BMVBS 2011, S.9).

Damit die Stadtentwicklung den Bedürfnissen der Energiewende angepasst werden kann, wird der Ausbau von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu neuen energieoptimierten Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEKe) vorgeschlagen. „Wichtige Akteure wie die Kommunen, Versorger, Planer und Politiker sollen in die Lage versetzt werden, Zusammenhänge zwischen der Stadtentwicklung und Prozessen der energetischen Gebäudesanierung, der Qualifizierung der kommunalen Energieversorgungsinfrastruktur zur Effizienzsteigerung sowie der Integration erneuerbarer Energieträger zu erkennen und in den relevanten Planungen zu berücksichtigen. Dazu gehört auch die Entwicklung von Leitideen und Leitbildern für die energetische Stadterneuerung und die Ableitung von Energiekonzepten. Die Zusammenführung beider Planungs- und Entwicklungsebenen wäre dabei im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sinnvoll.“ (ebd. S.12)

Dabei wird die energetische Stadterneuerung nicht als bestehende kommunale Aufgabe gesehen, die intensiviert werden muss, sondern gar ein „neues Aufgabenfeld“. Dieses neue Aufgabenfeld stellt Kommunen inhaltlich und organisatorisch vor Herausforderungen, für die bei angespannter Ressourcensituation Lösungen gefunden werden müssen. Ein Umdenken muss erfolgen, da die Ziele und Maßnahmen der energetischen Stadterneuerung zum Teil den räumlichen und infrastrukturellen Entwicklungstrends der Städte entgegenstehen. Wegen der „multidimensionalen“ Zusammenhänge energetischer Themenstellungen mit allen Bereichen der Stadtentwicklung sind die Bemühungen,

dem Handlungsleitfaden zu folge, alternativlos. Städte müssen in die Lage versetzt werden, diesen Prozess zu initiieren, zu begleiten und mit kommunalen Planungen zusammenzuführen. (ebd. S.16)

Für den Prozess wird das INSEK wegen seiner Umsetzungsorientierung gewählt. Dabei soll das INSEK keine Ergänzung oder reine Vorbereitung für eine Flächennutzungsplanung sein, sondern „als zentrale Steuerungsinstrumente für örtliche Stadtentwicklungsstrategien“ dienen. Es fungiert als Abstimmungsinstrument zwischen den Akteuren von Stadt, Land und weiteren Ressorts, des Weiteren ist es Grundlage für Förderentscheidungen. Mit der Formulierung eines INSEKs soll ein integrativer Handlungsansatz verfolgt werden, in dem auf kommunaler Ebene eine konsequente Abstimmung zwischen den einzelnen Fachbereichen einer Verwaltung erfolgt. Auch verwaltungsexterne stadtentwicklungsrelevante Aktivitäten sollen durch diesen Handlungsansatz integriert werden. Dabei soll die Kommune aktive wichtige Personen und Akteure des Stadtlebens wie Vereine und Unternehmen, die nichtkommunalen öffentlichen Träger der Infrastruktur in der Stadt wie Landkreis oder Stiftungen sowie Fachbehörden wie die Denkmalpflege in den Erstellungsprozess einbeziehen. (ebd. S.17)

Aufgrund der Tragweite des Themas wird der Bedarf nach einer methodischen Weiterentwicklung des INSEK gesehen.

Regelmäßige Fortschreibungen liegen in der Struktur Integrierter Stadtentwicklungskonzepte. Dies bietet die Chance, die Ergebnisse der energetischen Fachplanung innerhalb des Stadtentwicklungsprozesses einzubringen und als Ziel für die künftige Stadtentwicklung dauerhaft zu fixieren (ebd. S.18)

Das Ministerium empfiehlt die Zusammenfassung der einzelnen Fachkonzepte und Prüfung der energetischen Plausibilität im INSEK, sowie deren anvisierte Maßnahmen und Zusammenführung aller Einzelkonzepte bzw. -maßnahmen in einem Ziel- und Maßnahmenplan (ebd. S.19). Die Regelungen über das Bauordnungsrecht reichen jedoch nicht aus, zweifelsfrei effiziente Lösungen auf der Quartiersebene festzuschreiben. Hier greift umfassend nur das Privat-recht im Sinne getroffener Regelungen im Kaufvertrag.

Es besteht keine Möglichkeit, die aus einer konzeptionellen Planung ableitbaren konkreten Einzelmaßnahmen für den „betroffenen“ Eigentümer rechtsverbindlich festzuschreiben. Die Umsetzung eines derartigen Konzeptes ist

deshalb durch Freiwilligkeit, Anreiz oder Selbstverpflichtung geprägt. Gelingt die Umsetzung nicht vollständig, können in der Praxis z.B. volkswirtschaftlich und energetisch unsinnige Doppelerschließungen (Gas, Fernwärme) entstehen. Für dieses Beispiel wäre zu prüfen, ob eine kommunale energetische Versorgungspflicht (in Anlehnung an die Abwasserentsorgung) zu Effizienzvorteilen führen kann. Generell kann hier ein Regelungsbedarf angezeigt werden. Es wird empfohlen, rechtliche Bedingungen im Sinne einer räumlich differenzierten Festsetzung von Regelungen zu überprüfen, kritisch zu diskutieren ggf. nachzubessern. (ebd. S.95)

„Weil energetische Maßnahmen eng mit wirtschaftlichen, ökologischen, rechtlichen oder sozialen Aspekten verwoben sind, erfordert die Erarbeitung von Lösungen die Einbringung und Abwägung der Einzelbelange.“ (ebd. S.89)

Die Forderung nach der Abwägung erinnert sehr an die Anforderungen der Bauleitplanung. Die Verwendung im Zusammenhang mit informellen Konzepten verdeutlicht, wie fließend die Grenzen verlaufen.

ZWISCHENFAZIT **B 4**

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass das bestehende System wesentliche Schwächen aufweist, die in der Konzeption des Flächennutzungsplans begründet sind. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Aufstellung eines Flächennutzungsplans zeit- und kostenintensiv ist, trotz dieses aufwendigen Verfahrens ist das Produkt am Ende nur für wenige Personen lesbar und nach wenigen Jahren nicht mehr aktuell. Die Defizite im bestehenden System lassen sich als folgende Thesen zusammenfassen:

- Der Aufstellungsprozess des Flächennutzungsplans ist zu langwierig.
- Die Inhalte des Flächennutzungsplans sind zu starr.
- Die Darstellungen im Flächennutzungsplan sind zu schwer vermittelbar.

siehe B1



Die vertiefte Betrachtung der Rolle der Gemeinde und des Wandels in der Planungsmethodik haben Trends aufgezeigt, denen der Flächennutzungsplan zunehmend weniger gerecht wird. Die in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung privater Investoren und der Wandel hin zu einer projektorientierten Planung, stehen nicht zwangsläufig im Widerspruch zur Flächennutzungsplanung, haben in der Praxis jedoch zu einem Bedeutungsverlust der

selbigen geführt. Aus dem zweiten Teil der Analyse lassen sich folgende Thesen ableiten:



siehe B2

- Die Flächennutzungsplanung wird der zunehmenden Komplexität städtischer Interessenlagen nicht mehr gerecht.
- Die projektorientierte Planung führt zu einem Bedeutungsverlust für den Flächennutzungsplan.
- Die Gemeinde ist nicht zentraler Initiator städtebaulicher Projekte.

Die Vielzahl von Planungen, außerhalb der klassischen Bauleitplanung, verdeutlicht das Bedürfnis der Gemeinden nach Steuerungsmöglichkeiten. Im Innenbereich sind dies vermehrt Instrumente, die sich nicht am Flächennutzungsplan orientieren. Dem gegenüber nimmt die Bedeutung des Flächennutzungsplans im Außenbereich zur Feinsteuerung zu. Aus dem dritten Teil der Analyse ergeben sich folgende Thesen:



siehe B3

- Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen wird kaum vom Flächennutzungsplan unterstützt.
- Gemeinden haben ein erhöhtes Steuerungsbedürfnis im Außenbereich.
- Gemeinden brauchen Steuerungsinstrumente für den unbeplanten Innenbereich.
- Die Bedeutung informeller Stadtentwicklungskonzepte nimmt zu.

WEITERENTWICKLUNG DER VORBEREITENDEN BAULEITPLANUNG



WEITERENTWICKLUNG DER VORBEREITENDEN BAULEITPLANUNG



Die Analyse des Flächennutzungsplans hat gezeigt, dass es einen großen Bedarf gibt an der vorbereitenden Bauleitplanung festzuhalten. Andererseits wurden auch zahlreiche Ansatzpunkte gefunden sie weiterzuentwickeln.

Zur Bewältigung einiger Aufgaben ist der Flächennutzungsplan sehr gut geeignet, allen anderen Aufgaben wird er mehr oder minder gerecht. Ein Hindernis für geplante Entwicklungen stellt er nicht dar. Durch die Menge seiner Defizite und die vielen Herausforderungen, für die er sich nur bedingt eignet, droht eher die Bedeutungslosigkeit des Plans. Es ist zu befürchten, dass dem Flächennutzungsplan, im Zuge von parallelen Änderungsverfahren, lediglich die Aufgabe des Nachzeichnens der tatsächlichen Entwicklung bleibt und die steuernde Funktion verloren geht. Infolgedessen würde die planerische Konzeption über informelle Pläne oder direkt auf der Ebene der Bebauungspläne erfolgen.

Es wird häufig angenommen, dass der Flächennutzungsplan trotz aller Schwächen, für die Integration der ökologischen und sozialen Belange in die städtebauliche Planung das beste Werkzeug ist und nur an neue Herausforderungen angepasst werden muss (vgl. Klärle 2001, S.42). Der Ansatz das aktuelle System weiterzuentwickeln ist teilweise sinnvoll. Bestehende Strukturen sind in der Praxis erprobt und sollten nicht ohne Notwendigkeit aufgehoben werden. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass fundamentale Fragen nicht gestellt und weitgreifende Veränderungen nicht unternommen werden. Dabei gehören grundsätzliche Fragen, wie die nach der besten Planungsebene, zu den dringlichsten Handlungserfordernissen.

Die nachfolgenden Weiterentwicklungsvorschläge sind eine Mischung aus Vorschlägen zur Modifizierung des Flächennutzungsplans und ganz neuen Ansatzpunkten. Einzelne Themenblöcke aus Kapitel B werden isoliert aufgegriffen ohne diese mit den anderen Vorschlägen abzugleichen. Analog zu Abschnitt B werden zunächst die Konsequenzen aus den Defiziten des

bestehenden Systems aufgegriffen (C1), gefolgt von den Konsequenzen aus dem Wandel der Angebotsplanung (C2) und den Konsequenzen aus Planungen außerhalb klassischer Bauleitpläne (C3). Im Abschnitt C4 werden die einzelnen Konzeptansätze zu einem Modell zusammengeführt.

„Stärkere Flexibilität im rechtsgültigen Plan ohne nennenswerten Verlust an Rechtssicherheit für den einzelnen - so könnte man das Ziel umreißen, das für die Vervollkommnung des rechtlichen Instrumentariums gelten muss.“

Bose 1999, S.45

Der Anspruch der Vervollkommnung erscheint etwas zu hoch gegriffen. Denn es muss klar sein, dass ein vorbereitender Bauleitplan nie alle Konflikte in der Stadtentwicklung lösen kann.

C1 KONSEQUENZEN AUS DEN BESTEHENDEN DEFIZITEN

Die Konsequenzen aus den bestehenden Defiziten ist die Überarbeitung des Flächennutzungsplans mit folgenden Zielen. Der Planungsprozess soll kürzer (C1.1), die Inhalte leichter verständlich (C1.2) und insgesamt flexibler (C1.3) sein, ohne die demokratische Legitimation zu reduzieren oder ihre Qualität zu senken.

