

Deutsches Institut
für
Urbanistik
Bibliothek



Arno Bunzel
Ulrike Meyer

**Die Flächennutzungsplanung –
Bestandsaufnahme
und Perspektiven
für die kommunale Praxis**

CV
20a

Arno Bunzel
Ulrike Meyer

Die Flächennutzungsplanung –
Bestandsaufnahme und Perspektiven
für die kommunale Praxis



Difu-Beiträge zur Stadtforschung **20**
Deutsches Institut für Urbanistik



Inhalt

Vorwort/Abstract	11
I. Einführung	15
1. Untersuchungsanlaß	15
2. Untersuchungsfragen	17
3. Untersuchungsmethode	19
II. Dokumentation der Fallbeispiele	23
1. Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn	23
2. Flächennutzungsplan der Gemeinde Edemissen	26
3. Flächennutzungsplan der Gemeinde Gleichen	28
4. Flächennutzungsplan der Stadt Greven	31
5. Flächennutzungsplan der Stadt Günzburg	34
6. Flächennutzungsplan der Stadt Halle	37
7. Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg- Mannheim	40
8. Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig	43
9. Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München	46
10. Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching	50
11. Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück	52
12. Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt Potsdam	55
13. Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan der Stadt Rüsselsheim	58
14. Flächennutzungsplan der Hansestadt Wismar	60
III. Anlässe zur Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungs- plänen	67
1. Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen	68
1.1 Anzahl und Geltungsdauer der Flächennutzungspläne	68
1.2 Anlässe für die Neuaufstellung	70

Impressum

Autoren:

Dr.-Ing. Ass. jur. Arno Bunzel

Dipl.-Ing. Ulrike Meyer

Redaktion:

Dipl.-Pol. Beate Hoerkens

Erika Huber

Isabell Stade

Textverarbeitung:

Franziska Paiteris

Roswitha Winkler-Heinrich

Graphik:

Christa Rothäusler

Gestaltung:

Rother-Design, Berlin

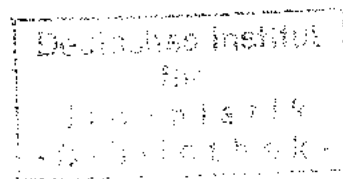
Druck und buchbinderische Weiterverarbeitung:

Kupijai & Prochnow, Berlin

Titellithographie:

FotosatzWerkstatt, Berlin

ISBN 3-88118-214-4



CV 120a

Dieser Band ist auf chlorfreiem Papier gedruckt.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme**Bunzel, Arno:**

Die Flächennutzungsplanung, Bestandsaufnahme und
Perspektiven für die kommunale Praxis / Arno Bunzel, Ulrike
Meyer. (Deutsches Institut für Urbanistik). – Berlin, Dt. Inst.
für Urbanistik, 1996

(Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 20)

ISBN 3-88118-214-4

NE, Meyer, Ulrike, Deutsches Institut für Urbanistik <Berlin>, Difu-
Beiträge zur Stadtforschung

© Deutsches Institut für Urbanistik

Postfach 12 62 24

10593 Berlin

Straße des 17. Juni 110/112

10623 Berlin

Telefon (0 30) 3 90 01-0

Telefax (0 30) 3 90 01-100

2.	Änderungsverfahren	74
2.1	Anzahl der Änderungsverfahren	74
2.2	Anlässe zur Änderung des Flächennutzungsplans	78
IV. Planungsverfahren		81
1.	Zuständigkeit	81
2.	Form der Bearbeitung	82
3.	Dauer des Verfahrens	86
4.	Beanstandungen des Flächennutzungsplans im Genehmigungsverfahren	92
V. Vorbereitende Planungen und Gutachten zur Flächennutzungsplanung		97
1.	Informelle Gesamtpläne	99
2.	Bevölkerungsentwicklung	105
3.	Wohnflächenbedarf	110
4.	Wirtschaftliche Entwicklung	110
5.	Landschaftsplanung	115
6.	Verkehrsentwicklungsplanung und sonstige vorbereitende Planungen und Gutachten	118
VI. Inhalte des Flächennutzungsplans		123
1.	Art der baulichen Nutzung	125
2.	Maß der baulichen Nutzung	129
3.	Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs und ihre Zweckbestimmung	132
4.	Verkehrsflächen	133
5.	Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptwasserleitungen	135
6.	Grün- und Freiflächen	136
7.	Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	140
8.	Immissionsschutz	152
9.	Kennzeichnung von Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind	157
9.1	Untersuchungs- bzw. Erhebungsaufwand	157
9.2	Kennzeichnung von Flächen mit nachgewiesenen erheblich gefährdenden Bodenverunreinigungen und von Verdachtsflächen	161

9.3	Kennzeichnung auch auf Flächen, die keiner baulichen Nutzung zugeführt werden sollen	163
9.4	Erläuterung von Art und Umfang der Bodenverunreinigungen	163
10.	Sonstige Kennzeichnungen und Hinweise	165
11.	Weißer Flecken	166
12.	Bestand und Planung	169
13.	Realisierungsprioritäten	170
14.	Nachrichtliche Übernahmen	171
15.	Mindestgröße flächenhafte Darstellungen	172
16.	Form des Flächennutzungsplans	172
VII. Erläuterungsbericht		177
1.	Inhalt des Erläuterungsberichts	177
2.	Beispiele zum Flächennutzungsplan	180
VIII. Besonderheiten in den neuen Ländern		183
1.	Ausgangslage	183
1.1	Übergeleitete Pläne	183
1.2	Grundlegender Wandel der Rahmenbedingungen	184
1.3	Fehlende oder unzureichende planerische Grundlagen	190
2.	Stand der Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern	192
3.	Teilflächennutzungspläne	193
4.	Verfahren	194
IX. Probleme, Konfliktfelder und Novellierungserfordernisse		197
1.	Probleme und Konfliktfelder	197
2.	Novellierungserfordernisse	201
2.1	Verfahrensabwicklung	202
2.2	Teilflächennutzungsplan	203
2.3	Maximale Geltungsdauer	204
2.4	Systematisierung der Bearbeitungsinhalte und -grundlagen	207

X. Anforderungen an die Flächennutzungsplanung unter veränderten Rahmenbedingungen	209
1. Erforderlichkeit der Neuaufstellung	209
1.1 Planung auf Zeit.....	210
1.2 Strukturelle Schwäche informeller Entwicklungsplanungen	212
2. Sicherung der natürlichen Ressourcen - ein neues Leitbild	215
2.1 Wertewandel	216
2.2 Ressourcenschutz im Städtebaurecht	217
2.3 Bedarfsgerechte Planung und Ressourcenschutz	220
3. Effiziente Gestaltung des Planungsverfahrens	223
3.1 Aktualisierung des Flächennutzungsplans in räumlichen Teilabschnitten	223
3.2 Zurückstellen räumlicher Teile	224
3.3 Zurückstellen sachlicher Teile	225
3.4 Verfahrensmanagement	226
4. Flexibilität und Steuerung	227
5. Fazit	231
Literatur	233
Abkürzungen	239
Verzeichnis der Tabellen:	
1. Rücklaufquoten, nach Gemeindegrößenklassen	19
2. Voraussichtliche Entwicklung in Wismar	63
3. Anzahl der Änderungsverfahren, nach Gemeindegrößenklassen	75
4. Verfahrenszeiträume bei der Flächennutzungsplanneuaufstellung in den alten Ländern	88
5. Geschätzter Gesamtbedarf an Grundstücksflächen für das verarbeitende Gewerbe in verschiedenen Szenarien	113
6. Verhältnis von Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung	116
7. Art der baulichen Nutzung	126
8. Behandlung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege	147
9. Eingriffsflächen in Verbindung mit Aussagen zu Biotoptypen und deren Bewertung für die Stadt Leipzig - Auszug	150
10. Immissionsschutz im Flächennutzungsplan der Fallbeispielstädte	154
11. Kennzeichnung und Erläuterung von Altlasten	159
12. Liste der Altlastenstandorte der Gemeinde Olching - Auszug	164
13. Vorschlag Realisierungsbeginn Neubaugebiete in Halle	171
14. Maßstab des Flächennutzungsplans in den 326 befragten Gemeinden der alten und neuen Bundesländer	174

15. Stand der Flächennutzungsplanung im Sommer 1995 in den neuen Ländern	193
--	-----

Verzeichnis der Übersichten:

1. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Bad Zwischenahn	25
2. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Edemissen	28
3. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Gleichen	31
4. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Greven	33
5. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Günzburg	36
6. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Halle	40
7. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim	42
8. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Leipzig	45
9. Verfahrensablauf der Überarbeitung des Flächennutzungsplans in München	49
10. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Olching	52
11. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Osnabrück	55
12. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Potsdam	57
13. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Rüsselsheim	60
14. Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Wismar	65
15. Geltungsdauer der Flächennutzungspläne in den alten Ländern	70
16. Veröffentlichungen zur "Perspektive München"	104
17. Vorbereitende Planungen und Gutachten, fachlich differenziert - Auswahl	121
18. Zweckbestimmung von Sondergebieten und Sonderbauflächen bei den 14 Fallbeispielen	129
19. Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Gemeinbedarfseinrichtungen und -anlagen	134
20. Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Verkehrsflächen	135
21. Auswahl der dargestellten Ver- und Entsorgungsanlagen sowie Hauptversorgungs- und Hauptwassereinleitungen	136
22. Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Grünflächen	138
23. Richtwerte für Frei- und Grünflächen	139
24. Klassifizierung der Bedeutung von Biotoptypen für den Naturhaushalt und als Lebensraum für Pflanzen und Tiere im Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn	148
25. Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft - Ausgewählte Darstellungen -	151
26. Kennzeichnungen und Hinweise	165
27. Nachrichtliche Übernahmen - Auswahl aus den Fallbeispielen	173
28. Verzeichnis der Beipläne im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig	182