C1.1 PROZESSLÄNGE VERKÜRZEN

Die erste These zu den bestehenden Defiziten ist die Beobachtung, dass der Aufstellungsprozess des Flächennutzungsplans zu langwierig ist. Die meiste Zeit wird durch die Bestandsaufnahme und die Beteiligung bzw. zuarbeiten der Träger Öffentlicher Belange in Anspruch genommen. Bei der Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung müssen deshalb Potentiale zur Verbesserung des Aufstellungsprozess untersucht werden. In der wissenschaftlichen Literatur stehen diesbezüglich immer wieder die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) im Fokus. Im BauGB § 4a Abs. 4 ist eine ergänzende, elektronische Übermittlung von Daten bereits heute möglich.

Schon im frühen Stadium der Planung, die üblicherweise durch die Bestandsaufnahme gekennzeichnet ist, lässt sich durch den Einsatz von LuK ein Effizienzgewinn erreichen, so der Ansatz von Prof. Dr. Martina Klärle, auf dem in diesem Abschnitt aufgebaut wird. Die fehlende Querinformation zwischen den Trägern öffentlicher Belange könnte durch die Bereitstellung eines Datenpools behoben werden. Was auf analogem Wege, auf Grund der Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange, nicht möglich ist, könnte digital bereitgestellt werden. So kann eine Informationslücke im analogen Verfahren durch die transparentere, digitale Kommunikation geschlossen werden (vgl. Klärle 2001, S.35). Die vielfältigen Beschleunigungspotenziale durch die Anwendung von LuK ergeben sich insbesondere in der Abstimmung mit den Nachbargemeinden (vgl. Steinebach 2006, S.94).

Der Einsatz digitaler Werkzeuge sollte über die Datenpflege und Zusammenstellung von Informationen hinausgehen. Erst wenn LuK im gesamten Planungsprozess eingesetzt wird, entsteht dadurch ein Mehrwert in der Qualität und der Geschwindigkeit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen (vgl. Klärle 2001, S.50).

Denkt man die Möglichkeiten digitaler Datenbanken konsequent weiter, stellt sich die Frage, ob das aufwendige Verfahren der Bestandsaufnahme beim Flächennutzungsplan noch zeitgemäß ist. Nur eine zeitliche Loslösung der Flächennutzungsplanung von der Bestandserhebung würde es den Gemeinden erlauben, in einer angemessenen Geschwindigkeit den Veränderungen in der Stadtentwicklung planerisch zu begegnen. Ziel müsste es sein, eine Alternativlösung für die Bestandsaufnahme zu erarbeiten, die vor allem zwei Qualitäten haben sollte. Einerseits sollte der Aufwand zur Datenerhebung und Bereitstellung auf das Nötigste beschränkt, andererseits darf die Verfügbarkeit und der Umfang der Daten nicht reduziert werden (ebd. S.66).

Klärle schlägt dafür einen Lösungsansatz vor der vorsieht die Holschuld der Gemeinde bei der Bestandsaufnahme aufzuheben und eine Bringschuld der Datenurheber einzuführen. Dies würde bedeuten, dass jede Institution, die den Anspruch erhebt, dass ihre Belange in der Planung berücksichtigt werden, zugleich auch die Pflicht besitzt, diese unaufgefordert für die Planung bereitzustellen. Die Umkehrung der Bestandsaufnahme würde es den Gemeinden ermöglichen, sich auf die eigentliche Planung zu konzentrieren (ebd. S.67 f.).

Die Kombination Geographischer Informationssysteme mit Datenbanken kann zu höherer Aktualität im Planungsprozess beitragen. Der Einsatz Geographischer Informationssysteme kann zusätzlich ein wesentlicher Baustein für ein nachhaltiges Monitoring sein. Steinebach und Müller sahen darin 2006: „Synergieeffekte zur Bewältigung der neuen gesetzlichen Anforderung der Revision der Flächennutzungsplanung“ (Steinebach 2006, S.97). Auch ohne die formelle Pflicht zur Revision bleibt die Funktion von Geographischen Informationssystemen erhalten. Sie können eine Art Frühwarnsystem für Planungserfordernisse sein.

Klärles Idee ist ein Flächennutzungsplan als dynamisches Kataster, welches Planungsbeteiligten online Daten und Bewertungsergebnisse zur Einsicht und Bearbeitung zur Verfügung stellt. Die Entscheidungsfindung soll damit, trotz Zeit- und Ermessensdruck im Sinne einer Prozessorientierung fundiert möglich sein (vgl. Kläre 2001, S. 49, S. 60, S.97).

Planung just in time ersetzt die altbewährte Planung auf Vorrat. “
” Klärle 2001, S.96

Allin und Steinebach geben einschränkend zu bedenken, dass die als Hauptzeitfaktor identifizierte Behandlung der Planung durch die Kommunalpolitik, nur bedingt durch den Einsatz elektronischer Informations- und Kommunikationssysteme zu beeinflussen ist (vgl. Allin 2009, S.35; Steinebach 2006, S. 103). Die öffentlichen Beteiligungsprozesse können auf diesem Weg sicher ebenso wenig gestrafft werden.

Auch wenn luK den Aufstellungsprozess nicht in allen Teilen beschleunigen kann, bestehen in der Anwendung digitaler Hilfsmittel große Potenziale für die Bestandsaufnahme. Die Holschuld der Gemeinde bei der Bestandsaufnahme aufzuheben und eine Bringschuld der Datenurheber einzuführen, ist als Grundlage für das Modell zukünftiger vorbereitender Bauleitpläne zu sehen. Gemeinden erhalten damit wertvolle Informationen die es ihnen ermöglichen, Planungserfordernisse selbst zu erkennen und gleichzeitig auf Planungswünsche Externer schnell und fundiert zu reagieren.

Im vorhergehenden Kapitel wurde der Flächennutzungsplan im Kontext von luK als neues Instrument vorgestellt und hauptsächlich auf Verwaltungsvorgänge abgezielt. Nach Steinebach und Müller (2006 S.30-36) besitzt nur etwa ein Fünftel der erhobenen Gemeinden eine Strategie zum weitergehenden Ausbau von luK. Es bietet sich deshalb an, auch im Bereich der Vermittlung von Inhalten des Flächennutzungsplans, Potenziale neuer Kommunikationsmethoden näher zu betrachten.

In computergestützter Visualisierung von Planinhalten und dem Einsatz neuer technischer Geräte und Kommunikationsformen liegen Potenziale für eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit. Um der These der fehlenden Vermittelbarkeit der Flächennutzungsplanung zu begegnen bietet sich zunächst, wie schon bei der Prozesslänge, ein Blick auf Informations- und Kommunikationssysteme an (vgl. Allin 2009, S.105).

So kann beim Interneteneinsatz nicht nur die Möglichkeit der Beschaffung oder Darstellung von Informationsbeschaffung erweitert werden. Der Prozess kann stetig dargestellt, der Austausch von Argumenten erleichtert oder erweitert werden. Zudem sind weitere Rückmeldekanäle möglich. Von zu Hause aus können grafische Eingaben oder Kommentare auf dem digitalen Plan vertet werden. Trotz der weiten Verbreitung der Zugangsmöglichkeiten zum Internet darf die Einbeziehung von luK nicht zum Ausschluss von Personen führen. Ohnehin sollten Online- und Offline-Angebote je nach Bedarf verwendet werden. Das mögliche einhergehen mit einer erhöhten Verfahrenstransparenz kann zu mehr Akzeptanz von Planungsergebnissen und ihrer Umsetzung führen. Mitunter kann durch eine einfache Änderung der Plangrafik ein verbessertes Verständnis bei der Öffentlichkeit erreicht werden. Digital aufbereitete Pläne bieten besondere Darstellungsmöglichkeiten. Zeitliche Veränderungen, Luftbilder oder thematisch gestaltete, grafische Ebenen lassen sich durch den Nutzer z.B. gezielt ein und ausschalten, so kann die Lesbarkeit erhöht werden (vgl. Mangels 2006, S.96).

Die Vermittelbarkeit der Planung hängt allerdings nur in Teilen von der visuellen Aufbereitung ab. Ein Beteiligungsverfahren kann mit hohem Aufwand und neuen technischen Hilfsmitteln durchgeführt werden, ohne einen Bürger zu interessieren. Entscheidend für die Motivation an einem Planungsverfahren teilzunehmen, ist das Maß der Betroffenheit. Nur wenn Bürger erkennen,

welchen Einfluss die Planung auf ihre Anliegen hat, lassen sie sich auf Beteiligungsverfahren ein.

Das Anliegen muss nicht immer den Besitz eines Menschen betreffen, es muss nur ein klarer Zusammenhang zu einem, für den Bürger bedeutenden Anliegen bestehen. Menschen sind darüber hinaus kaum für die Teilnahme an Planungsprozesse zu motivieren, wenn sie den Eindruck haben ohnehin nichts am Ergebnis der bestehenden Planung ändern zu können. (vgl. Selle 2007, S.65)

Der Einsatz digitaler Werkzeuge kann nicht nur die Bestandsaufnahme verbessern, sondern sollte darüber hinaus auch genutzt werden, um die Vermittlung der Planung zu verbessern. Zudem kann eine höhere Verfahrenstransparenz erreicht werden.

C 1.3 FLEXIBILITÄT GEWÄHRLEISTEN

In Kapitel B1.2 wurde die fehlende Flexibilität des Flächennutzungsplans festgestellt. Die hohe Zahl an Änderungsverfahren sollte nicht per se als negativ bewertet werden. Eine kontinuierliche Fortschreibung der Planinhalte erscheint häufig notwendig und richtig. Das Problem des Flächennutzungsplans liegt darin, dass er nicht für einen solch kontinuierlichen Prozess ausgelegt ist. Bei Änderungsverfahren ist schwer festzustellen, ob wesentliche Inhalte des Plans betroffen oder die Änderungen nur nebensächlich sind. Insbesondere im Zusammenwirken vieler unabhängiger Änderungen ist kaum noch ersichtlich, ob der Plan nach wie vor einem schlüssigen Gesamtkonzept folgt.

Die These der zu starren Inhalte, beruft sich im Kern auf die bestehenden Prognoseunsicherheiten. Um der Prognoseunsicherheit zu begegnen ist eine verbesserte Bestandsaufnahme nötig. Doch auch bei der gewissenhaftesten Bestandsaufnahme werden sich nicht alle Entwicklungen voraussehen lassen. Häufig werden schon zum Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans alternative Zukunftsszenarien im Raum stehen. Die Kritik gegenüber dem bestehenden Verfahren richtet sich gegen seinen statischen Charakter, der keine Spielräume für alternative Entwicklungen unter alternativen Voraussetzungen zulässt.

Schon im Jahr 1987 sahen Batts, Krautzberger und Löhr in ihrem Kommentar zum Baugesetzbuch die Möglichkeit, durch die Aufnahme zeitlicher Angaben

zur beabsichtigten Reihenfolge der Verwirklichung der Inhalte des Flächennutzungsplanes, den statischen Charakter aufzubrechen (vgl. Allin 2009, S.43).

Zumindest auf der Ebene des Bebauungsplans ist das „Baurecht auf Zeit“ klar geregelt.

Befristete Festsetzungen sind nach § 9 Abs. 2 BauGB möglich. In der Praxis hat sich gezeigt, dass Gemeinden nur in selten Fällen von diesem Recht Gebrauch machen (ebd. S.86). Die eigentliche Problematik der Prognoseunsicherheit löst es außerdem nicht. Bislang wurde diesem Problem der Inflexibilität allein über räumlich und darstellungstechnisch relativ große Flächenwidmungen für Siedlungserweiterungen begegnet, ohne dabei qualitative Aussagen sowie Zeit- und Realisierungsaspekte ausreichend zu berücksichtigen (vgl. Greiving 1998, S.295).

Je ungenauer die Festsetzungen sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Entwicklung irgendwann den Festsetzungen des Flächennutzungsplans widerspricht. Diese Strategie ist eine Alternative zu ständigen Änderungsverfahren am Flächennutzungsplan. Die Gemeinden verzichten in diesem Fall auf ihre Steuerungskompetenz. Ein zukünftiges Modell der Flächennutzungsplanung sollte den Verzicht der Steuerungskompetenz nicht weiter verfolgen.