29. Bearbeitungsstand der Regionalpläne/regionalen Raumordnungspläne im Sommer 1995 in den neuen Ländern	191
---	-----

Verzeichnis der Abbildungen:

1. Räumliche Verteilung der Fallbeispiele im Bundesgebiet	21
2. Aktualisierungsbereiche des Münchener Flächennutzungsplans	48
3. Anzahl der Flächennutzungspläne in den Gemeinden der alten Bundesländer	70
4. Gründe für die Aufstellung eines Flächennutzungsplans	73
5. Durchschnittliche Anzahl der Änderungsverfahren insgesamt und der parallel durchgeführten Änderungsverfahren zum 1994 gültigen Flächen- nutzungsplan, nach Gemeindegrößenklassen	78
6. Gründe für die Durchführung von parallelen Änderungsverfahren	79
7. Erarbeitung des Flächennutzungsplans ausschließlich durch die eigene Verwaltung	84
8. Gründe für die externe Bearbeitung des wirksamen Flächennutzungs- plans (alte Länder)	85
9. Beanstandungen des wirksamen Flächennutzungsplans im Genehmi- gungsverfahren (alte Länder)	89
10. Gründe für ein langes Planungsverfahren	90
11. Art der Beanstandungen im Genehmigungsverfahren (alte Länder)	93
12. Gründe der Beanstandungen des 1994 wirksamen Flächennutzungs- plans (alte Länder)	94
13. Formelle und informelle Planungen, Konzepte und Grundlagen für die Erarbeitung des Flächennutzungsplans	99
14. Ergänzungen und Modifizierungen der in § 5 Abs. 2 BauGB aufge- führten Darstellungen	124
15. Quantitativ erfaßte Modifizierungen der exemplarisch vorgegebenen Darstellungsmöglichkeiten	130
16. Ist die Darstellung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen? - Unterscheidung nach alten und neuen Ländern	141
17. Ist die Darstellung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen? Unterscheidung nach Gemeindegrößenklassen	142
18. Lärmschutzzonen des Flughafens Leipzig bei Günstburg 1987 und 1992	155
19. Altlastenverdachtsflächen in Halle, Erfassungsstand Dezember 1994	160
20. Beipläne zum Flächennutzungsplan	181
21. Einwohnerentwicklung der Stadt Leipzig 1988-1995	185
22. Faktoren der Bevölkerungsentwicklung (Stadt Leipzig)	187
23. Probleme und Konfliktfelder	198
24. Vorschläge für Änderungsbedarf hinsichtlich der Verfahrensabwicklung ..	203

25. Sollte der Teilflächennutzungsplan ins Dauerrecht übernommen und auch für die alten Länder eingeführt werden?	205
26. Gründe für die Notwendigkeit einer Fortdauer der Sonderregelung des Teilflächennutzungsplans (Votum der befragten Gemeinden in den neuen Ländern)	206
27. Vorschläge für die Systematisierung der Bearbeitungsinhalte und die Grundlagenerarbeitung von Flächennutzungsplänen	208

Vorwort

Umfang, Allokation und Tempo der städtebaulichen Entwicklung müssen planerisch gesteuert werden, um die vielfältigen, im kommunalpolitischen Alltagsgeschäft wirksam werdenden Interessen in städtebaulich und ökologisch vertretbare Bahnen zu lenken. Der das gesamte Gemeindegebiet erfassende Planumgriff des Flächennutzungsplans ist hierfür unverzichtbar. Zudem bietet die eingeschränkte Flexibilität des Flächennutzungsplans erhebliche Vorteile. Es verwundert daher nicht, daß die Diskussion über Funktion und Wirkungsweise des Flächennutzungsplans auf das Interesse der einschlägigen Fachkreise stößt - wie schon lange nicht mehr. Dies gilt nicht nur für die ostdeutschen Städte und Gemeinden, die nach der Schaffung der deutschen Einheit nun erstmals vor der Aufgabe stehen, einen Flächennutzungsplan aufzustellen. Auch in Westdeutschland wird in vielen Städten und Gemeinden ein neuer Flächennutzungsplan aufgestellt oder die Neuaufstellung erwogen. Die zunehmende Beteiligung Privater an den traditionell von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben der Bauleitplanung durch Vorhaben- und Erschließungspläne und städtebauliche Verträge zieht Forderungen nach einer starken rahmensetzenden Flächennutzungsplanung nach sich. Zudem lösen auch das wachsende Umweltbewußtsein und der damit herbeigeführte Wandel in den stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen das Bedürfnis nach einer Aktualisierung des Flächennutzungsplans im Sinne einer nachhaltigen, dauerhaft tragfähigen Siedlungsentwicklung aus.

Die zu Beginn der Untersuchung zu beobachtende lebendige Diskussion hat gleichwohl nachgelassen. Sie war angeregt worden durch die damals noch in den Anfängen steckenden Überlegungen zur Novellierung des Städtebaurechts. Der seit Ende August 1996 vorliegende Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB hält jedoch - den Ergebnissen dieser Untersuchung entsprechend - im wesentlichen an der bisherigen Regelung des Flächennutzungsplans fest. Allein der Gesichtspunkt "Natur- und Bodenschutz" wird nochmals in seiner Bedeutung unterstrichen. Obwohl und auch weil die Untersuchung die zum Teil sehr eingreifenden Änderungsvorstellungen seitens der berufsständischen Verbände nicht befördern konnte, erscheint sie im Ergebnis nutzbringend. Zahlreiche Details über

die Flächennutzungsplanung in Deutschland konnten auch in ihrer quantitativen Bedeutung erfaßt und viele gute Beispiele aus der kommunalen Praxis dokumentiert werden. So ist zu hoffen, daß die Städte und Gemeinden bei der erstmaligen Aufstellung oder bei der Aktualisierung des Flächennutzungsplans in dieser Studie Anregungen finden, die den Planungsprozeß fördern und die Entscheidungsfindung erleichtern.

Die Untersuchung basiert wie so manche vorhergehende auf den vielgestaltigen Informationen der Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen, denen an dieser Stelle insbesondere auch für die Bearbeitung des umfangreichen Fragebogens Dank geschuldet ist. Unser besonderer Dank gilt den Ansprechpartnern zu den 14 Fallbeispielen, die uns bereitwillig trotz großer Arbeitslast eine Vielzahl detaillierter Fragen beantworteten und mit dem erforderlichen Untersuchungsmaterial versorgten. Danken möchten wir an dieser Stelle auch noch einmal Herrn Dr. Stemmler vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und Herrn Dr. Steinfort vom Deutschen Städtetag, die uns für die Abfassung des Fragebogens hilfreiche Hinweise gegeben haben.

Zwischenergebnisse der Untersuchung wurden in dem vom Difu mit Unterstützung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingerichteten Gesprächskreis zur BauGB-Novelle 1997 diskutiert. Die Arbeit verdankt dieser Diskussion ebenfalls wertvolle Anregungen, die sich insbesondere auch in dem Kapitel "Probleme, Konfliktfelder und Novellierungserfordernisse" niederschlagen haben. Auch den Mitgliedern und Gästen dieses Gesprächskreises gebührt deshalb unser Dank.

Berlin, November 1996

Dr. Arno Bunzel

Ulrike Meyer

Abstract

Land-use planning - review and prospects*

The preparatory land-use plan drawn up by local communities in Germany has become a focus of interest for local planners on a scale not seen for many years. First of all, German unification has placed urban development, particularly in eastern Germany, in a completely new context. Second, the need is becoming increasingly obvious for a well-defined framework to lend a systematic dimension to the growing, and usually welcome, involvement of the private sector in master planning, a function traditionally performed by public administration. Finally, new urban development policy concepts have had an impact on the zoning debate. In many places, there is an awareness that preparatory land-use planning must be made to serve goals which are immanent to the sustainable development of human settlements.

The present paper provides not only a quantitative survey of land-use planning practices in Germany. Readers will also find numerous good examples showing how to make the procedure more efficient, to facilitate decision-making by administrators and politicians and improve the plan content.

* Übersetzung: Mary Carroll.

I. Einführung

Der vorliegende Bericht erläutert die Ergebnisse einer Untersuchung zum Stand der Flächennutzungsplanung im vereinten Deutschland, die das Deutsche Institut für Urbanistik in den Jahren 1994 und 1995 durchgeführt hat. Berücksichtigt werden konnten neben den unmittelbar mit der Untersuchung ermittelten Daten und sonstigen Fakten auch die im Zusammenhang mit der Diskussion um die bevorstehende Novellierung vorgetragenen Vorschläge und Argumentationen im Rahmen zweier Difu-Seminare zur Flächennutzungsplanung im November 1995 und im Januar 1996, ebenso die erkennbaren praktischen Erfahrungen. Schließlich konnte speziell zur Flächennutzungsplanung in den Städten und Gemeinden der neuen Länder auf die Ergebnisse einer Umfrage bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages zurückgegriffen werden, die das Deutsche Institut für Urbanistik zur Vorbereitung eines Symposiums über die städtebaulichen Sonderregelungen in den Ländern im Sommer 1995 durchgeführt hat.

1. Untersuchungsanlaß

Nach der Konzeption des Baugesetzbuchs kommt dem Flächennutzungsplan die Funktion zu, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum im gesamtgemeindlichen Maßstab zu koordinieren und auf diese Weise die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde zu steuern. Die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung soll in den Grundzügen dargestellt werden. Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan, aus dem Bebauungspläne oder Vorhaben- und Erschließungspläne zu entwickeln sind. Er ist Ausdruck der von der Gemeinde gewollten geordneten städtebaulichen Entwicklung. Die Programmierung des städtebaulichen Geschehens ist damit die zentrale Funktion des Flächennutzungsplans.

In Anbetracht der skizzierten Bedeutung des Flächennutzungsplans für die städtebauliche Entwicklung verwundert es, daß er im einschlägigen städtebaulichen und juristischen Schrifttum der letzten 15 Jahre kaum thematisiert wurde. Die feh-

lende Resonanz in den Fachzeitschriften deutet darauf hin, daß der Flächennutzungsplan für die Städte und Gemeinden bis Anfang der neunziger Jahre kein Thema war oder jedenfalls keinerlei Probleme aufwarf.

Ende der 70er Jahre waren die Funktionen der Flächennutzungsplanung gerade auch im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung von verschiedener Seite thematisiert worden. Ein zentraler Punkt der Debatte war, ob die Flächennutzungsplanung entwicklungsplanerische Aufgaben bewältigen könne, obwohl sie mit dem förmlichen Beschluß über den Plan ein statisches Planwerk darstelle, das nicht mit der erforderlichen Flexibilität den sich fortlaufend ändernden Rahmenbedingungen angepaßt werden könne. Andererseits wurde aber auch darauf hingewiesen, daß mit der Flexibilisierung und Dynamisierung der Planung auf deren Steuerungs- und Koordinationswirkung partiell verzichtet werde¹. Die daraus erkennbaren unterschiedlichen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung bestimmen noch heute maßgeblich die Diskussion um die Funktion des Flächennutzungsplans. Der Flächennutzungsplan soll flexibel sein, zugleich die raumrelevanten Planungen koordinieren und für den Vollzug des Entwicklungsgebotes entsprechend klare Vorgaben fixieren. Gerade die Fixierung von Entwicklungsmöglichkeiten und Grenzen gewinnt in Anbetracht einer gewachsenen Ressourcenverantwortung der Gemeinden eine zusätzliche Bedeutung. Daß die Flächennutzungsplanung heute allerdings wieder auf großes Interesse der Planer stößt und die Fachdiskussion hierzu neue Impulse erfährt, hat verschiedene, unterschiedlich gelagerte Ursachen. Zum einen stellt sich für die Kommunen in den neuen Ländern erstmals die Aufgabe, einen Flächennutzungsplan aufzustellen. Dabei haben die ostdeutschen Gemeinden vielerorts das Problem, nach den radikalen Veränderungen der örtlichen Wirtschaftsstruktur und der Bevölkerungszahlen neue Entwicklungsperspektiven zu formulieren. Zudem haben die Gemeinden es bei der Flächennutzungsplanung mit den erhöhten Standards zur Berücksichtigung des Umweltschutzes, insbesondere des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu tun. Hinzu kommen der z.T. erhebliche Entwicklungsdruck und der Umstand, daß das Instrumentarium neu und sein Gebrauch noch nicht eingeübt ist. Schon diese wenigen Aspekte machen deutlich, daß eine Untersuchung zur Flächennutzungsplanung lohnenswert ist.

Daneben bestehen aber weitere Gründe für die Aktualität des Themas. Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz hat der Flächennutzungsplan zusätzliche rechtliche Bedeutung - zunächst befristet bis zum 31.12.1997 - bekommen. Soweit Bebauungspläne, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen sollen, aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, brauchen sie gem. § 2 Abs. 6 BauGB-MaßnahmenG nicht mehr der höheren Verwaltungsbehörde angezeigt zu werden. Nach § 3 Abs. 1 BauGB-Maß-

1 Vgl. hierzu *Krajewski*, Kritische Analyse des Flächennutzungsplans und Möglichkeiten seiner Weiterentwicklung, Berlin 1976, S. 81 ff.; *Löhr*, Die kommunale Flächennutzungsplanung, Siegburg 1977, S. 49 ff.

nahmenG besteht ein gemeindliches Vorkaufsrecht für Flächen, die im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt sind. Das Vorkaufsrecht kann unter bestimmten Umständen auch während der Aufstellung des Flächennutzungsplans ausgeübt werden². Die Frage, ob mit diesen Regelungen die Flächennutzungsplanung belebt wurde, kann - auch durch die vorliegende Untersuchung - nicht beantwortet werden. Die Neuregelungen haben aber erkennbar dazu geführt, daß der Flächennutzungsplan einen breiten Raum in der Debatte um die bevorstehende BauGB-Novelle einnimmt. Die Vorschläge zielen ganz überwiegend auf eine Stärkung des Flächennutzungsplans als umfassendes Steuerungsinstrument für das gesamte Gemeindegebiet³.

Die vorliegende Untersuchung steht deshalb auch im Zusammenhang mit der Novellierung des Baugesetzbuchs. Sie ist Bestandteil einer sogenannten Projektfamilie, die das Deutsche Institut für Urbanistik in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Vorbereitung der Gesetzesnovelle konzipiert hat. Ziel ist es, die Gesetzesvorlage auf der Grundlage eines möglichst umfassenden Wissens über die Anwendungspraxis der Instrumente vorzubereiten.

Schließlich läßt sich noch ein weiterer Grund für die Aktualität des Themas nennen: Die gewachsene Bedeutung des Umweltschutzes und der damit zum Ausdruck kommende Wertewandel unserer Gesellschaft schlagen sich zunehmend auch in Programmen und Entscheidungen der Städte und Gemeinden nieder. Klimabündnis und Lokale Agenda 21 sind Ausdruck einer zunehmenden Ressourcenverantwortung der kommunalen Entscheidungsträger. Vor diesem Hintergrund stellt sich vielen Kommunen nun die Aufgabe, ihre Flächennutzungsplanung an den neuen Zielvorstellungen zu messen und für eine umwelt- und ressourcenschonende Entwicklung zu nutzen⁴. Auch in diesem Zusammenhang besteht ein Untersuchungsinteresse. In welchem Maße und auf welche Weise stellt sich die kommunale Praxis dieser Aufgabe?

2. Untersuchungsfragen

Die verschiedenen Anlässe der Untersuchung weisen bereits darauf hin, daß die mit der Untersuchung verfolgten Fragestellungen weit gefächert sind. Grob lassen sich drei Fragenkomplexe unterscheiden:

-
- 2 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitshilfe Städtebaurecht, Beiträge zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, S. 50.
 - 3 Löhr, Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, Vortrag im Rahmen des 343. Kurses "Städtebau und Recht" des Instituts für Städtebau, am 12. Oktober 1995 in Berlin.
 - 4 Vgl. Hinzen u.a., Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, Wiesbaden und Berlin 1995.

Fragen zur aktuellen Praxis der Flächennutzungsplanung generell

- Was sind die Gründe für die Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen?
- Welche Funktion wird dem Flächennutzungsplan beigemessen? Wie wirkt er sich auf die städtebauliche Entwicklung aus?
- Wie lange dauert das Verfahren? Wo stecken gegebenenfalls die Probleme? Welche Lösungsansätze sind erkennbar?
- In welcher Weise werden Stadtentwicklungspläne, sektorale Fachpläne und sonstige Gutachten und Konzeptionen in die Flächennutzungsplanung einbezogen?
- Welche Darstellungen werden im Flächennutzungsplan getroffen?
- Welche materiellen Probleme und Konflikte sind erkennbar? Welche Lösungsansätze werden praktiziert?
- Wie werden die Anforderungen des § 8a BNatSchG bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen berücksichtigt?
- Welchen Inhalt haben die Erläuterungsberichte?
- Hat sich die Planungspraxis in den letzten zwanzig Jahren verändert?

Fragen zu speziellen Aspekten der Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern

- Wie ist der Stand der Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern? Wie viele Aufstellungsverfahren wurden bislang eingeleitet, wie viele abgeschlossen?
- In welchem Maße wird von dem Sonderinstrument Teilflächennutzungsplan Gebrauch gemacht?
- Treten spezifische Probleme im Verfahren auf (z.B. bei der Datenbeschaffung oder bei der Abstimmung mit Fachplanungen)?
- Sind Besonderheiten hinsichtlich der sich stellenden Planungsaufgabe erkennbar?

Fragen zum Novellierungsbedarf

- Sollte die Möglichkeit zur Aufstellung von Teilflächennutzungsplänen ins Dauerrecht übernommen werden?
- Sind gesetzgeberische Möglichkeiten zur Effektivierung des Planungsverfahrens erkennbar?
- Sind die festgestellten Probleme der Praxis auf die gesetzliche Regelung zurückzuführen?
- Werden Gesetzesänderungen von der kommunalen Praxis gewünscht? Wenn ja, welche?

Die angeführten Fragenkomplexe überschneiden sich. Eine strikte Trennung in drei Untersuchungskomplexe war deshalb unzumutbar. Die den Fragenkom-

plexen folgende Systematisierung mußte daher der Analyse des ermittelten empirischen Materials vorbehalten bleiben.

3. Untersuchungsmethode

Ziel der Untersuchung war es, Grunddaten über die Praxis der Flächennutzungsplanung in Deutschland auch in quantitativer Hinsicht zu ermitteln. Daher wurden 541 Gemeinden in den alten und 135 Gemeinden in den neuen Bundesländern mittels eines Fragebogens befragt. Die Fragebogen wurden in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entwickelt, um die für die BauGB-Novelle relevanten Fragestellungen in der für erforderlich gehaltenen Weise einzubeziehen. Der Fragebogen für die Gemeinden der alten Länder differenziert zwischen gültigen und in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplänen, so daß ein Vergleich möglich und damit Entwicklungstendenzen ablesbar sind. In den neuen Ländern war eine entsprechende Differenzierung nicht angezeigt. Hier wird erst die erste Generation von Flächennutzungsplänen aufgestellt. Gesondert abgefragt wurden in den neuen Ländern die Erfahrungen mit dem Teilflächennutzungsplan. Die Befragung wurde von den kommunalen Spitzenverbänden ausdrücklich unterstützt.

Tabelle 1: Rücklaufquoten, nach Gemeindegrößenklassen*

	angeschriebene Gemeinden abs.	antwortende Gemeinden	
		abs.	%
< 5 000 EW	149	47	32
5 000 - < 10 000 EW	149	53	36
10 000 - < 20 000 EW	100	67	67
20 000 - < 50 000 EW	93	71	76
50 000 - < 100 000 EW	103	79	77
≥ 100 000 EW	83	69	83
keine Angaben		2	
Insgesamt	677	388	57

*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung, 1994.