Die vorbereitende Bauleitplanung muss demnach von vornherein auf zeitliche und inhaltliche Flexibilität ausgelegt werden und so für verschiedene, zum Zeitpunkt der Planerstellung denkbare Entwicklungen, Lösungen bereithalten. Prof. Stefan Greiving stellt dazu ein Modell vor, bei dem bestimmte Planungen nur bei bestimmten Konstellationen gültig werden. Er erläutert dies wie folgt:

Die ermittelten und politisch abgestimmten Flächendarstellungen werden Stufen der Inanspruchnahme zugeordnet, die an wenn-dann-Relationen gekoppelt sind. Im Rahmen dieser Vorgehensweise wird jeder dargestellten Baufläche im Erläuterungsbericht eine Stufe der Inanspruchnahme zugeordnet und jeweils erst bei der Überschreitung bestimmter, individueller Schwellenwerte aktiviert.

”

Greiving 1998, S.296

Gerade bei Siedlungsflächenerweiterungen ist ein solches Konzept sehr gut anwendbar. Bei der Innenentwicklung machen solche Wenn-Dann-Relationen besonders bei Projekten mit ungewissen Prognosen Sinn. Wenn-Dann-Relationen stoßen allerdings, insbesondere bei sehr komplexen und unübersichtlichen Aufgaben, schnell an ihre Grenzen (vgl. Allin 2009, S.137). Sie werden jedenfalls zu unübersichtlich, um sie in Planungsabläufen zu implementieren.

C2 KONSEQUENZEN AUS DEM WANDEL DER ANGEBOTSPLANUNG

Im folgenden Abschnitt wird drei wesentlichen Fragen für die Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung nachgegangen.

- Wie wird die Komplexität städtischer Prozesse operationalisiert (C2.1)?
- Wie wird mit der fortschreitenden Projektorientierung in der Planung umgegangen (C2.2)?
- Welche Rolle kann die Stadt noch als Initiator von Planung übernehmen (C2.3)?

C2.1 KOMPLEXITÄT DER PLANUNG GERECHT WERDEN

Eine Möglichkeit der zunehmenden Komplexität zu begegnen schlägt Dr. Simone Allin vor. Siebezieht sich auf das Englische Planungssystem. Sie schlägt die Veränderung der vorbereitenden Bauleitplanung, hin zu einem modularen, dynamischen und strategischen Instrument gesamtstädtischer Planung vor. In ihrer Dissertation „Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung – im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes“ knüpft Allin für die Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans an das Local Development Framework (LDF) aus England an. Dies wurde im Zuge der Planungsreformen im Jahr 2004 eingeführt. (vgl. Allin 2009, S.110)

Das LDF ist ein Portfolio aus einer Vielzahl thematisch strukturierter Inhalte, dessen Konsistenz durch konsequente Koordination und prozessbezogenem Management bewahrt wird. Das LDF soll einen stärkeren räumlichen bzw. raumplanerischen Bezug im umfassenden, strategischen Sinne aufweisen und keine bloße, technische Betrachtung der Nutzungsmöglichkeiten von Flächen enthalten. Im Folgenden werden die wesentlichen Bestandteile nach Allin ausgeführt (ebd. S.114 ff.):

- „regional Spatial Strategy“ (die regionale Raumentwicklungsstrategie)
- die „Core Strategy“ (Kernstrategie) stellt die räumliche Vision der Gemeinde und die damit verbundenen Ziele, sowie die zentralen Grundsätze der Siedlungsentwicklung dar.
- der „Site specific Allocations of Land“ ist eine flächenscharfe Zuteilungen der verschiedenen Nutzungen im Gemeindegebiet.
- die „Proposals Map“ ist ein Dokument, in dem kontinuierlich aktualisiert, ein Überblick über bestehende „Development Plan Documents“ (siehe unten) gegeben wird und deren Inhalte in allgemein verständlicher Sprache dargestellt werden.

Weitere Pläne sind optional von der Gemeinde aufzustellen:

- „Area Action Plans“ werden genutzt, um die Implementierung der Planung in bestimmten Bereichen des Gemeindegebietes zu forcieren
- „Other Development Plan Documents“ werden bei gegebenem Anlass erstellt

Ohne selbst räumliche Planungen darzustellen, sind folgende Pläne verpflichtende Elemente, die Planaussagen verständlicher machen und die mangelhafte Zugänglichkeit von Information, sowie die zu geringe Integration der Öffentlichkeit in den Planungsprozess abbauen sollen:

- Das „Local Development Scheme“ soll klar und allgemein verständliche Aussagen zu den flexibel, auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmten strategischen Schwerpunkte, inhaltlichen Komponenten zur Informations- und Ressourcenverfügbarkeit und zum Zeitplan und den Meilensteinen im Rahmen der Erstellung des LDF, sowie zum anschließenden Monitoring, enthalten. Es sollte nicht mehr als 20 bis 25 Seiten umfassen, übersichtlich und benutzerfreundlich sein.

- Mit dem „Statement of Community Involvement“ muss die Gemeinde ihre Vorgehensweise zur Einbindung der lokalen Öffentlichkeit in den Planungsprozess darlegen.
- Im „Annual Monitor Report“ berichtet die Gemeinde über den Fortschritt der Implementierung der lokalen Pläne.

Als Stärke des LDF sieht Allin insbesondere die textlichen Bestandteile wie beispielsweise die verbale Core Strategy, das Statement of Community Involvement, der Annual Monitor Report und Teile des Local Development Scheme. Diese haben zum einen die Funktion, die strategischen und kommunikativen Aspekte im gesamtstädtischen Planwerk zu stärken und zum anderen die Vielzahl an Komponenten des LDF.

In ihrer Dissertation wendet Allin die Erkenntnisse aus der Analyse des englischen Systems auf Deutschland an. Zusammenfassend lässt sich ihre Konzeption als Portfolio mit folgenden Teilen beschreiben:

- Einen Hauptplan mit textlichen und grafischen Elementen, der auch im Maßstab an den aktuellen Flächennutzungsplan angelehnt ist
- Einen Beiplan mit ergänzenden Informationen, die auch insbesondere „Wenn-Dann_Relationen“ umfassenden können wie Greiving sie vorschlägt
- Eine Sammlung informeller Pläne und Gutachten
- Teilflächennutzungspläne
- Ein zusammenfassendes Dokument

(vgl. Allin 2009, S.149 ff.)

In diesem Modell sieht Allin neue strategische Elemente, wie beispielsweise das Aufzeigen alternativer Entwicklungsrichtungen oder konkreter Umsetzungsbezüge im Sinne einer insgesamt stärkeren Handlungs- und Ergebnisorientierung (vgl. Allin 2009, S.104).

Monitoring wird von Allin als einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für funktionierende Planung bezeichnet. Für sie hängt die Funktionsfähigkeit und Flexibilität des Gesamtsystems im entscheidenden Maße von der Aufrichtigkeit und Gründlichkeit der planenden Gemeinde bei der Durchführung des Monitoring ab (ebd. S.118).



zu Greiving siehe
auch C1.3

Allin sieht in dem LDF ein neues Instrumentarium, mit dem grundsätzlich eine effektive und effiziente Steuerung der Siedlungsentwicklung auf der örtlichen Ebene möglich ist. Für die Übertragung auf das deutsche Planungssystem gilt zu beachten, dass im Gegensatz zum Flächennutzungsplan in Deutschland das LDF im englischen System die letzte Planebene örtlicher Gesamtplanung darstellt. Danach erfolgt dort lediglich noch die Beurteilung von Einzelvorhaben. Um dafür einen relativ weiten Ermessungsspielraum zu gewährleisten, wird im LDF bewusst auf eine zu detaillierte Darstellung verzichtet (ebd. S.120).

“ Die Option einer unmittelbaren Integration der Ergebnisse informeller Pläne, Konzepte o.ä. in ein modulares Portfolio des Flächennutzungsplanes stellt dabei im Vergleich zur bisherigen Tradition in Deutschland ein Novum in Bezug auf das Verständnis vom Ergebnis des gesamtstädtischen Planungsprozesses dar. ”

Allin 2009, S.128

Die Integration informeller Pläne in einen gemeinsamen Rahmen ist für sich genommen kein Mehrwert. Natürlich erleichtert die Zusammenschau die Abstimmung nebeneinander stehender Pläne, eine wirklich neue Qualität wird jedoch nicht erzeugt. Daher weist Allin zu recht auf weitergehenden Forschungsbedarf hin. Die Übertragung des englischen Modells auf Deutschland, wie sie es macht, greift das bestehende Modell formeller und informeller Pläne der Stadtentwicklung auf. Sie sieht die weitergehende Auseinandersetzung mit dem Verhältnis und Stellenwert formeller und informeller Pläne im Rahmen der Steuerung einer nachhaltigen Stadtentwicklung, als zentralen Gegenstand zukünftiger Forschungsarbeiten. In ihrer Arbeit bleibt der Mehrwert der Integration und die Ausgestaltung eines stärkeren Umsetzungsbezugs offen (ebd. S.201).

In Allins Konzeption ordnet sich der Flächennutzungsplan weiterhin zwischen der überörtlichen Ebene der Landes- bzw. Regionalpläne und der Ebene des Bebauungsplanes als verbindlicher Bauleitplan für Teile des Gemeindegebietes ein (ebd. S.130). Lösungen für den Außenbereich und den unbeplanten Innenbereich werden damit nicht aufgezeigt. Das Prinzip eines jährlich von der Gemeinde erarbeiteten, prägnant formulierten „Stadtentwicklungsberichts“, sollte unbedingt aus dem englischen System zur Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans übernommen werden (ebd. S.140).

Der Verweis auf das englische Planungssystem, also ein modulares Portfolio an Plänen, stellt einen vielversprechenden Ansatz zur Reformierung der vorbereitenden Bauleitplanung dar. Das zukünftige Modell der vorbereitenden Bauleitplanung sollte sich nicht auf einen Plan beschränken. Damit die vorbereitende Bauleitplanung der Komplexen Realität gerecht wird, sollte die Planung modularer ausgestaltet sein.

C 2.2 UMSETZUNGSORIENTIERUNG

Für das zukünftige Modell des Flächennutzungsplanes wird eine Verabschiedung vom Prinzip des reinen Flächenplanes und der bloßen Darstellung der Art der Bodennutzung nötig sein. Ein gesamt-städtischer Plan muss auch die Finanzierungsaspekte und die Realisierungsmöglichkeiten beachten (vgl. Allin 2009, S.127).

Während sich die meisten Wissenschaftler eng in den bestehenden Kategorien bewegen, stellen Albers und Wekel grundsätzlich die Frage, welche Arten von Plänen eigentlich für die Erfüllung derjenigen Aufgaben notwendig sind, die sich der Stadtplanung stellen.

Unabhängig vom Deutschen Planungssystem kommen sie zu der Einschätzung, dass es offenbar mindestens zwei Arten von Plänen geben muss, in denen sich die beiden Grundtypen der stadtplanerischen Tätigkeit niederschlagen: die langfristige Disposition der räumlichen Ressourcen und die auf kurzfristige Verwirklichung gerichtete, genaue Festlegung der wichtigsten Bestimmungsmerkmale für die künftige Bodennutzung und Bebauung (vgl. Albers 2008, S.56).

Die Rolle des kurzfristigen Plans unterscheidet sich in ihrer Theorie nicht von den Bebauungsplänen in Deutschland. Für die langfristige Planung halten sie, anders als im bestehenden System, zwei Pläne für notwendig. Für einen einzigen, langfristigen Plan wären die Anforderungen zu hoch. Er müsste zum einen ein Gesamtkonzept sein, zum anderen jedoch auch hinreichend konkret, um die kurzfristigen Pläne zu steuern. Albers und Wekel halten daher eine dritte Planungsebene für sinnvoll, die man als umsetzungsorientierte, langfristige Planung, in Abgrenzung von der generellen langfristigen Planung, bezeichnen kann (vgl. Albers 2008, S.56).