Die Rücklaufquote bei der Befragung war insgesamt zufriedenstellend. Sie betrug für die Gemeinden in den alten Ländern 55 Prozent und für die Gemeinden der neuen Länder 69 Prozent. 56 Gemeinden gaben an, daß der Flächennutzungsplan von einem anderen Planungsträger (Verwaltungsgemeinschaften, Ämter, Verbandsgemeindeverwaltungen, Planungsverbände) aufgestellt wurde. Soweit die Ergebnisse der Umfrage in Prozentualanteilen ausgedrückt werden, beziehen sich

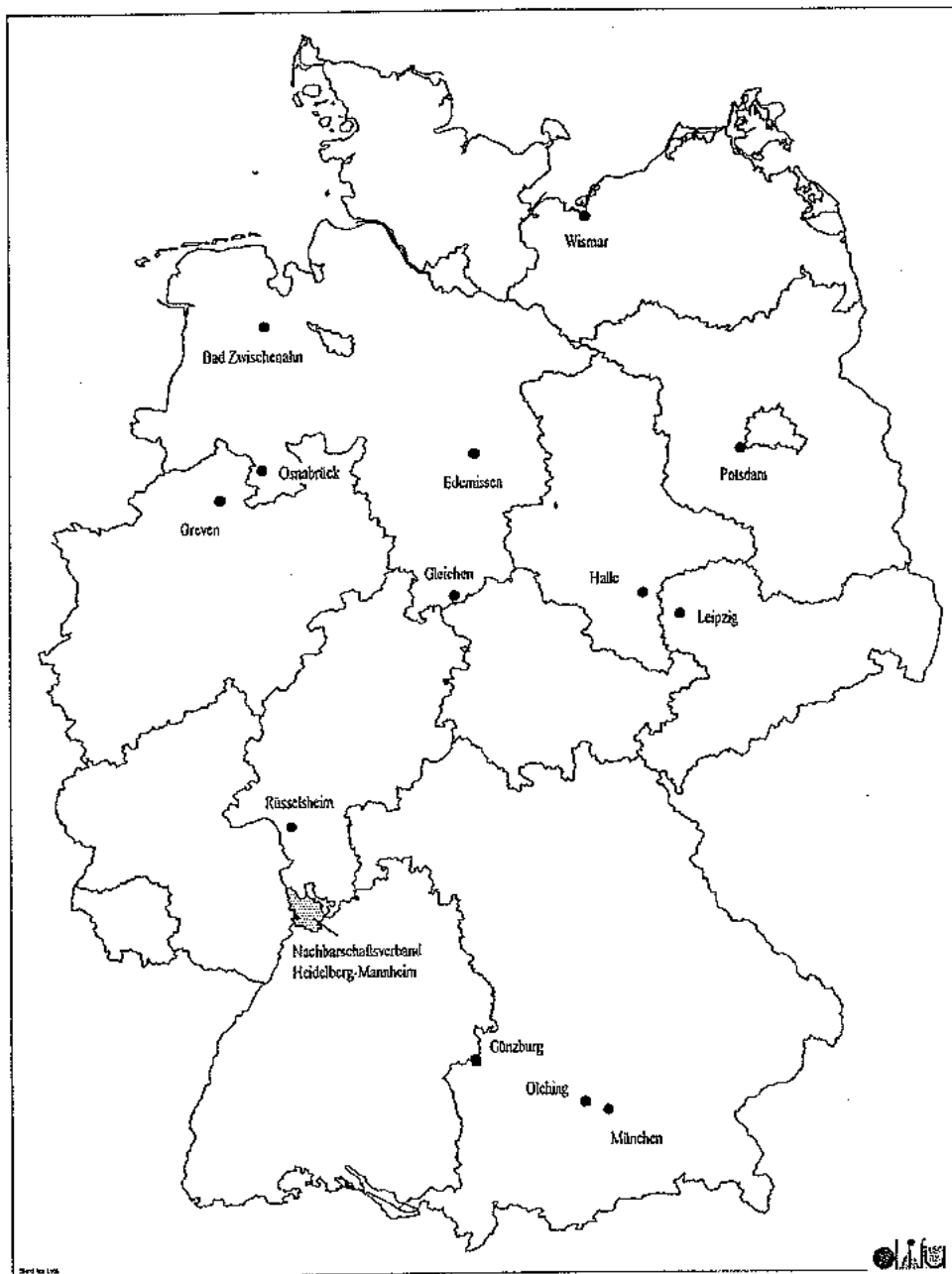
diese grundsätzlich auf die Gesamtheit der Gemeinden, die selbst für die Flächennutzungsplanung zuständig sind. Diese Beschränkung war erforderlich, um eine Doppelung von Angaben zu gemeinsamen Flächennutzungsplänen mehrerer Gemeinden zu vermeiden.

Mit der Umfrage allein konnten die vielfältigen Fragestellungen zur Praxis der Flächennutzungsplanung jedoch nicht erschöpfend behandelt werden. Die quantitativen Ergebnisse der Umfrage bedurften einer vertieften Nachrecherche zu einzelnen Aspekten. Als probate Instrumente haben sich hierfür Fallstudien erwiesen. Dabei wurden die Flächennutzungspläne nebst Erläuterungsbericht und ergänzenden Materialien (Entwicklungspläne, Gutachten, Landschaftspläne usw.) aus 14 Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung, Siedlungs-, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, landesplanerischer Funktion und regionaler Verteilung analysiert (vgl. Abbildung 1). Auf der Grundlage dieser Analyse wurden mit den zuständigen Mitarbeitern der örtlichen Verwaltungen in den Fallbeispielstädten Interviews geführt, um die Auswertung der vorliegenden Materialien zu ergänzen und das vorgefundene Erfahrungswissen für die Untersuchung nutzbar zu machen.

Im November 1995 fand ein abschließender Workshop der Mitwirkenden aus den Fallbeispielstädten in Berlin statt, auf dem verbleibende Fragen geklärt und aufgedeckte Probleme noch einmal zur Diskussion gestellt wurden.

Der nachfolgende Bericht über die Ergebnisse der Untersuchung verzichtet auf eine systematische Dokumentation des gesamten erhobenen statistischen Materials und die vollständige Wiedergabe der in den einzelnen Fallstudien ermittelten Tatsachen im Interesse von stringenten, problemorientierten Darstellungen. Aus diesem Grund werden zu den aufgeworfenen Themenkomplexen jeweils nur die besonders interessanten, weil exemplarischen oder modellhaften Fallbeispiele eingehend erläutert.

Abbildung 1: Räumliche Verteilung der Fallbeispiele im Bundesgebiet*



*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

II. Dokumentation der Fallbeispiele

1. Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Bad Zwischenahn (rund 24 000 Einwohner) ist eine ländliche Gemeinde im Landkreis Ammerland im Norden Niedersachsens. Sie gehört zum Regierungsbezirk Weser-Ems mit Sitz in Oldenburg. Das Oberzentrum Oldenburg grenzt im Südosten an die Gemeinde an. Bad Zwischenahn selbst nimmt die Funktion eines Mittelzentrums wahr, wobei der Gemeinde gemäß Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms Landkreis Ammerland (RRÖP) die besondere Entwicklungsaufgabe "Erholung" zukommt und als Standort für Kur- und Ferienerholung dargestellt ist.

Das Gemeindegebiet liegt im Naturraum der Ostfriesisch-Oldenburgischen Geest und wird geprägt durch die Oldenburgische Geest und die Hunte-Leda-Moorniederung. Die Topographie ist flachwellig, in der Mitte liegt das Zwischenahner Meer, der drittgrößte Binnensee Niedersachsens. Die ehemaligen Hochmoorflächen sind fast ausnahmslos kultiviert und besiedelt.

Das Gemeindegebiet ist 13 000 ha groß, es ist durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt und gliedert sich in 19 Ortsteile und Bauernschaften. Die Verkehrsanbindung ist durch die BAB A 28 Bremen-Emden als gut zu bezeichnen.

Wichtige Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung in Bad Zwischenahn sind

- die durchgängig positiv verlaufende Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung,
- das attraktive Umfeld für Wohnen, Erholung und Freizeit,
- die wertvollen Landschaftsbestandteile vor allem im Uferbereich des Zwischenahner Meeres sowie

- die durch Kurzurlauber, Tagungs- und Ausflugstourismus sowie Kurbetrieb geprägte Arbeitsstättenstruktur.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Erhaltung der Siedlungsstruktur des Hauptortes Bad Zwischenahn und der in seiner unmittelbaren Umgebung liegenden Ortsteile
- Bedarfsgerechte Ausweisung neuer Bauflächen (Flächenreserven können nicht verfügbar gemacht werden)
- Konzentration der Siedlungsentwicklung für den Bereich Wohnen auf dem Hauptort
- Konzentration der gewerblichen Entwicklung auf zusammenhängende Gewerbefläche
- Erhaltung und Entwicklung der Funktion als Erholungs- und Fremdenverkehrsort, insbesondere durch Pflege des Landschaftsbildes
- Erhaltung und Entwicklung der naturnahen Uferbereiche des Zwischenahner Meeres, der naturnahen Fließgewässer- und Moorbereiche, von extensiv genutztem Grünland und zusammenhängenden Waldflächen
- Landschaftspflegerische Aufwertung der Siedlungsbereiche und intensiv genutzter landwirtschaftlicher Fläche
- Erhaltung der typischen Fehnstruktur in dem Gemeindegebiet

Ausgewählte (vorläufige) Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Der Flächennutzungsplan weist insgesamt rund 140 ha neue Bauflächen aus. Nach Nutzungsart differenziert, ergibt sich in der Darstellung folgendes Bild:

- rund 105 ha als Wohnbauflächen (W),
- rund 33 ha als gewerbliche Bauflächen, (G)
- rund 14 ha als Gemeinbedarfsflächen (GB),
- rund 10 ha als öffentliche Parkflächen (ÖP) und
- rund 4 ha als Sonderbauflächen (SO)

Zudem werden rund 115 ha als öffentliche Grünfläche neu dargestellt.