Albers und Wekel sehen in dem generellen, langfristigen Plan in erster Linie kein kartographisches Werk, sondern eher ein schriftliches Dokument, mit dem die geplante räumliche Entwicklung dargestellt und begründet wird. Die Darstellung der zu erwartenden Entwicklungstendenzen, mit den möglichen Reaktionen darauf und den für die Planung sich bietenden Alternativen, lassen sich in ihrer Komplexität kaum kartographisch darstellen. Um graphische Elemente muss ein solcher langfristiger Plan trotzdem ergänzt werden, um nachzuweisen, wie die im Text erläuterten Ziele sich in der räumlichen Entwicklung niederschlagen und miteinander in Einklang gebracht werden können. Typischerweise werden nicht alle Darstellungen denselben Stellenwert haben. So kann beispielsweise eine Freifläche aus ökologischen Gründen unbedingt zu erhalten sein, während eine andere Freifläche ohne Nachteile verlagert werden oder sogar ganz entfallen könnte (vgl. Albers 2008, S.56).

“
Im Grunde handelt es sich also nicht eigentlich um einen Plan mit textlichen Erläuterungen, sondern um eine Darstellung von Zielen, Prioritäten und Alternativen, die durch Pläne erläutert werden.

”

Albers 2008, S.56

Umsatzorientierte und langfristige Planung sollte die gesamte Siedlungsfläche erfassen und einerseits die Bindungen aus der langfristigen Planung übernehmen, andererseits aber deren Grundgedanken schon so weit konkretisieren, dass sie für die Ebene des auf die Verwirklichung gerichteten Plans einen Rahmen darzustellen vermag. Dieser Plan bräuchte nicht für die gesamte Stadt eine einheitliche Aussagedichte zu enthalten. Wichtig wäre vor allem eine Klärung der wünschenswerten Entwicklung für solche Bereiche, in denen Veränderungstendenzen erkennbar sind oder die in absehbarer Zeit einer planerischen Maßnahmen unterzogen werden sollen (vgl. Albers 2008, S.57).

Den Flächennutzungsplan halten Albers und Wekel für einen unglücklichen Zwitter zwischen den beiden längerfristigen Plantypen (vgl. Albers 2008, S.57). Sie stützen in ihren Schlussfolgerungen die Position Allins, da der schriftliche Teil einen höheren Stellenwert haben sollte. Demnach wäre nicht das Dokument des Flächennutzungsplans im Vordergrund, dass dann um einen Erläuterungsbericht ergänzt wird, sondern vielmehr eine verbale Formulierung von Zielen und Prioritäten als Kernstück der Planung. Dieses schriftliche Dokument würde um erläuternde Pläne ergänzt (vgl. Albers 2008, S.60).

Die Stärke der Überlegungen von Albers und Wekel ist die geringe Orientierung an Bestehendem. Sie stellen die Frage nach dem idealtypisch Wünschenswerten und weniger dem planungsrechtlich Machbaren. Als Konsequenz daraus kann man festhalten, dass das zukünftige Modell der vorbereitenden Bauleitplanung nicht nur auf einer Ebene funktionieren kann. Es müssen entweder mindestens zwei abgestimmte Pläne auf verschiedenen Ebenen sein, oder ein Plan mit verschiedenen Eingriffstiefen.

Verschiedene Ebenen erlauben mehr Umsetzungsnahe. Der Ansatz mehr schriftliche Elemente zu integrieren, öffnet Möglichkeiten für eine stärkere Einbindung von Finanzierungs- und Realisierungsaspekten.

C 2.3 NEUE ROLLE DER GEMEINDEN ANNEHMEN

Auf Grund des beschriebenen Wandels der Angebotsplanung stellt sich die Frage, ob die Bauleitplanung, also der Bebauungsplan, auch in Zukunft die zentrale Gestaltungs- und Steuerungsfunktion haben wird, oder ob nicht andere, weniger rechtsverbindliche Planungsformen in Verbindung mit aufgewerteten Genehmigungsverfahren stärker in den Vordergrund rücken. (vgl. Krautzberger 2010, S.14)

Mitschang sieht als neuen Ansatz für die Fortentwicklung des zweistufigen Planungssystems folgendes:

“ Der Flächennutzungsplan als formelles Planwerk könnte sich künftig nur noch auf den planungsrechtlichen Außenbereich beziehen und dort in erster Linie den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, der planerischen Eingriffsbewältigung, der planerischen Steuerung von bestimmten privilegierten Vorhaben sowie den sonstigen Anforderungen an den Außenbereich Rechnung tragen. Für den besiedelten Bereich hat der Flächennutzungsplan dann keine Bedeutung mehr. Dort könnte eine geordnete städtebauliche Entwicklung durch eine flexibel handhabbare informelle Planung beispielsweise in Form einer Stadtentwicklungsplanung gewährleistet werden. Für die Zulässigkeit von Vorhaben auf der Grundlage von § 34 BauGB kommt den Darstellungen des Flächennutzungsplans ohnehin keine Bedeutung zu.

”

Mitschang 2007, S.109

Was Mitschang hier als Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans nennt, ist eigentlich nur eine zugespitzte Situationsbeschreibung. Es handelt sich nicht um ein neues Konzept, sondern viel mehr um die Akzeptanz der Realität. Trotzdem sind in dieser Feststellung zentrale Punkte, die für die Fortentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung wichtig sind enthalten. Unstrittig ist wohl, dass dem Steuerungsbedürfnis der Gemeinden im Außenbereich verstärkt Rechnung getragen werden sollte. Ob die Stadtentwicklung im Innenbereich durch informelle Pläne gewährleistet werden kann, ist fraglich. Der Verweis auf § 34 mag für den Regelfall berechtigt sein, letztendlich wäre das jedoch die Verabschiedung von jeder Planung im Innenbereich. Die Bewältigung städtebaulicher Herausforderungen dem guten Willen von Investoren zu überlassen, mit dem Hinweis, sie mögen sich an Masterpläne halten, scheint unrealistisch. Möglich wäre das nur in Ausnahmefällen bei denen die Stadt, über einen hohen Anteil an Grundbesitz mit Kauf- oder Nutzungsverträgen, ihre informelle Planung anderweitig durchsetzen kann.

Bisher bestehen starre Vorstellungen davon, auf welcher Ebene, welches Planungsinstrument, welche Angelegenheiten zu regeln hat. Dabei gibt es auch in der Rechtsprechung Urteile die besagen wie scharf die Festsetzung in einem Flächennutzungsplan sein darf. Bei der Beschränkung auf die Grundzüge einer Planung darf jedoch nicht der einzelne Ort betrachtet werden. Die Grundzüge beziehen sich viel mehr auf die gesamte, städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde. So kann eine Festsetzung für ein einzelnes Grundstück durchaus Detailscharf sein, wenn dies für die Grundzüge der Entwicklung der gesamten Gemeinde von Bedeutung ist. Insgesamt sollten die Grenzen zwischen den Ebenen der Planung weniger scharf gezogen werden.

Klärle empfiehlt „die Grenzen zwischen den Planungshierarchien derart aufzuweichen, dass eine kontinuierliche Planung entsprechend der veränderten Rahmenbedingungen möglich ist.“(Klärle 2001, S.65)

Handelt es sich zum Beispiel um die Umnutzung einer Industrieanlage oder ein Nutzungskonzept einer landwirtschaftlichen Gebäudebrache, greift der Flächennutzungsplan in den Aufgabenbereich der Bebauungsplanung hinein. Als ein Lösungsansatz wird empfohlen, unter Beibehaltung der Planungshierarchie und –ebene, die strengen Bearbeitungsgrenzen aufzuheben und Schnittmengen von Aufgabenbereichen zu bilden, deren Bearbeitung projektbezogen zwischen den Planungsebenen abgestimmt wird.

zum Begriff der
Grundzüge siehe
auch A3.1



Eine solche Betrachtung von Planungsebenen wird auch dem Umstand gerecht, dass ohnehin die Hälfte aller Änderungen am Flächennutzungsplan parallel zum Bebauungsplanverfahren unternommen werden (vgl. Allin 2009, S.24). Eine Aufweichung der Planungsebenen wäre also in Teilen nur eine konsequente Umsetzung der Planungspraxis. Die Rolle der Gemeinde besteht darin, den ordnungsrechtlichen Rahmen zu setzen und gezielte Impulse für die gewünschte städtebauliche Entwicklung zu setzen. Die Konsequenz aus der fehlenden Steuerungskraft darf nicht die Verabschiedung von städtischer Planung sein.

C3 KONSEQUENZEN AUS DEN PLANUNGEN AUSSERHALB KLASSISCHER BAULEITPLÄNE

Die geringe Relevanz des Flächennutzungsplans für Innenentwicklung (C3.1), sein fehlender Einfluss im Innenbereich (C3.2) und seine verstärkte Rolle im Außenbereich (C3.3) regen dazu an, Konsequenzen zu entwickeln. Dazu zeigen informelle Pläne (C3.4) neue Wege auf, Stadtentwicklung als integrierten Prozess zu begreifen.

C3.1 AKTIVIERUNG VON INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALEN

Innenentwicklung vor Außenentwicklung ist Kern einer nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. Bundesregierung 2002, S.296). In Zukunft wird ein Großteil der Stadtentwicklung innerhalb bestehender, baulicher Strukturen erfolgen. Damit Innenentwicklungspotenziale genutzt werden können, müssen diese zuerst erfasst werden. Für erfolgreiche Innenentwicklung bedarf es genauer Kenntnis über Quantität, Qualität und Aktivierungsmöglichkeiten der Innenentwicklungspotenziale. Als Innenentwicklungspotenziale gelten dabei noch nicht bebaute Flächen in bestehenden Bebauungsplänen und prinzipiell für eine Bebauung geeignete Flächenpotenziale im unbeplanten Innenbereich (vgl. Bock 2001, S.247).

Eine Möglichkeit der EDV-gestützten Erfassung ist ein GIS-Kataster, wie es im REFINA-Forschungsvorhaben „KOMREG“ untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass die systematische, flächendeckende Gesamtschau der innerörtlichen Baulandpotenziale bisher in allen Gemeinderäten zu Überraschungen ob der Vielzahl der Potenziale führte (ebd. S.248).

Im REFINA-Projekt werden im Wesentlichen vier Typen von Potenzialen genannt:

- 1 | Baulücken (unbebaute, mit geringem Aufwand erschließbare Grundstücke im Innenbereich)
- 2 | geringfügig genutzte Flächen, bei denen eine Nachverdichtung oder Aufstockung möglich ist
- 3 | Brachflächen mit Wieder- oder Umnutzungspotenzial
- 4 | Althofstelle (ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen)

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auch weitere Innenentwicklungspotenziale zu erfassen, wie z.B. Gebäude mit Leerstandrisiko. (ebd.)

„Da Innenentwicklung nicht als statische Momentaufnahme, sondern als Prozess zu sehen ist, werden die Innenentwicklungskataster mit kurz-, mittel- und langfristigem Zeithorizont erstellt, d.h. es werden auch solche Flächen aufgenommen, die erst in einigen Jahren potenziell für eine Entwicklung zur Verfügung stehen.“ (ebd.)

Sind diese Flächen digital erfasst und mit zusätzlichen Daten (z.B. ökologischer Wert der Flächen, Aktivierungsaufwand, Eigentümersituation) hinterlegt, lassen sich die Innenentwicklungspotenziale als strategischer Konzeptbaustein der Stadtentwicklung nutzen. Der mit dem Katasteraufbau verbundene Aufwand wird von den Kommunen als vertretbar eingeschätzt (ebd. S.248 f.).

Schon heute wird das Kataster als Informationsgrundlage für die Neuaufstellung oder Überarbeitung des Flächennutzungsplans gesehen. Damit wird er seiner Rolle als dynamische Komponente der Stadtentwicklung nicht gerecht. Brachflächenkataster sollten stärker in die vorbereitende Bauleitplanung integriert werden.

C 3.2 STEUERUNG IM AUSSENBEREICH

Die Anforderungen an Planung im Innen- und Außenbereich sind grundlegend verschieden. Während sich im Innenbereich eine Vielzahl von Interessen und Nutzungskonflikten gegenüber stehen, für die in planerischer Abwägung Lösungen gefunden werden müssen, geht es im Außenbereich um die Zulässigkeit von Ausnahmen.