Die Möglichkeiten zur Vermeidung von Eingriffen werden differenziert erfaßt. Der Kompensationsbedarf wird auf der Grundlage einer nach Biotoptypen und -wertigkeiten, Nutzungsart und -dichte differenzierenden Bilanzierung ermittelt. Auf dieser Grundlage wird ein Flächenbedarf von 119 bis 174 ha in Minimal- und Maximalvarianten ermittelt, Ersatzflächen werden im entsprechenden Umfang dargestellt. Die vorzunehmenden Maßnahmen werden im Landschaftsplan konkretisiert.

Der Aufstellungsbeschluß wurde im Juni 1987 gefaßt, die Beauftragung eines Planungsbüros erfolgte im Februar 1988.

1989 wurde ein Rahmenplan für den Ortsteil Bad Zwischenahn, 1991-1993 ein Landschaftsplan, 1988-1993 ein Fremdenverkehrsplan für die gesamte Gemeinde vorgelegt, und 1991-1993 wurden vier weitere Ortsentwicklungspläne erarbeitet. Die Bearbeitung des Flächennutzungsplans verzögerte sich insbesondere aufgrund der Erarbeitung des Landschaftsplans.

Der Landschaftsplan wurde nach intensiver Beteiligung der Gremien und der Öffentlichkeit durch Beschluß des Gemeinderates bestätigt und in den Flächennutzungsplanentwurf integriert.

Mit Hilfe von Bevölkerungs-, Wohnbauflächen- und Gewerbeflächenbedarfsprognosen wurden die zusätzlich erforderlichen Siedlungsflächen ermittelt und auf der Grundlage des vorhandenen Abwägungsmaterials, insbesondere des Landschaftsplans, verortet und dargestellt. Zusätzliche Planungsrestriktionen ergeben sich aus anderen Fachplanungen, wie z.B. einem bestehenden Verkehrskonzept, einem in Arbeit befindlichen Schallimmissionsplan (Sonderprogramm des Niedersächsischen Umweltministeriums) und übergeordneten Plänen.

Der erste Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn von 1976 wurde durch rund 40 abgeschlossene Änderungsverfahren geändert, rund 30 Verfahren befanden sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Verfahren, für nahezu alle Verfahren wurden und werden Paralleländerungen durchgeführt.

Übersicht 1: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung Bad Zwischenahn*

Verfahrensschritte	Datum
Derzeit wirksamer Flächennutzungsplan	August 1976
Aufstellungsbeschluß	Juni 1987
Auftragserteilung an Planungsbüro	Februar 1988
Verwaltungsinterne Abstimmung der Grünzüge der Planung	1988-1990
Erarbeitung eines Rahmenplans	1989
Kenntnisnahme in den politischen Gremien	1990
Verfahren politisch gestoppt	1990
Kommunalwahlen	1991
Erarbeitung eines Landschaftsplans	1991-1993
Erarbeitung eines Fremdenverkehrsplans	1988-1993
Beratung des ersten Vorentwurfs	1992
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	1993
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	1993
Durchführung der öffentlichen Auslegung	Sept. - Nov. 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

2. Flächennutzungsplan der Gemeinde Edemissen

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Edemissen (rund 11 000 Einwohner) liegt im Landkreis Peine in Niedersachsen und gehört zum Regierungsbezirk Braunschweig. Sie ist dem 8 km entfernten Mittelzentrum Peine zugeordnet. Die Entfernung zum Oberzentrum Braunschweig beträgt 25 km, die zum Oberzentrum Hannover 30 km. Edemissen selbst nimmt die Funktion eines Grundzentrums mit Schwerpunkt als Wohn- und Erholungsstandort wahr. Das Gemeindegebiet ist 10 350 ha groß und umfaßt 14 Ortschaften. Die Landschaft wird von der "Peiner Tieflandbucht" geprägt, welche vom südlichen Heidevorland und der Allerniederung bestimmt wird. Die Höhe des Bodenreliefs variiert zwischen 54 m und 81 m über NN, wobei agrarisch genutzte Wiesen, Weiden und Äcker vorherrschen, durchsetzt von Wäldern, Mooren und Heideflächen. Das vorhandene Siedlungsbild der einzelnen Ortsteile ist historisch gewachsen und dörflich geprägt. Aufgrund des Rückgangs landwirtschaftlicher Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe stehen heute innerhalb der Ortslagen (große) ehemalige Wirtschaftsgebäude leer oder sind untergenutzt.

Wichtige Rahmenbedingungen der Flächennutzungsplanung in Edemissen sind

- die Auswirkungen der im Gemeindegebiet konzentrierten Bodenabbauvorhaben,
- die räumliche Verflechtung mit den angrenzenden Mittel- und Oberzentren Braunschweig, Hannover und Peine,
- der anhaltende wanderungsbedingte Zuwachs der Bevölkerung,
- unterschiedlich ausgeprägte Siedlungstätigkeit in den einzelnen Ortsteilen und
- die durch Landwirtschaft und Auspendler geprägte Erwerbstätigenstruktur.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Sicherung und Entwicklung der Ortslage Edemissen als Grundzentrum
- Ausweisung neuer Wohnbauflächen im Umfang des prognostizierten Bedarfs
- Sicherung und Entwicklung als Standort für Erholung, insbesondere Sicherung und Entwicklung des Landschafts- und Naturraums
- Entwicklung sinnvoller Folgenutzungen für Bodenabbauflächen (Naturschutz oder Naherholung)
- Erhalt der vorhandenen Nutzungsmischung in den dörflich geprägten Ortschaften

Wohnbauflächen

Ermittelt wurde ein Bedarf für 620 Wohneinheiten. Dieser Bedarf soll durch die Ausweisung von rund 54 ha Wohnbaufläche und rund 20 ha gemischter Baufläche befriedigt werden. Auf diesen Flächen werden rechnerisch 737 Wohneinheiten nachgewiesen.

Gemischte Bauflächen

Die dörflich geprägten Ortschaften mit gemischter Nutzungsstruktur werden vorwiegend als gemischte Bauflächen dargestellt.

Gewerbeflächen

In vier Ortslagen werden neue zusammenhängende gewerbliche Bauflächen dargestellt. Insgesamt sind 40,9 ha gewerbliche Baufläche, davon 7,9 ha erstmals dargestellt.

Naturschutz und Landschaftspflege

Unmittelbar angrenzend an Bereiche von besonderer naturräumlicher Bedeutung werden Flächen für Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft dargestellt, um Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft in einem ökologisch sinnvollen naturräumlichen Zusammenhang nachweisen zu können. Aus diesem "Pool" für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen, soweit erforderlich, im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung Flächen und Maßnahmen zugeordnet werden. Vorrangig sollen die Eingriffe aber vor Ort ausgeglichen werden.

Organisation der Planung

Mit Abschluß der Gemeindegebietsreform im Jahre 1974 entstanden die heutige Form und Größe der Gemeinde. Direkt im Anschluß daran, im Mai 1974, wurde der Aufstellungsbeschluß für den ersten FNP gefaßt, dieser Plan ist im Juli 1979 wirksam geworden. Seit Inkrafttreten sind sieben Planänderungen im Parallelverfahren erfolgt, wobei die Hauptanlässe anstehende Siedlungserweiterungen waren. Im Jahre 1991 wurde mit der Neuaufstellung des FNP begonnen und ein Büro für Stadtplanung damit beauftragt.

Die Abstimmungsprozesse in den insgesamt zehn Ortsräten waren hierbei aufwendig und von punktuellen Betrachtungsweisen geprägt. In den Jahren 1992 und 1993 erfolgten umfangreiche politische Beratungen, die frühzeitige Bürgerbeteiligung wurde 1994 durchgeführt, die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wurde im November 1994 abgeschlossen. Die Bearbeitung des FNP erfolgte in enger Abstimmung mit der Landschaftsplanung, so resultiert die relativ lange Bearbeitungszeit bis zum ersten Vorentwurf aus der Tatsache, daß die Ergebnisse

des Landschaftsplans abgewartet wurden. In der Gemeinde Edemissen existieren noch verschiedene andere Gutachten und Planungen, wie z.B. eine Luftgüteuntersuchung, ein abgeschlossener und zwei in Bearbeitung befindliche Dorferneuerungspläne.

Der FNP wurde im Übersichtsplan für das Gemeindegebiet im Maßstab 1:25 000, in einzelnen Ortsplänen im Maßstab 1:5 000 aufgestellt, um hier eine größere Detailschärfe und somit Bindewirkung zu erzielen.

Übersicht 2: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Edemissen*

Verfahrensschritte	Datum
Derzeit wirksamer Flächennutzungsplan	Juli 1979
Aufstellungsbeschluß	1991
Politische Beratungen	1992/1993
Erarbeitung eines Landschaftsplans	1990 bis 1992
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	1994
Abschluß der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	November 1994
Durchführung der ersten öffentlichen Auslegung	Aug. - Sept. 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

3. Flächennutzungsplan der Gemeinde Gleichen

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die ländlich strukturierte Gemeinde Gleichen (rund 9 850 Einwohner) liegt im Landkreis Göttingen in Südniedersachsen und gehört zum Regierungsbezirk Braunschweig. Sie grenzt im Nordwesten unmittelbar an das Oberzentrum Göttingen, im Südosten an das Bundesland Thüringen. Das Gemeindegebiet ist mit insgesamt 16 Ortsteilen 129 km² groß, es hat eine hügelige Topographie mit der höchsten Erhebung von 430 m über NN. Steilere Hanglagen sind überall bewaldet. Der Flächenanteil für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen beträgt 92 Prozent.