Auf Grund der zunehmenden Zahl von Ausnahmen, ist mittlerweile ein verstärktes Steuerungsbedürfnis im Außenbereich zu verzeichnen. Dieser Bedarf reicht jedoch nicht aus, um ein zweistufiges Planungssystem für den Außenbereich zu rechtfertigen. In diesem Sinne ist der Begriff des Teilflächennutzungsplans irreführend. Eigentlich handelt es sich um großmaßstäbige Bebauungspläne, die direkten Einfluss auf die Zulässigkeit von Vorhaben ausüben.

Für die Konzeption eines neuen Modells ergibt sich daraus die Konsequenz, dass es unabhängige Pläne für Innen- und Außenbereich geben sollte.

C 3.3 STEUERUNG IM INNENBEREICH

Für die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, bestehen weite Spielräume. Um diese Spielräume für den Einzelhandel zu schließen, wurde im Jahr 2004 mit § 34 Abs.3 BauGB ein Zusatz eingeführt, der erstmals die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb des Zusammenhangs bebauter Ortsteile in einen breiteren Kontext stellt. Nach § 34 BauGB darf von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in andere Gemeinden ausgehen. Die Beurteilung, wann solche schädlichen Auswirkungen vorliegen, gestaltet sich allerdings in der Praxis schwierig und hat in den letzten Jahren häufig zu juristischen Auseinandersetzungen geführt. (vgl. Bunzel 2009, S.449)



zentrale Versorgungsbereiche

Eine von verschiedenen Problematiken, die Gerichte in diesem Zusammenhang beschäftigt hat, ist die Frage, was genau die zentralen Versorgungsbereiche einer Stadt sind. Die Regelungen des § 34 Abs.3 BauGB beziehen sich dabei auf die tatsächlich vorhandenen, zentralen Versorgungsbereiche, deren Existenz im Einzelfall zu prüfen ist. Einzelhandelskonzepte geben zwar Hinweise auf die Lage von zentralen Versorgungsbereichen, haben jedoch regelmäßig vor

Gericht keinen Bestand (ebd.). Auch ein Flächennutzungsplan in dem zentrale Versorgungsbereiche dargestellt werden, würde keine Verbindlichkeit für die Anwendung des § 34 Abs. 3 zur Folge haben (vgl. Ernst 2011, § 34 Rn.85b). So ist die, im Zusammenhang mit der Stärkung der Innenentwicklung geplante, ausdrückliche Aufnahme zentraler Versorgungsbereiche in den Katalog der Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Abs.2 Nr.2 BauGB (vgl. Schröder 2011, S.223) keine Lösung, die Rechtssicherheit schafft.

Gemeinden verwenden wegen dieser Rechtsunsicherheiten häufig einfache Bebauungspläne nach § 9 Abs.2a BauGB, um Einzelhandel gezielt auszuschließen. Solch einfache Bebauungspläne können für den gesamten, nach § 34 BauGB zu beurteilenden, Innenbereich der Stadt aufgestellt werden. Sie müssen in der Regel, durch von der Gemeinde beschlossene, Einzelhandelskonzepte begründet werden. (vgl. Bunzel 2009, S.454)

Es wird damit ein Plan aufgestellt, der einen Großteil der Stadt betrifft, jedoch rechtlich als Bebauungsplan einzustufen ist. Eine zukünftige, vorbereitende Bauleitplanung sollte solche Konflikte in der Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene regeln können und in Ausnahmefällen verbindliche Festsetzungen für den unbeplanten Innenbereich treffen dürfen.

VON INFORMELLEN PLÄNEN LERNEN C 3.4

In der Literatur werden unterschiedliche Ansätze genannt, wie mit dem Bedürfnis umzugehen ist, vermehrt informelle Instrumente für die Stadtentwicklung zu nutzen. So fordert Allin eine modulare Ausgestaltung des Ergebnisses des gesamtstädtischen Planungsprozesses die es ermöglicht, die „Integrationsfähigkeit des formellen Planes gegenüber den Ergebnissen und Beiträgen informeller Pläne und Konzepte“ zu erhöhen. (vgl. Allin 2009, S.104)

Vermehrt ist zu beobachten, dass integrierte Stadtentwicklungskonzepte in den Gemeinden einem Verfahren zur Flächennutzungsplanaufstellung voran gestellt werden. Die Ziele aus dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept sind dann Grundlage für das formelle Verfahren, ohne eine materiell rechtliche Bedeutung zu haben.

Nicht wenige Gemeinden gehen noch einen Schritt weiter. Sie halten den Flächennutzungsplan, mit Hinweis auf aktuelle Stadtentwicklungspläne, grundsätzlich für entbehrlich (vgl. Demske 2009, S.228). Die Sichtweise kann

sicher nicht verallgemeinert werden. Den Flächennutzungsplan zu Gunsten von Stadtentwicklungsplänen aufzugeben, würde dem Ende jeden Steuerungsanspruchs auf kommunaler Ebene gleich kommen.

Unabhängig davon, ob und wie informelle Pläne in Zukunft in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt werden, hebt Allin einen weiteren Aspekt aus informellen Plänen hervor.

“
In einem zukünftigen Modell des Flächennutzungsplanes sollten die Potenziale textlicher bzw. verbal argumentativer Ausführungen stärker genutzt werden. Dementsprechend ist darüber nachzudenken, in Zukunft auch textliche Bestandteile (z.B. thematische Gutachten etc.) zu den Planinhalten im engeren Sinne zu zählen. Diese Überlegung drängt sich insbesondere auf der gesamtstädtischen Ebene und in Anbetracht der dort herrschenden Komplexität zu berücksichtigender und darzulegender Aspekte geradezu auf.

”

Allin 2009, S.105

Mit diesem Vorschlag geht sie über eine rein definitorische Aufwertung der Begründung des Flächennutzungsplans hinaus. Der Textteil wäre dann mehr als eine Begründung und könnte auch Sachverhalte regeln, die nicht im Plan darstellbar sind. In Teil B3 wurde die steigende Bedeutung informeller Konzepte und im speziellen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte dargestellt. Um daraus Konsequenzen für die vorbereitende Bauleitplanung zu ziehen, bedarf es einer näheren Untersuchung des Instruments.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte werden bisher in Ostdeutschland besonders häufig angewandt. Das liegt zum einen an der Verknüpfung der Konzepterstellung mit der Förderung des Stadtumbau-Ost, zum anderen an der Tatsache, dass es in den Neuen Bundesländern signifikant weniger Flächennutzungspläne gibt als in den Alten Bundesländern. Die Gegenüberstellung von 20 integrierten Stadtentwicklungskonzepten hat eine Vielzahl von Parallelen in ihrer Struktur gezeigt, trotz unterschiedlicher räumlicher und sachlicher Ausgangslagen, sowie anderer Zielsetzungen der Planungen. Ein Grund für die relative hohe Ähnlichkeit im Aufbau der Konzepte besteht darin, dass einige Bundesländer Arbeitshilfen und Leitfäden zur Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte veröffentlicht haben. Zu nennen

wären beispielsweise die „Arbeitshilfe für SEKO“ in Sachsen, die „Arbeitshilfe für INSEK“ in Brandenburg, der „Leitfaden für ISEK“ in Thüringen mit einem starken Fokus auf den Stadtumbau und der „Leitfaden für GEKO“ im Saarland, der sich im wesentlichen kleinen Städten und Gemeinden widmet.

Nimmt man die Erkenntnisse aus der Gegenüberstellung der Konzepte und aus den Arbeitshilfen zusammen, lässt sich ein recht deutliches Bild von einem typischen, integrierten Stadtentwicklungskonzept zeichnen:

Struktur eines INSEK



- 1 | In einem ersten Teil werden in der Regel die Rahmenbedingungen aufgezeigt. Hier handelt es sich um das besondere Profil der Stadt. Es kann sich sowohl um geografische, wirtschaftliche, als auch um kulturelle und andere Belange handeln. Ergänzt werden die Ausführungen um eine Zusammen-schau bisheriger Pläne der Stadtentwicklung
- 2 | Im zweiten Teil folgt eine Analyse und eine Darstellung von Handlungsfeldern für die Stadtentwicklung. In diesem Teil bestehen die größten Unterschiede zwischen den verschiedenen Konzepten. Einige Konzepte sind in diesem Abschnitt in räumliche Teilbereiche unterteilt, andere beschäftigen sich mit dem gesamten Gemeindegebiet, jedoch unter fachlich sektoralen Teilaspekten. Häufig nimmt dabei das Thema Demografie einen besonderen Schwerpunkt ein. Als Instrument wird gerne eine SWOT-Analyse genutzt, in der Stärken-Schwächen und Chancen-Herausforderungen ermittelt werden.
- 3 | Aus Handlungsfeldern und Analysen leiten sich Ziele für die gesamte Stadt ab. Diese Ziele können sowohl in schriftlicher Form, als auch grafischer Form dargestellt werden.
- 4 | Daraus abgeleitet werden Teilkonzepte die, wie schon die Analyse, zwei verschiedene Ansatzpunkte haben können. Entweder haben sie eine fachliche (z.B. Energie, Demografie, Bildung, etc.) oder eine räumliche Ausrichtung. Konzepte mit einer fachlichen Ausrichtung stellen üblicherweise einen Aspekt für das gesamte Gemeindegebiet dar, während die räumlichen Teilkonzepte möglichst umfassend alle Themenkomplexe behandeln, sich jedoch auf Entwicklungsschwerpunkte in der Gemeinde beschränken. Städte die integrierte Stadtentwicklungskonzepte im wesentlichen zum Zwecke des Stadtumbaus nutzen, haben in diesen konzeptionellen Teilen einen starken Fokus auf die Gebiete des Stadtumbaus, während sie in der analytischen Phase noch einen

stärker integrierten Ansatz haben. Insgesamt lässt sich keine direkte Abhängigkeit der Struktur von Analyse und Teilkonzept erkennen. So gibt es beispielsweise integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die eine fachliche, sektorale Analyse haben, dann jedoch räumliche Teilkonzepte und umgekehrt.

- 5 | In einigen Städten und Gemeinden werden die Konzepte anschließend auf die Ebene von Maßnahmen und Einzelprojekten heruntergebrochen. Diese Maßnahmen weisen eine besonders hohe Nähe zu umsetzungsrelevanten Aspekten, wie Finanzierung und Zeitrahmen, auf. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte von kleinen Städten und Gemeinden nutzen diese Ebene, auf Grund der überschaubaren Menge an Projekten, häufiger als große Städte.
- 6 | Praktisch alle Stadtentwicklungskonzepte enden mit Hinweisen zur Umsetzung und zum Monitoring. Grundsätzlich spielt der Prozess bei integrierten Konzepten eine große Rolle.

Auch der Deutsche Städtetag beobachtet einen Trend hin zu integrierter Stadtentwicklungsplanung. Auf Kongressen und in Fachpublikationen wird über eine Renaissance der integrierten Stadtentwicklungsplanung diskutiert. Damit verbunden ist auch eine Neudefinition des Begriffs integrierter Stadtentwicklung.

“
Im Gegensatz zur Stadtentwicklungsplanung der 1960er und 1970er Jahre ist sie heute wesentlich projekt- und umsetzungsorientierter, gesamtstädtisch und/oder teilräumlich ausgerichtet, eher an der Verknüpfung sektoraler Ziele in einem integrativen Umfeld orientiert und von einer Vielzahl unterschiedlicher Governance-Formen geprägt. Die integrierte Stadtentwicklungsplanung ist somit einer Vielfalt neuer, integrierter Ansätze gewichen.

”

Deutscher Städtetag 2011, S.7

Es gibt eine Vielfalt an Aspekten, die in die Stadtentwicklung integriert werden. Es handelt sich um verschiedene Planungsebenen, Akteure und Ressorts, Finanzierungsquellen und Organisationsstrukturen (vgl. Deutscher Städtetag 2011). Eine wesentliche Stärke informeller Planungen ist ihre methodische und konzeptionelle Offenheit, die Kommunikation und Kompromissbereitschaft der involvierten Akteure fördert (vgl. Allin 2009, S.108).

Weitere Hinweise zur der Frage, was man von integrierten Stadtentwicklungskonzepten lernen kann, gibt das BBSR in einer Studie zu „Integrierter Stadtentwicklung in Stadtregionen“. So zeigte die vertiefende Betrachtung von Konzepten bzw. Planungen in den Fallbeispielkommunen, dass Themenfelder in Leitbildern häufig unverbunden nebeneinander stehen, während sie in Stadtentwicklungskonzepten tendenziell stärker miteinander verknüpft sind, oder aufeinander Bezug nehmen (vgl. BBSR 2009, S.53).

Sie heben besonders die Einbeziehung verschiedener, inhaltlich-thematischer Handlungsfelder hervor. Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsteile wird als zentrales Element der Integrierten Stadtentwicklung benannt. Besonders ausgeprägt ist dabei die Abstimmung unter den Behörden für Stadtentwicklung, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft (ebd. S.55). Die Beteiligung externer Akteure bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Konzepte wird als sehr positiv eingeschätzt. An erster Stelle werden BürgerInnen genannt, doch auch die Einbindung von Gewerbetreibenden und Wohnungsunternehmen wird für alle Konzepte integrierter Stadtentwicklung ebenfalls vergleichbar hoch angesehen (ebd. S.60 f.). Als Defizit, das auch von integrierter Planung nicht gelöst werden kann, wird die fehlende Bündelung finanzieller Mittel verschiedener Verwaltungsressorts genannt, selbst wenn dies in Förderrichtlinien explizit so vorgesehen ist (ebd. S.102).

Der Deutsche Städtetag stellt fest, dass vor allem die Verknüpfung von Strategie und Umsetzung, die eine neue Generation von Stadtentwicklungskonzepten auszeichnet und sieht integrierte Stadtentwicklungsplanung nicht als zusätzliche, formelle Planungsebene, sondern informelles, ziel- und umsetzungsorientiertes, strategisches Steuerungsinstrument (vgl. Deutscher Städtetag 2011, S.8).

Neben dieser Vielzahl an Stärken der integrierten Stadtentwicklungskonzepte gibt es auch Defizite. Die wesentliche Schwäche informeller Pläne trifft offensichtlich auch auf die integrierten Stadtentwicklungskonzepte zu. Die fehlende, rechtliche Bindungswirkung führt gerade in harten Konfliktfällen häufig zu schwerwiegenden Akzeptanz-, Durchsetzungs- und Steuerungsdefiziten (vgl. Allin 2009, S.3).

Auch der integrierte, also auch Behördenübergreifende Ansatz, kann an seine Grenzen stoßen. Wird beispielsweise die Erstellung eines geförderten Entwicklungskonzepts an Externe vergeben, besteht die Gefahr, dass wenn

der Auftrag abgearbeitet ist, zwar Rat und Öffentlichkeit informiert werden, dann aber der Ordner im Aktenschrank verschwindet, da es an eigenem Personal für seine Weiterführung fehlt (vgl. Krautzberger 2010, S.92). Als Konsequenz aus dieser Struktur, die bei der angespannten finanziellen Situation vieler Kommunen keine Ausnahme ist, sollte der integrierte Ansatz einen selbstverständlicheren Teil lokaler Stadtentwicklungspolitik ausmachen.

Dazu der Deutsche Städtetag: „Strategische und integrierte Stadtentwicklungsplanung ist mittlerweile zu einer unabdingbaren Voraussetzung für eine zukunftsorientierte und effiziente Ausübung der kommunalen Planungshoheit geworden. Ihre personellen und finanziellen Ressourcen sowie ihre Organisationsstrukturen werden dennoch in der gegenwärtigen kommunalen Finanzkrise in vielen Städten als Luxus und Manövriermasse für die Haushaltskonsolidierung behandelt. Zum notwendigen Verständnis der integrierten Stadtentwicklungsplanung als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung fehlt es und auch an einer klaren (Wieder-) Verankerung im Baugesetzbuch (BauGB) als Grundlage einer sachgerechten planerischen Abwägung.“ (Deutscher Städtetag 2011, S.8)

Auch der BBSR folgt dieser Einschätzung und schlägt die Prüfung einer stärkeren Verankerung integrierter Stadtentwicklungskonzepte im BauGB vor (vgl. BBSR 2009, S.108).

Möchte man von integrierten Stadtentwicklungskonzepten für die formelle Bauleitplanung lernen, bewegt man sich immer vor dem Problem, dass überzogene und schematische, formale Anforderungen an integrierte Stadtentwicklungskonzepte den Besonderheiten der Städte hinsichtlich Problemlagen, Planungskultur und Ressourcen nicht angemessen Rechnung tragen (vgl. Deutscher Städtetag 2009, S.19). Andererseits kommt demokratisch legitimierte Planung auch nicht ohne klare Vorgaben aus. Stets ist zu bedenken:

Planungsrecht ist im Wesentlichen Bodennutzungsrecht, genauer gesagt, ein Recht, das dem Grundeigentümer in der freien Verfügung über die Nutzung seines Grund und Bodens Beschränkungen auferlegt. Diese Beschränkungen müssen durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sein.

”

Albers 2008, S.64

Es geht also um ausreichenden Spielraum für innovative, orts- und problembezogene Ausformungen integrierter Stadtentwicklungsplanung (vgl. Deutscher Städtetag 2009, S.19), bei gleichzeitigem Erhalt von Rechtssicherheit.

Lernen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten kann man die Struktur als Planwerk mit Texten und Plänen unterschiedlicher Ebenen, bis hin zu Projekten und Maßnahmen. Vorbild für die vorbereitende Bauleitplanung kann auch der integrierte Ansatz, das Festschreiben von überprüfbaren Zielen und die zentrale Rolle des Prozess sein. Die Anzahl der vielversprechenden Ansätze legt nahe, integrierte Stadtentwicklungskonzepte als eigentliche Grundlage für alle Weiterentwicklungen der vorbereitenden Bauleitplanung zu sehen.

C4 KONZEPTION EINES MODELLS

Die Zukunft der vorbereitenden Bauleitplanung liegt nicht in einem „FNP2.0“, also einem Update des Bestands. Die zurückliegenden Weiterentwicklungen, um einzelnen Herausforderungen gerecht zu werden, führten zu kleinteiligen Änderungen und haben die Planung insgesamt komplexer gemacht. Für andere Herausforderungen werden informelle Pläne genutzt und damit parallele Strukturen geschaffen. Die Entwicklung hat insgesamt nicht zur Vermittelbarkeit der Planungen beigetragen. Das Konzept mit seinen einzelnen Komponenten wird aus den Konsequenzen, die sich aus den Kapiteln C1 bis C3 ergeben, entwickelt. Seine Einzelteile werden in Teil C4.1 im Einzelnen näher erläutert. In Teil C4.2 wird auf die rechtlichen Folgen für das Baugesetzbuch eingegangen. Abschließend findet in C4.3 eine kritische Würdigung des Konzeptes statt.

C4.1 KOMPONENTEN EINES ZUKÜNFTIGEN MODELLS

Die Analyse hat zwei Ausgangspunkte für eine Weiterentwicklung erbracht. Zum einen kann das englische System der LDF als Vorbild genommen werden, zum anderen, die in Deutschland schon weit verbreiteten, integrierten Stadtentwicklungskonzepte. Beide Systeme verstehen Planung als ein Portfolio verschiedener Pläne und Konzepte mit unterschiedlichen Ebenen. Planaussagen können dabei gleichberechtigt in schriftlicher und grafischer Form getätigt werden. Mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten wird eine Strategie für die gesamte Stadt aufgestellt, ohne diese flächig für die ganze Stadt darzustellen. Ein solches Portfolio für die vorbereitende Bauleitplanung kann für Deutschland wie folgt aussehen:

- 1 | Zentrales Element ist ein Strategieplan. Darin werden die wichtigsten Ziele der Stadtentwicklung festgehalten. Solche Ziele können quantitativer oder qualitativer Art sein. Sie können räumlich konkret oder abstrakt sein. Aus den Zielen abgeleitet werden auf der nächsten Ebene sektorale Teilpläne, die eine Gemeinde teilweise nach eigenem Ermessen aufstellen kann.

- 2 | Das wichtigste Dokument auf der Ebene unter dem Strategieplan ist ein Flächenkataster als Alternative zur Baulandausweisung. Flächenerweiterungen sollten nur zulässig sein, wenn ein Vorhaben durch die Flächen des Katasters nicht zu realisieren wäre. Einzelnen Flächen können schon im Kataster Beschränkungen in Art und Maß der jeweiligen Nutzung angehängt werden.
- 3 | Neben diesem Kataster für den Innenbereich sollte es einen separaten Plan für den Außenbereich geben. So wäre beispielsweise die Steuerung von Windkraftanlagen denkbar. Möglich wären auch Flächenquoten für Energiepflanzenanbau oder Freiflächensolaranlagen.
- 4 | Zusatzdokumente, wie ein Einzelhandelssteuerungsplan, ein Klimaschutzplan, ein Sanierungsgebietsplan oder ein spezieller Plan zur Flächenneuausweisung, können optional zusätzlich erstellt werden.

Alle diese Pläne sollten mit Informationen zur Realisierungsdauer und Finanzierung unterlegt werden. Zudem können Wenn-Dann-Relationen integriert werden, die Komponenten des Planwerks unter bestimmten Konditionen aktivieren oder deaktivieren. Alle Pläne brauchen ein Revisionsdatum oder soweit möglich eine Revisionsschwelle, also einen Indikator, der angibt, wann eine Überarbeitung notwendig wird. Pläne würden danach regelmäßig überarbeitet werden. Um Gemeinden und die zu beteiligenden Akteure nicht zu überfordern, muss eine gemeinsame Datenplattform eingerichtet werden. Alle relevanten Grundlagendaten sollten zu jeder Zeit abrufbar sein. Gutachten für Planänderungen oder aufwendige Datenerhebungen, sollten sich auf Einzelfälle beschränken. Nur so ist ein kontinuierlicher Planungsprozess möglich.

Darstellungen aller Pläne sollen verschiedene Kategorien haben können. Es muss abschließend abgewogene Bestandteile geben und andere, die als Planungsrichtlinien zu verstehen sind. Ein solches Vorgehen nimmt Anlehnung an die Regionalplanung, in der bereits mit unterschiedlichen Rechtsverbindlichkeiten von „Zielen und Grundsätzen“ gearbeitet wird.

Ein jährlicher Bericht soll aufzeigen, welche Ziele erfüllt wurden und welche nicht. Der Bericht muss klar verständlich sein und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.

C 4.2 RECHTLICHE AUSWIRKUNGEN DES MODELLS

Zur Umsetzung des vorgestellten Modells der vorbereitenden Bauleitplanung müssten verschiedene Veränderungen im BauGB unternommen werden. Die wichtigsten werden in diesem Abschnitt vorgestellt.



Siehe § 1 BauGB

Die Änderungen bei den Aufgaben, Begriffen und Grundsätzen der Bauleitplanung würden eher gering ausfallen. Die Begrifflichkeit des Flächennutzungsplans müsste geändert werden; die Grundsätze der Abwägung würden jedoch erhalten bleiben. Die Formulierung, dass Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, sollte dem neuen System angepasst werden. Vorbereitende Bauleitplanung sollte ständig aktuell sein.



Siehe § 1a BauGB

Eine Aufwertung erhalten die Ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz. In Verbindung mit Baulandkatastern (siehe auch §200 BauGB) stellt die Innenentwicklung einen absoluten Vorrang vor der Außenentwicklung dar. Neue Baugebiete sähen nur Sonderpläne vor. Die Darstellung von Ausgleichsflächen würde, als Aufgabe analog zum Flächennutzungsplan, erhalten bleiben.