Der Ortsteil Reinhausen dient als Grundzentrum mit zentralen Einrichtungen des täglichen Bedarfs. Im Bereich der Grundversorgung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bestehen Kooperationen mit der Nachbargemeinde Friedland und der Stadt Duderstadt (Mittelzentrum).

Die Siedlungsstruktur der Ortsteile ist durch in sich abgeschlossene Siedlungsbe-
reiche gekennzeichnet. Die Ortsteile haben sich überwiegend aus einem Sied-
lungskern in der Form eines Haufendorfes, in drei Fällen aus straßendorf-
ähnlichen Siedlungsformen und in einem Fall aus einem Angerdorf (Kirchanger)
entwickelt. Die Orte weisen im Kern eine Mischung aus landwirtschaftlichen Be-

etrieben, Handwerksbetrieben und Wohnungen, im Grundzentrum auch Einzelhandelsbetriebe auf. Während die an Göttingen angrenzenden Ortsteile zunehmend an Bedeutung als Wohnstandorte gewonnen haben, fand bislang in den östlich gelegenen Ortsteilen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze kaum Siedlungstätigkeit statt.

Wesentliche Auswirkungen auf die Gemeindeentwicklung haben vor allem

- die mit Wegfall der Grenze zur ehemaligen DDR veränderten räumlichen Verflechtungen,
- die Wohnraumnachfrage aus dem angrenzenden Oberzentrum Göttingen,
- der Strukturwandel in den Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft, Produktion, Gewerbe und Dienstleistungen,
- die hohe Zahl der Auspendler in das Oberzentrum Göttingen.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Sicherung der vorhandenen Arbeitsplätze und Schaffung von Ansiedlungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Betriebe
- Erhöhung der Einwohnerzahl durch Zuzug aus Göttingen um 10 Prozent in den dem Oberzentrum nahegelegenen Ortsteilen, im übrigen Sicherung der Eigenentwicklung
- Erhaltung und Entwicklung geeigneter Landschaftsräume und Einrichtungen für die Erholung
- Schutz, Entwicklung und Pflege des spezifischen Ortsbildes in den einzelnen Ortsteilen
- Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbauflächen

Der im Hinblick auf das erwartete Bevölkerungswachstum abgeleitete Gesamtbedarf von 764 Wohneinheiten soll überwiegend auf baureifen Grundstücken oder auf bereits im alten Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen gedeckt werden. Der Restbedarf im Umfang von 318 Wohneinheiten soll durch Ausweisung neuer Bauflächen befriedigt werden.

Gewerbeflächen

Zur Ansiedlung kleinerer und mittlerer Betriebe und zur Umsiedlung vorhandener expansionswilliger Betriebe sollen zwei bestehende Gewerbeflächen zur günstigeren Ausnutzung erweitert werden.

Gemischte Bauflächen

Die im Zusammenhang bebauten Ortsteile in den einzelnen Ortschaften sind als gemischte Bauflächen dargestellt, soweit keine eindeutige Prägung durch Wohn- oder gewerbliche Nutzungen festzustellen ist. Die vorhandene Mischung aus Wohnen, Landwirtschaft, kleineren Gewerbebetrieben und Einzelhandel soll gesichert werden.

Naturschutz und Landschaftspflege

Eingriffe sollen vorrangig vor Ort ausgeglichen werden. Für den Fall, daß ein Ausgleich vor Ort nicht möglich ist, werden vorsorglich Flächen für Ersatzmaßnahmen dargestellt und mögliche landschaftspflegerische Zielvorstellungen im Erläuterungsbericht formuliert.

Organisation der Planung

Der erste Flächennutzungsplan ist 1978 wirksam geworden und hat insgesamt neun Änderungen erfahren. Auf der Grundlage der umfassenden 9. Änderung wurde die Diskussion der Neuaufstellung eingeleitet. Sehr früh erfolgte eine inhaltliche Abstimmung mit dem Landkreis Göttingen und der Bezirksregierung Braunschweig.

Mit der Bearbeitung wurde im Januar 1991 ein Planungsbüro beauftragt. Dasselbe Büro erhielt bereits im Jahre 1990 den Auftrag, eine landschaftsplanerische Voruntersuchung zu erarbeiten. Die Ergebnisse wurden Ende 1991 vorgelegt und vom Gemeinderat als Grundlage für den FNP beschlossen.

Bevölkerungsprognose, Wohnbauflächenbedarfsprognose sowie eine Prognose für die erforderlichen gewerblichen Bauflächen sind auf den Planungshorizont von 15 Jahren ausgerichtet. Es existieren eine Wasserrahmenplanung, ein Abwasserbeseitigungskonzept, ein Radwegeplan, eine Untersuchung der abbauwürdigen Bodenschätze, drei abgeschlossene und fünf in Bearbeitung befindliche Dorferneuerungspläne. Diese Planungen fanden in Teilen Eingang in den Flächennutzungsplan.

Übersicht 3: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Gleichen*

Verfahrensschritte	Datum
Aufstellungsbeschluß	Juni 1987
Fertigstellung des Vorentwurfs	August 1992
Bekanntmachung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	April 1993
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	April 1993
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Verfahren	Mai - Juli 1993
Erörterung des Vorentwurfs in den einzelnen Ortschaften	Okt. - Dez. 1993
Beschlußfassung der öffentlichen Auslegung	Dezember 1993
Durchführung der öffentlichen Auslegung	Febr. - März 1994
Feststellungsbeschluß	Juli 1994
Genehmigungsverfügung	Januar 1995
Inkrafttreten	August 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

4. Flächennutzungsplan der Stadt Greven

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die Stadt Greven (rund 32 400 Einwohner) liegt im Norden des Landes Nordrhein-Westfalen im Regierungsbezirk Münster und gehört zum Landkreis Steinfurt. Die Stadt gliedert sich in sechs Stadtteile und zwölf Bauernschaften, sie wird von der Ems durchflossen. Durch die Bundesautobahn A1 (Münster-Bremen) und zwei Landesstraßen ist die Stadt sehr gut an das überregionale Verkehrsnetz angebunden. Der Landesentwicklungsplan I/II des Landes Nordrhein-Westfalen weist der Stadt mittelzentrale Funktionen in direkter Nähe zum Oberzentrum Münster zu. Die beiden Städte liegen 15 km voneinander entfernt.

Die Stadt Greven ist Bestandteil der münsterländischen Parklandschaft, 66 Prozent des Stadtgebiets werden landwirtschaftlich genutzt, 21 Prozent sind bewaldet, der Anteil der Siedlungsfläche beträgt 11 Prozent. Das Stadtgebiet, das durch die Gemeindegebietsreform im Jahre 1975 entstanden ist, umfaßt insgesamt 14 009 ha.

Die Wirtschaftsstruktur der Stadt ist durch das verarbeitende Gewerbe geprägt. Die Entwicklung der Arbeitsstätten und Beschäftigten verläuft seit 1970 positiv, die Gewerbebetriebe in der Stadt sind überwiegend kleinteilig strukturiert. 86 Prozent der Betriebe hatten im Jahre 1987 nicht mehr als neun Beschäftigte.

Wichtige Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung in Greven sind

- die Verflechtung mit dem Oberzentrum Münster,

- das landesplanerisch verfolgte Ziel der Entwicklung des Flughafens Münster/Osnabrück im Stadtgebiet Greven zu einem internationalen Verkehrsflughafen,
- die erhebliche Zunahme der Bevölkerung seit 1987 durch Wanderungsgewinne vor allem aus der ehemaligen DDR und aus Osteuropa,
- die Ausschöpfung aller nach dem alten Flächennutzungsplan vorhandenen Wohnbauflächenreserven,
- die begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten des Siedlungsgebietes innerhalb der durch die Landschaftsbestandteile und Verkehrstrassen vorgegebenen Grenzen,
- Vermarktungsprobleme eines großen Gewerbegebietes an der Gemarkungsgrenze zur Stadt Emsdetten, zugleich zur Landesgrenze nach Niedersachsen (nach 20 Jahren sind erst rund 25 Prozent des Gewerbegebietes genutzt),
- die konkurrierenden Förderbestimmungen im Land Niedersachsen,
- die Nachfrage nach gewerblichen Baugrundstücken durch ortsansässige Gewerbebetriebe an Standorten, die an die vorhandene Ortslage angrenzen, sowie
- die räumliche Trennung des Stadtkerns durch die Ems mit Überschwemmungsgebiet und die Eisenbahnstrecke Münster-Rheine.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

Zum derzeitigen Stand der Planung hat die Gemeinde sich noch nicht auf bestimmte Ziele und Leitlinien verständigt. Wahrscheinlich sind vor allem folgende Zielsetzungen:

- Entwicklung neuer Wohnbauflächen zur Deckung des ermittelten maximalen Bedarfs
- Auswertung der Siedlungsfläche über die bislang den Osten der Stadt Greven durchquerende Bundesstraße (mittel- bis langfristige Perspektive)
- Entwicklung eines den Erfordernissen angepaßten Verkehrskonzeptes
- Ausweisung von Gewerbeflächen in Zuordnung zur Ortslage Greven für den Ersatzbedarf ortsansässiger Betriebe
- Unterstützung der Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens

Ausgewählte Zwischenergebnisse der Flächennutzungsplanung

Der Bearbeitungsstand erlaubt derzeit nur die Wiedergabe der Überlegungen zum Wohnflächenbedarf:

Die Stadt Greven hat den Wohnflächenbedarf unter Einrechnung der im Bestand noch aktivierbaren Flächenpotentiale in zwei unterschiedlichen Entwicklungsszenarien ermittelt. Die im Entwurf enthaltenen Wohnbauflächen überschreiten den rechnerisch ermittelten Bedarf um 100 Prozent. Grund hierfür ist die noch

nicht geklärte Verfügbarkeit, die den Vollzug des Plans in Alternativen erfordere. Ein weiterer Grund besteht in der mit der Gebietsentwicklungsplanung abgestimmten Grundsatzentscheidung, die Siedlungsentwicklung mittel- bis langfristig auch jenseits der östlich verlaufenden Bundesstraße zu betreiben.