Siehe § 3 BauGB

Die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung würden grundlegend geändert. Kernpunkte der neuen Beteiligung sind dann große On- und Offline-Veranstaltungen zur Bestimmung der Ziele des Strategieplans. Für die Erstellung der Teilpläne müsste es auch eine Beteiligung geben, deren Modus zu bestimmen wäre. Eine weitere zentrale Komponente der Beteiligung wäre der Kataster. Hier können Bürger ständig neue Flächen anmelden oder an der Bewertung der bestehenden mitwirken.



Siehe § 4 BauGB

Bei einer Änderungen der Behördenbeteiligung, im Sinne der Umkehr der Holschuld der Gemeinde, hin zur Bringschuld der Behörden und Träger öffentlicher Belange, sind diese dann dafür verantwortlich, dass im städtischen Informationssystem ständig alle relevanten Daten vorliegen.



Siehe § § 5-7
BauGB

Bei der Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung müssten die Vorschriften zum Flächennutzungsplan grundlegend überarbeitet werden.



Siehe § § 8-10
BauGB

Die Bebauungspläne bleiben im Wesentlichen in ihrer heutigen Form erhalten. Sie sind das zentrale Mittel, um rechtsverbindliche Festsetzungen für Grundstücke zu treffen. Der Bedeutungsverlust, den sie bei der Einführung von beschleunigten Verfahren erleiden, bleibt ebenfalls bestehen.

Städtebauliche Verträge sollten erhalten bleiben, aber Änderungen würden sich ergeben, denn in den schriftlichen Teilen des Portfolios wären zahlreiche Vorgaben zur Realisierung und Finanzierung von Projekten enthalten. Diese Vorgaben würden einen konkreten Rahmen für die städtebaulichen Verträge bilden.

Siehe § 11 BauGB



Das einfache und das beschleunigte Verfahren in seiner heutigen Form könnten gestrichen werden. Großflächige, einfache Pläne werden auf die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung verlagert. Alternative Verfahrenserleichterungen zur Innenentwicklung wird es über Genehmigungserleichterungen durch das Kataster geben. Lediglich ein Sondertatbestand des vereinfachten Verfahrens für Änderungen von Bebauungsplänen könnte erhalten bleiben.

Siehe §§ 13
und 13a BauGB



Der Trend zur Steuerung von Vorhaben im Innenbereich ohne Bebauungsplan und im Außenbereich würde fortgesetzt. Einschränkungen der Zulässigkeit im Innen- und Außenbereich aufgrund von Festsetzungen in der vorbereitenden Bauleitplanung müssten in die bestehenden Vorschriften integriert werden. Am Prinzip der Unzulässigkeit von Bebauung im Außenbereich, mit Ausnahme von privilegierten Vorhaben, würde im Grundsatz festgehalten werden. Die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb des Zusammenhangs bebauter Ortsteile würde sich weiter nach der Eigenart der Umgebung richten.

Siehe §§ 34
und 35 BauGB



Die Vorschriften des besonderen Städtebaurechts müssten an die neue Struktur angepasst werden. Pläne, die bei Maßnahmen der Sozialen Stadt oder dem Stadtumbau aufgestellt werden sollen, würden in das Portfolio integriert.

Siehe §§ 136 bis
174 BauGB



KRITISCHE EINSCHÄTZUNG UND AUSBLICK

C 4.3

Bei gravierenden Änderungen des Planungsrechts stellt sich immer die Frage, ob die Änderung den Aufwand wert ist. Diese Frage wird häufig schon gestellt, bevor der Mehrwert der Neuerung analysiert ist. Das bestehende System ist in tausenden Ämtern in Deutschland erprobt. Ein neues Modell würde zu erheblicher Rechtsunsicherheit und Problemen im Vollzug führen. Diese Probleme sollten, aufgrund der Nähe zu bereits genutzten informellen Instrumenten und Anlehnungen an die Regionalplanung, nicht überschätzt werden. Trotzdem bleibt offen, zu welchen negativen Folgen solche Änderungen in der Praxis führen können. Eine nähere Untersuchung dieser Problematik wird in dieser Arbeit nicht unternommen. So ist die Arbeit auch

viel mehr als Denkanstoß, denn als Blaupause für die Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung zu verstehen.

Ausdrückliches Ziel der Auseinandersetzung mit dem Flächennutzungsplan war unter anderem auch die Stärkung der Bürgerbeteiligung. Durch klare Ziele und einen allgemein verständlichen Stadtentwicklungsbericht kann das gelingen. Ob die Vielzahl von Dokumenten nicht auch überfordern kann, lässt sich ohne einen Praxistest nicht abschließend bewerten. Keine Aussagen macht das vorliegende Konzept zu den Potenzialen dieses Konzepts für die direkte Demokratie. Der Strategieplan mit seinen Zielen für die gesamte Stadt, könnte sich für solche Elemente eignen. Näheres wurde im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht untersucht.

Ein Kritikpunkt am Flächennutzungsplan war, dass dieser der „Schrumpfung“ nicht gerecht wird. Dazu werden im neuen Modell, durch die stärkere Verankerung von Stadtumbaumaßnahmen und dem Flächenkataster, Ansätze aufgezeigt. Auch die vermehrte Aufnahme schriftlicher Planfestsetzungen und die Wenn-Dann-Relationen können in Schrumpfungsprozessen angewendet werden. Ein detaillierter Nachweis des Mehrwerts des neuen Modells in Schrumpfungsregionen kann beim Umfang dieser Arbeit nicht geleistet werden.

Aus planungsrechtlicher Sicht sind die Folgen für die verbindliche Bauleitplanung besonders interessant. Das vorgestellte Modell würde sowohl Auswirkungen auf das einfache als auch auf beschleunigte Verfahren haben. Nicht abschließend können die Folgen für die qualifizierten Bebauungspläne geklärt werden. In der Arbeit wird die These vertreten, dass sie weitestgehend ihre Rolle behalten. Die Bauungspläne durch aufgewertete Genehmigungsverfahren zu ersetzen, würde vermutlich das neue Portfolio überfrachten. Trotz seiner verschiedenen Eingriffstiefen sollte es nicht die einzige kommunale Planungsebene sein.

FAZIT

FAZIT

Der Aufwand zur Erstellung eines Flächennutzungsplans ist vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen kaum zu rechtfertigen. Die Kommunen wenden Ressourcen dafür auf und bedienen sich zusätzlich anderer Instrumente und finanzieller Mittel, um praxistaugliche Pläne zu erstellen. So helfen beispielsweise Stadtentwicklungskonzepte, Masterpläne oder Klimaschutzkonzepte den Kommunen vielfach besser städtische Prozesse zu gestalten. Der Flächennutzungsplan ist nicht grundsätzlich untauglich als vorbereitender Bauleitplan. Insbesondere im Außenbereich nimmt seine Bedeutung zu. Allerdings vermischen sich hier die Funktionen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung. Der Flächennutzungsplan verliert darüber hinaus besonders im Innenbereich zunehmend an Bedeutung.

Informelle Konzepte sind weniger statisch und haben eine größere Nähe zur Umsetzung. Viele Gemeinden nutzen den Flächennutzungsplan nur noch als Abbild der gebauten Realität, die durch regelmäßige Änderungsverfahren auf dem aktuellen Stand gehalten wird. Die eigentliche Stadtentwicklung wird über Bebauungspläne der Innenentwicklung und in geförderten Sanierungsgebieten betrieben. Den strategischen Rahmen spannen integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die flexibler gehandhabt werden können.

Kleinteilige Änderungen, die einzelne Aspekte reformieren sollen, gibt es vielfach in der Literatur. Solche Konzepte greifen jedoch zu kurz, da sie nichts an dem Grundgedanken des Flächennutzungsplans ändern, der sich auf das Planungsverständnis der Angebotsplanung beruft. Das in dieser Arbeit vorgestellte Konzept zeigt deshalb einen neuen Weg der Weiterentwicklung vorbereitender Bauleitplanung auf. Ein Portfolio an schriftlichen und grafischen Elementen mit verschiedenen Ebenen und Verbindlichkeitsstufen soll den aktuellen Herausforderungen an die Stadtentwicklung gerecht werden.

Dieses neue Konzept ist stark an die Systematik integrierter Stadtentwicklungskonzepte angelehnt. Überprüfbar Ziele, verschiedene Ebenen und eine Umsetzungsorientierung sind schon aus den informellen Plänen bekannt. Die neue Qualität des vorgestellten Modells ist die Einbettung dieses Ansatzes in formelles Planungsrecht.

Bei der Übersetzung informeller Planungen in verbindliches Planungsrecht steht man immer vor dem Problem des Erhalts des einzigartigen Charakters des Instruments auf der einen Seite, und Rechtssicherheit und demokratischer Legitimation auf der anderen Seite. Damit das zukünftige Modell vorbereitender Bauleitplanung beiden Aspekten gerecht wird, werden die einzelnen Teile des Portfolios nicht in ihrer Gesamtheit zur verbindlichen Norm. Nur bestimmte Festsetzungen sollen rechtsverbindlicher Natur sein. Es besteht kein Anlass, das gesamte Gemeindegebiet mit einem Plan zu überziehen. Diesem Ansatz folgt auch das Prinzip des Flächenkatasters als Alternative zur Flächenneuausweisung.

Ein wichtiger Aspekt des neuen Modells ist die Transparenz. Überprüfbare Ziele, Angaben zu Planungszeiträumen und Finanzierung sollen neue Zugänge für Beteiligung zu bieten. Gestützt von einer breiten und frei zugänglichen Datenbasis kann so eine neue Planungskultur entstehen.

Diese Arbeit soll einen Denkanstoß für die Weiterentwicklung der vorbereitenden Bauleitplanung geben. Ein einziges Planungsinstrument kann niemals allen städtischen Herausforderungen umfassend gerecht werden. Genauso wenig kann für das vorgestellte Konzept ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Auch wenn vieles darauf hindeutet, dass die vorgeschlagenen grundlegenden Änderungen der vorbereitenden Bauleitplanung, gerechtfertigt und notwendig sind, können die Folgen die damit verbunden wären letztendlich nur erahnt werden. Die rechtlichen Konsequenzen für die Systematik des BauGB wurden im Rahmen der Arbeit vorgestellt, bedürfen jedoch einer weiteren eingehenden Untersuchung.

QUELLEN

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

QUELLEN

ALBERS, G. (2008). Stadtplanung: eine illustrierte Einführung. Darmstadt, Primus.

ALBERS, G., & WÉKEL, J. (2008). Stadtplanung eine illustrierte Einführung. Darmstadt, Wiss. Buchges.

ALLIN, S. (2009). Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes. Kaiserslautern, Techn. Univ., Diss., 2009. <http://d-nb.info/994902204/34>.

ANTE, U. (1991). Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

BATTIS, U. (2006). Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart, Kohlhammer.

BATTIS, U., KRAUTZBERGER, M., & LÖHR, R.-P. (2009). Baugesetzbuch [Kommentar]. München, Beck.

BBSR (2009). Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Bonn, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS (2007). Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt Hintergrundstudie zur "Leipzig-Charta einer nachhaltigen europäischen Stadt" der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ; EU2007.DE. Berlin, BMVBS. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0093-ON0807R149>.

BMVBS (2011). Handlungsleitfaden zur Energetischen Stadterneuerung.

BOCK, S. (2011). Nachhaltiges Flächenmanagement - ein Handbuch für die Praxis: Ergebnisse aus der REFINA-Forschung ; eine Publikation des Forschungsschwerpunkts "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA) im Rahmen des Programms "Forschung für die Nachhaltigkeit" (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Berlin, Dt. Institut für Urbanistik (DIFU).

BOSE, M. (1999). Raumbezogene Planungsinformationssysteme für die Flächennutzungsplanung: Entwicklungsstand, Konzeptionen, Empfehlungen für den weiteren Ausbau. Dortmund.

BRANDENBURG (2006). Arbeitshilfe zur Erstellung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten INSEK auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg. http://www.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/INSEK_Arbeitshilfe.pdf

BUNDESREGIERUNG (2002). Perspektiven für Deutschland – Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/DE/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie.html>

BUNZEL, A., & MEYER, U. (1996). Die Flächennutzungsplanung: Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik.