Der erste Flächennutzungsplan der Stadt Greven wurde in der Zeit von 1969 bis 1977 erarbeitet. Mit der Bearbeitung waren nacheinander zwei Planungsbüros beauftragt worden. Mittlerweile wurden insgesamt 85 Änderungsverfahren begonnen, hiervon wurden jedoch lediglich 47 Verfahren abgeschlossen.

Aufgrund von nahezu ausgeschöpften Bauflächenreserven sowie der Notwendigkeit, Planänderungen im gesamtstädtischen konzeptionellen Kontext zu betrachten, beschloß der Stadtrat 1993, einen neuen Flächennutzungsplan aufzustellen und beauftragte ein Planungsbüro mit der Erarbeitung des Plans. Vor dem Aufstellungsbeschuß existierte bereits ein Vorentwurf, der u.a. auf folgenden Untersuchungen und Planungsgrundlagen basierte: Ökologische Untersuchungen zum Zustand von Natur und Landschaft, Verkehrsuntersuchungen, Leitungskataster, Altlastenkataster, Vorschläge für Kompensationsmaßnahmen, Schulentwicklungsplan, Kindergartenbedarfsplan sowie ein Dorfentwicklungsplan für den Ortsteil Gimble. Für die anderen Ortsteile wird keine weitere Entwicklungsplanung für erforderlich erachtet, die Entwicklungsziele werden hier im Rahmen der Flächennutzungsplanung formuliert. Eine Besonderheit besteht in der Tatsache, daß der Landschaftsplan beim Landkreis Steinfurt als Satzung aufgestellt wird. Dies macht eine förmliche Änderung des Landschaftsplanes dann erforderlich, wenn der FNP entgegen den bisherigen Darstellungen des Landschaftsplans neue Bauflächen darstellt. Eine derartige Änderung setzt einen entsprechenden Änderungsantrag voraus. Zeitgleich mit der Neuaufstellung des FNP erfolgt auch die Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes, in der Verfahrensabwicklung gab es intensive Abstimmungen, insbesondere zur Verortung und zum Umfang von zusätzlichen Siedlungsflächen. Über die zusätzlichen Wohnbauflächen und gewerblichen Bauflächen konnte bis Oktober 1994 im politischen Raum kein Konsens hergestellt werden, so daß die Bearbeitung eingestellt wurde, um nach den Kommunalwahlen Ende 1994 das Verfahren weiterzuführen.

Nach der Neubesetzung der politischen Spitze der Verwaltung ist die Flächennutzungsplanung bis Dezember 1995 noch nicht wieder in Gang gekommen.

Übersicht 4: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Greven*

Verfahrensschritte	Datum
Derzeit wirksamer Flächennutzungsplan	Februar 1977
Aufstellungsbeschuß	1993
Kommunalwahl	Oktober 1994

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

5. Flächennutzungsplan der Stadt Günzburg

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die große Kreisstadt Günzburg liegt in Bayern an der Grenze zu Baden-Württemberg. Die Stadt hat 19 460 Einwohner und eine Flächenausdehnung von 55,4 km², hiervon sind weniger als ein Fünftel, nämlich 9,8 km² Siedlungsfläche. Die Stadt gehört zum Regierungsbezirk Schwaben mit der Regierungshauptstadt Augsburg, welche sich in 50 km Entfernung östlich von Günzburg befindet. Günzburg ist der Sitz des Landkreises Günzburg; mit der benachbarten Stadt Leipheim nimmt die große Kreisstadt die Funktionen eines Mittelzentrums wahr. Günzburg liegt im Schwerpunkt zweier Entwicklungsachsen überregionaler Bedeutung, zum einen der von Neu-Ulm/Ulm nach Augsburg, zum anderen der von Günzburg nach Dillingen/Donauwörth/Ingolstadt.

Die Stadt wird im West-Ost-Verlauf von der Donau, im Nord-Süd-Verlauf von der Günz bis zur Einmündung in die Donau durchflossen. Die Landschaftsstruktur wird durch die Mittelgebirgszone der im Norden angrenzenden Schwäbischen Alb und dem nördlichen Rand der Donau-Iller-Leeb-Schaller-Platte geprägt.

Das Siedlungsgebiet umfaßt die Stadt Günzburg und sieben ländlich geprägte eingemeindete Ortsteile. Die Siedlungsstruktur der Stadt ist gekennzeichnet durch den historisch gewachsenen Ortskern (Oberstadt) und die im wesentlichen nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen vorwiegend freistehenden Ein- und Zweifamilienhäuser. In dieser Struktur gehen die älteren Siedlungsteile der Unterstadt auf. Die Oberstadt als Einkaufs- und Verwaltungszentrum weist eine gemischte Nutzungsstruktur aus gewerblichen Nutzungen und Wohnen auf.

Die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung sind vor allem

- die Eingemeindung von sieben bis 1978 selbständigen Gemeinden,
- der großflächige Kiesabbau, insbesondere die Frage der Nachnutzung und der Rekultivierung,
- die Restriktionen durch den nahegelegenen Flugplatz Leipheim (80 Prozent der Kernstadt lagen bis zur Einschränkung der Lärmschutzzone 1992 im Lärmschutzbereich),
- die wertvollen Landschaftsbestandteile, wie z.B. geologisch-geomorphologisch wertvolle Landschaftsstellen, Wiesenbrüter-Brutgebiete, Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung für Wasser- und Waldvögel, Bannwald sowie 144 nach den Kartierungssummen des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz kartierte Einzelbiotope.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Rücknahme von Wohnbauflächen an nichtintegriertem Standort
- Bestmögliche Ausnutzung der vorhandenen sozialen, technischen und verkehrlichen Infrastruktur
- Langfristige Entwicklung innenstadtnaher Gemengelagen zugunsten der Wohnnutzung
- Bereitstellung von gewerblichen Bauflächen zur Umsetzung vorhandener Gewerbebetriebe aus Gemengelagen und zur Verbesserung des Angebots für ansiedlungsinteressierte Betriebe
- Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft mit einer klaren Abgrenzung zwischen Stadt und Umland durch den Aufbau von Ortsrändern mit Anschluß an landschaftliche Bestände

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbauflächen

Der Gesamtbedarf, aus Wanderungsgewinnen, verringerter Belegungsquote (von 2,53 auf 2,3) und sanierungsbedingtem Ersatz abgeleitet, wird schätzungsweise zwischen 1 450 und 1 750 Wohnungen liegen. Die Stadt geht davon aus, daß 400 Wohnungen nach bereits bestehendem Baurecht entwickelt werden können. Bei einer anzustrebenden Dichte von 30-45 Wohnungen pro Hektar stellt die Stadt 26,3 ha neue Wohnbaufläche dar. Eine Wohnbaufläche im Umfang von 48 ha wird zurückgenommen.

Gewerbliche Bauflächen

Gegenüber dem alten Flächennutzungsplan mit 72,4 ha weist der neue Plan zusätzlich 139,5 ha gewerbliche Baufläche aus. Damit soll vor allem den speziellen Standortansprüchen ansiedlungswilliger Betriebe sowie dem Umsetzungsbedarf aus Gemengelagen entsprochen werden.

Naturschutz und Landschaftspflege

Als unselbständiger Teil des Flächennutzungsplans ist der Landschaftsplan in den Flächennutzungsplan integriert. Differenzierte Darstellungen werden zum Schutz einzelner Landschaftsbestandteile getroffen. Zur Erhaltung und Entwicklung der Eingrünung der Siedlungsfläche gegenüber der Landschaft werden den Bauflächen zum Teil Flächen für Ortsrandeingrünung, Gartenflächen mit besonderer Bedeutung für Landschaft und Ökologie sowie Busch und Baumgruppe zugeordnet.

Organisation der Planung

Mit der Gemeindegebietsreform im Jahre 1978 wurde die Erarbeitung eines neuen Flächennutzungsplanes für das geänderte Stadtgebiet erforderlich. Der Aufstellungsbeschluß für dieses Planwerk wurde bereits 1976 gefaßt, wobei die betei-

ligten Gemeinden informell übereinkamen, bereits vor Abschluß der Gebietsreform mit der Aufstellung des Planes für das neue Gemeindegebiet zu beginnen.

Da die personellen Ressourcen der Stadtverwaltung eine Bearbeitung im Planungsamt nicht erlaubten, wurde die bei der Bezirksregierung angesiedelte staatliche Ortsplanungsstelle mit der Ausarbeitung des Flächennutzungsplans betraut. Besonders augenfällig ist das extrem lange Planungsverfahren. Ursprünglich war eine Planungsdauer von drei Jahren anvisiert, die sich jedoch auf nahezu 18 Jahre ausweitete; der Plan wurde im März 1994 genehmigt. Hierfür sind verschiedene Gründe erkennbar:

- Probleme bei der Abstimmung der Interessen der am Verfahren beteiligten politischen Vertreter der eingemeindeten Ortsteile,
- die während des Aufstellungsverfahrens landesrechtlich eingeführte Verpflichtung zum integrierten Landschaftsplan,
- die starke Einflußnahme der Aufsichtsbehörde bei der Bezirksregierung über die dort angesiedelte Ortsplanungsstelle,
- geänderte Planungsvorstellungen im Zuge der langen Verfahrensdauer sowie
- die unzureichende Koordination der mit der Landschaftspflege beauftragten Büros.