BUNZEL, A. (2003). Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung. Opladen, Leske + Budrich.

BUNZEL, A. (2009). Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung „zentraler Versorgungsbereiche“. In: KommJur 2009 Heft 12. Seiten 449-457.

BÜRGERSCHAFT HAMBURG (2000). Vorlage des Masterplans HafenCity. Drucksache 16/3909

DEMSKE, A. (2009). Die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans und seine Bedeutung nach Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes (EAG Bau). Berlin, Duncker & Humblot.

DEUTSCHER STÄDTETAG (2011). Positionspapier - Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/beschlsse/13.pdf>

ERNST, W., ZINKAHN, W., BIELENBERG, W., & KRAUTZBERGER, M. (2011). Baugesetzbuch [Kommentar] München, Beck.

GORSLER, D. (2002). Informelle räumliche Planung: Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover, ARL.

GREIVING, S. (1997). Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente kommunale Planung. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

GREIVING, S. (1998). Strategische Überlegungen für eine zeitlich und inhaltlich flexibilisierte Flächennutzungsplanung. In: Umwelt- Und Planungsrecht: Upr : Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis. München: J. Jehle, 1998. Print. Seiten 294-298.

HANSESTADT GREIFSWALD (2005). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <http://www.greifswald.de/fileadmin/eigene-dateien/cf21997947/ISEK/isek-2005.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

HANSESTADT LÜBECK (2009): Integriertes Stadtentwicklungskonzept http://www.luebeck.de/files/isek/Anlagenband3_ISEK_Materialien.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

HENCKEL, D., & EBERLING, M. (2002). Raumzeitpolitik. Opladen, Leske + Budrich.

HOTZAN, J. (1994). DTV-Atlas zur Stadt: von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung : Tafeln und Texte. München, Deutscher Taschenbuch Verlag.

Internetpräsenz Bezirksamt Spandau von Berlin 2011: <http://www.berlin.de/ba-spandau/verwaltung/abt/bpu/stadtplanung/bauleitplanung2.html> (zuletzt abgerufen am 27.11.2011)

Internetpräsenz Landkreis Coburg 2011: <http://www1.landkreis-coburg.de/landratsamt/fachbereiche/fb-41-bauen-und-planung/infos-rund-ums-bauen/bauleitplanung/> (zuletzt abgerufen am 27.11.2011)

Internetpräsenz Stadtplanungsamt Frankfurt am Main 2011: http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/flaechennutzungsplan_4094.html?psid=gognvlue (zuletzt abgerufen am 27.11.2011)

Internetpräsenz Stadt Hamburg 2011: <http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/> (zuletzt abgerufen am 27.11.2011)

JACHMANN, S., & MISCHANG, S. (2009). Bebauungspläne der Innenentwicklung – Studie zur Anwendung von §13a BauGB in der kommunalen Planungspraxis. In: Baurecht: Baur : Zeitschrift Für Das Gesamte Öffentliche Und Zivile Baurecht. Düsseldorf: Werner, 6/2009. Print. Seiten 913-927.

JAHN, O. (2008). Nachhaltige urbane Stadtplanung ein „Neues Gründerzeitviertel“. Diplomarbeit. Berlin.

JARASS, H., SCHMITTKER, D. ,& MILSTEIN,A. (2011). Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: JuS 2011. Seiten 215-221.

KLÄRLE, M. (2001). Prozessorientierung der kommunalen Flächennutzungsplanung mittels GIS-gestützten Informationsmanagements. Vechta, Inst. für Umweltwiss.

KOPPITZ, H.-J., SCHWARTING, G., & FINKELDEI, J. (2005). Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis: Grundlagen - Verfahren - Wirkungen. Berlin, Erich Schmidt.

KRAU, I. (2010). Städtebau als Prozess Kontinuität durch Transformation; sichtbar gemacht anhand der im Institut für Städtebau und Wohnungswesen München gesammelten Referate aus 50 Jahren Fortbildungstätigkeit 1960 - 2010. Berlin, Jovis-Verl.

KRAUTZBERGER, M. (2010). Von der Angebotsplanung zur Projektplanung? In: RaumPlanung 152 (2011). Seiten 11-14.

KUSCHNERUS, U. (2001). Das zulässige Bauvorhaben: Handreichungen zum Bauplanungsrecht. Bonn, Verl. Dt. Volksheimstättenwerk.

KUSCHNERUS, U. (2009). Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbe-
reiche. In: ZfBR 2009: Seiten 24-29.

LANG, T., & TENZ, E. (2003). Von der schrumpfenden Stadt zur lean city: Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

MANGELS, K. (2006). Evaluation von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz an ausgewählten Beispielen der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz. Techn. Universität, Diss., 2006--Kaiserslautern. <http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=982014600>.

MITSCHANG, S. (2007). Die heutige Bedeutung der Flächennutzungsplanung: Aufgaben, Stand und Perspektiven für ihre Weiterentwicklung. In: Landes- und Kommunalverwaltung: Lkv : Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Baden-Baden: Nomos, 2007. Print. Seiten 102-109.

MITSCHANG, S. (2008). Zur Relativierung des Prinzips der Zweistufigkeit der Bauleitplanung. In: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung, Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München 2008. Seiten 49-61.

RWTH AACHEN (1976). Stadtteilentwicklungsplanung: Stadtteilentwicklungs- und Standortprogrammplanung als Instrument der kommunalen Entwicklungssteuerung. Hrsg.: Die kooperativen Lehrstühle für Planung an der RWTH Aachen. Köln, Kohlhammer.

SAARLAND (2008). GEKO SAAR – Integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte. http://www.saarland.de/dokumente/ressort_umwelt/GeKo-Studie.pdf

SACHSEN (2005). Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte. http://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Arbeitshilfe_SEKo_12082005.pdf

SCHMIDT-ASSMANN, E (1972). Grundfragen des Städtebaurechts. Göttingen, O. Schwartz.

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (1998). Städtebaurecht: Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998. Stuttgart, Kohlhammer.

SCHMITZ, G., & HESLER, A. V. (1998). Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau : Endbericht August 1997.

SCHRÖER, T. ,& KULLICK, C. (2011). Novellierung von BauGB und BauNVO: Auswirkungen der „Berliner Gespräche“. In: NZBau 2011. Seite 222-224.

SELLE, K. (2007). Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur?. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumordnung. Heft 1.2007. Bonn. Seiten 63-71.

SIRKE, U. (2009). Klimawandel und Stadt. Komplex-dynamische Planung für Nachhaltigkeit. http://www.zukunftsrat.de/fileadmin/pdf/stadtentwicklung/2009_Skirke_komplex_dynamisches_Stadtmodell.pdf

STADT AHRENSBURG (2009). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <http://www.isek-ahrensburg.de/assets/Uploads/Plaene-Dokumente/ISEK-Entwurf-Teil-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT BAYREUTH (2009). Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept. http://www.bayreuth.de/files/pdf/Planungsamt/ISEK_Endbericht/ISEKGesamtberichtApril2009.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT BIELEFELD (2008). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/ISEK-BI_web.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT DRESDEN (2002). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <http://www.dresden.de/media/pdf/berichte/INSEK.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT ELMSHORN (2006). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.stadtumbau-westelmshorn.de/Materialien/Stadtumbau/ISEK/ISEK_Kapitel_F.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT FRANKFURT AN DER ODER (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <https://www.frankfurt-oder.de/DE/Stadt/Stadtentwicklung/Documents/Gesamtbericht-ohnePI%C3%A4ne.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT GUBEN (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept inkl. Fortschreibung Stadtumbaukonzept. <http://www.guben.de/infopunkt/download/INSEK-GUBEN.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT KITZINGEN (2006). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.kitzingen.info/fileadmin/files_stadtentwicklung_wirtschaft/Konversion/ISEK_Kurzversion_1_.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT LEIPZIG (2009). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.leipzig.de/imperia/md/content/61_stadtplanungsamt/SEKo_Leipzig_Kurzfassung_ohne_Karten.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT ORANIENBURG (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/070613_insek_oranienburgentwurf_endbericht.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT PERLEBERG (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/insek.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT PIRNA (2002). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. https://www.pirna.de/downloads/Textteil_INSEK.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT POTSDAM (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.potsdam.de/cms/dokumente/10027540_996229/bc570932/27-06-07_INSEK_Potsdam-Endbericht_.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT RENDSBURG BÜDELSDORF (2007). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. <http://www.rendsburg.de/fileadmin/download/FBIII/FDIII4/ISEK/2007-ISEK.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STADT WISMAR (2005). Fortschreibung. Integriertes Stadtentwicklungskonzept. http://www.wismar.de/media/custom/125_542_1.PDF?1162984590 (zuletzt abgerufen am 27.11.11)

STEINEBACH, G., & MÜLLER, P. (2006). Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme. Kaiserslautern, Univ. Kaiserslautern.

TERWIESCHE, M. (2010). Die Wirkung städtebaulicher Konzepte auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben. In: Nvwz: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: Vereinigt mit Verwaltungsrechtsprechung. München ; Frankfurt, M: Beck, 2010. Print. Seiten 553-556.

TREUNER, P. (1995). Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

UECHTRITZ, M. (2010). Die Bedeutung informeller Planungen für die Bauleitplanung und für Genehmigungsentscheidungen. In: Zfbr: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau und Vergaberecht ; Offizielles Organ der Deutschen Gesellschaft für Baurecht e.V. und des Instituts für deutsches und internationales Baurecht e.V. Gütersloh: Bertelsmann Springer Bauverl, 2010. Print. Seiten 640-653.

VON NIKOLAI, H. (2005). Welche Vorteile bringt ein Teilflächennutzungsplan der Gemeinde? In: ZfBR: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau und Vergaberecht ; Offizielles Organ der Deutschen Gesellschaft für Baurecht e.V. und des Instituts für deutsches und internationales Baurecht e.V. Gütersloh: Bertelsmann Springer Bauverl, 6/2005. Print. Seiten 529-537.

WÉKEL, J. (2004). Beschleunigung und Stillstand: vom Umgang mit Diskontinuität in der Stadtplanung. Berlin, DASL.

WICK, R. (1991). Funktion und Bedeutung städtebaulicher Rahmenpläne und anderer informeller Planarten: Forschungsprojekt. Stuttgart, IRB Verl.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Art. - Artikel

BauGB - Baugesetzbuch

BBauG- Bundesbaugesetz

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

BverwG – Bundesverwaltungsgericht

CAD - rechnergestützter Entwurf (aus den Englischen: computer-aided design)

DDR – Deutsche Demokratische Republik

DIFU - Deutsches Institut für Urbanistik

ebd. - ebenda

EDV – Elektronische Datenverarbeitung

EG – Europäische Gemeinschaft

GEKO – Integriertes Gemeindeentwicklungskonzept

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GIS - Geoinformationssystem

Hs.- Halbsatz

INSEK oder ISEK - Integriertes Stadtentwicklungskonzept

INSEKe – energieoptimiertes Integriertes Stadtentwicklungskonzept

KOMREG - Kommunales Flächenmanagement in der Region

LDF - Local Development Framework

IuK - Informations- und Kommunikationstechnik

o.ä.- oder Ähnliches

ÖPNV – Öffentlicher Personennahverkehr

PKW - Personenkraftwagen

PlanZV – Planzeichenverordnung

PlanZV – Planzeichenverordnung

PPP- Public-Private Partnership

REFINA- Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement

Rn.- Randnummer

ROG - Raumordnungsgesetz

SEKO - Stadtentwicklungskonzept

SWOT-Analyse - Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)

UP - Umweltprüfung

Urt.- Urteil

UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung

UVPG - Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

vgl. - vergleiche

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit versichere ich, dass ich die Diplomarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe, alle Ausführungen, die anderen Schriften wörtlich oder sinngemäß entnommen wurden, kenntlich gemacht sind und die Arbeit in gleicher oder ähnlicher Fassung noch nicht Bestandteil einer Studien- oder Prüfungsleistung war.

Florian Jürgens | Hamburg, den 28.11.2011