Übersicht 5: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Günzburg*

Verfahrensschritte	Datum
Erster Flächennutzungsplan	März 1971
Beginn der ersten Vorarbeiten für den zweiten FNP	März 1976
Aufstellungsbeschluß	Mai 1976
Gemeindegebietsreform	Mai 1978
Frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (Voranhörung)	Oktober 1979
Frühzeitige Beteiligung der Bürger	Februar 1984
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	Dezember 1984
1. öffentliche Auslegung	Oktober 1987
2. öffentliche Auslegung	April 1990
3. öffentliche Auslegung	Mai 1993
Feststellungsbeschluß	November 1993
Genehmigung (unter Auflagen)	März 1994

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

6. Flächennutzungsplan der Stadt Halle

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Halle ist mit etwa 290 000 Einwohnern (1995) die größte Stadt des Landes Sachsen-Anhalt. Im Siedlungsnetz des Regierungsbezirkes Halle hat sie die Funktion eines Oberzentrums für einen Einzugsbereich von etwa 500 000 Einwohnern, und in der länderübergreifenden Region Halle-Leipzig hat Halle wichtige Aufgaben zu erfüllen. Der Staatsvertrag zwischen den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Sachsen ist die Grundlage für die Abstimmung der regionalen Entwicklungsmaßnahmen.

Halle wird geprägt durch ein nahezu geschlossenes Stadtbild aus dem 19. und 20. Jahrhundert. Die Altstadt, auf mittelalterlichem Grundriß ist als Flächendenkmal festgesetzt und durch eine Vielzahl von Einzeldenkmalen geprägt. Große Neubaugebiete im Süden, Westen und Norden aus den 30er und insbesondere aus den 50er bis 80er Jahren haben die historische Stadt ergänzt.

Wesentliche Auswirkungen auf die Stadtentwicklung hatten und haben

- der Verlust an industriellen und gewerblichen Arbeitsplätzen in der Stadt und im Umland,
- der Einwohnerrückgang durch Abwanderung insbesondere jüngerer Bevölkerungsteile und als Folge dessen Überalterung der Bevölkerung (1989: 329 490 EW; 1994: 295 372 EW),
- die explosionsartige Zunahme an Kraftfahrzeugen (angemeldete Pkw 1989: 204/1 000 EW; 1994: 402/1 000 EW) und die Veränderung der Verkehrsmittelbenutzung (1989: 121 Millionen Fahrgäste in der Straßenbahn = 100 Prozent, 1994 Rückgang der Fahrgastzahl auf rund 70 Millionen = 58 Prozent),
- die Entwicklungen im Stadtumland mit einem überproportional hohen Angebot an Einzelhandels-, Gewerbe- und Wohnbaulandflächen, die Einwohner, Kaufkraft und wirtschaftliche Potenz aus dem Oberzentrum abziehen.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Schutz der innerstädtischen Landschaftsräume
- Förderung der Binnenentwicklung durch Nutzung vorhandener Flächenreserven und Revitalisierung brachgefallener Wohn- und Gewerbebestände insbesondere in den Altbaugebieten
- Förderung der Funktionsmischung von Wohnen und Arbeiten anstelle der starken räumlichen Trennung dieser städtischen Grundfunktionen mit dem Ziel einer Reduzierung der negativen Folgeerscheinungen, insbesondere der Verkehrserzeugung

- Orientierung weiterer Bauflächenentwicklung an den vorhandenen oder zu ergänzenden Netzen des öffentlichen Personennahverkehrs
- Entwicklung der Innenstadt als Handels- und Dienstleistungszentrum unter Wahrung der historischen Substanz der Altstadt und unter Einhaltung und ggf. Erweiterung der Wohnnutzung
- Erhaltung eigenständiger Siedlungseinheiten, meist orientiert an den historischen Umgriffen der Stadtteile und der speziellen landschaftlichen Situation, mit den daraus resultierenden und herauszuarbeitenden Identifikationsmerkmalen
- Schaffung von Entwicklungsschwerpunkten im räumlichen Zusammenhang, aber außerhalb der historischen Altstadt, insbesondere in Heide-Süd, im Baugebiet Spitze, im Charlottenviertel und auf den ehemaligen Industriestandorten der südlichen Innenstadt
- Förderung und Entwicklung der Nahversorgungszentren in den Stadtteilen

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbauflächen

Neben der Orientierung auf die Wiedernutzbarmachung leerstehender Wohngebäude und die Baulückenschließungen im Stadtgebiet sind etwa 500 ha zusätzliche Wohnbauflächen an 23 Standorten ausgewiesen. Die Schwerpunkte liegen in Heide-Süd, Lettin/Dölau, Büschdorf und Wörmlitz.

Gewerbe- und Industrieflächen

Als auch künftig zu erhaltender Bestand an Flächen für produzierendes Gewerbe sind etwa 700 ha dargestellt. Etwa 300 ha wurden neu ausgewiesen. Ein anhand von Vergleichswerten aus anderen Städten ermittelter (theoretischer) Bedarf von etwa 300-450 ha kann nicht im Stadtgebiet selbst, sondern nur im Umland gedeckt werden. Mit der Gemeinde Queis wurde ein gemeindegebietsübergreifendes Industrie- und Gewerbegebiet entwickelt.

Einzelhandelsflächen

Ende 1993 wurde ein Bestand von etwa 195 000 m² Verkaufsfläche = 0,65 m² Vkl. pro EW ermittelt.

Als tragfähig werden derzeit etwa 234 000 m² Vkl. = 0,8 m² Vkl. pro EW angesehen. Als langfristiger Bedarf (2010) wurde eine Verkaufsflächengröße bis zu 384 000 m² = 1,2 m² Vkl. pro EW angenommen.

Insgesamt sieht der Entwurf des Flächennutzungsplans eine Zunahme an Bauflächen um 20 Prozent, an Hauptverkehrsflächen um 3 Prozent und an Freiflächen um 17 Prozent vor. Diese Entwicklung geht zu Lasten der Flächen für die Landwirtschaft, die um 47 Prozent abnehmen werden.

Organisation der Planung

Nach einer Übergangslösung, in der informell ein Baunutzungsplan (auf der Grundlage des Generalbebauungsplans) gültig war, wurde im Oktober 1990 der Aufstellungsbeschluß für den FNP gefaßt. Zu dessen Erarbeitung wurde eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Arbeitsgruppe, der "Planungsring Halle", unter Einbeziehung externer Experten gebildet.

Beteiligte waren aus der Stadtverwaltung insbesondere das Stadtplanungsamt, das Umweltamt, das Amt für Wirtschaftsförderung und das Grünflächenamt sowie die beauftragten Büros für Stadtplanung, Verkehrsplanung und Landschaftsplanung. Folgende Arbeitsschritte wurden für grundlegend gehalten:

- eine konzentrierte Erfassung und Bewertung der Potentiale der Stadt, insbesondere der Landschaft und der Grün- und Freiflächen,
- eine Bewertung und ggf. Veränderung bisheriger Planungsabsichten (Generalbebauungs-, Generalverkehrsplan), insbesondere in der Verkehrsplanung und der Flächennutzungsplanung,
- die parallele Untersuchung von wichtigen Stadtentwicklungsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Zentren, Einzelhandel, Hotels, Dienstleistungen, technische Infrastruktur u.a.) in Form von Fachgutachten,
- die Untersuchung von Teilräumen durch Rahmenplanungen,
- der Vergleich der Stadt Halle mit anderen Städten ähnlicher Struktur, Wirtschaftslage und Einwohnerzahl zur Ableitung von "Entwicklungskorridoren" für Halle und
- die Ausarbeitung von Entwicklungsszenarien und die Auswahl relevanter Werte für die Begründung der beabsichtigten Flächennutzung.

Die in Halle bestehenden Planungsgrundlagen und Prognosen mußten aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen ergänzt oder völlig überarbeitet werden. Darüber hinaus wurde umfangreiches Datenmaterial zum ersten Mal erhoben und eine Realnutzungskartierung vorgenommen. Weiterhin existierten u.a. ein "Wohnkonzept 2000", eine Ausarbeitung zur Einzelhandelsentwicklung, mehrere Rahmenpläne (insbesondere für Konversionsflächen), eine Gestaltanalyse sowie Netzkonzepte für den öffentlichen Personennahverkehr und für den motorisierten Individualverkehr.

Übersicht 6: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Halle*

Verfahrensschritte	Datum
Aufstellungsbeschluß	Oktober 1990
Raumordnerische Anfrage	August 1993
Zustimmung zum Planentwurf und zur Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	März 1994
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	Mai - Juni 1994
Erörterung der Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	November 1994
Beschlußfassung zur Durchführung der öffentlichen Auslegung	Januar 1995
Durchführung der öffentlichen Auslegung	Okt. - Nov. 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

7. Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim

Raumstrukturelle Rahmenberechnungen

Der 1976 durch Landesgesetz konstruierte Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim befaßt sich mit der Flächennutzungsplanung für 18 Städte und Gemeinden. Der Nachbarschaftsverband bildet nur Teile der vielschichtigen Verflechtungen im größer gefaßten Verdichtungsraum Rhein-Neckar ab.

Die Siedlungsstruktur ist in den Gemeinden des Planungsraums sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dies betrifft den Siedlungsflächenanteil, die Bevölkerungsdichte, die Nutzungsstruktur, die Struktur der Arbeitsstätten und die naturräumlichen Gegebenheiten. Die unterschiedliche Siedlungsstruktur spiegelt die Funktionsteilung im Verflechtungsraum wider.

Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung sich im Bereich der nationalen Mittelwerte bewegt, sind die Wanderungsbewegungen von der Tatsache bestimmt, daß der Nachbarschaftsverband in einem wirtschaftlichen Aktivraum liegt und deshalb eine überdurchschnittliche Zuwanderung erfährt. Bedeutsam sind die Suburbanisierungsprozesse, das heißt die Abwanderung aus den Großstädten in die Umlandgemeinden.

Die Wirtschaftsstruktur ist durch einen Strukturwandel von der Dominanz des produzierenden Gewerbes hin zum Dienstleistungssektor geprägt. Dabei ist zu erkennen, daß inzwischen auch die ehemalige industriell geprägte Großstadt Mannheim diesen Wandel erfolgreich vollzogen hat und immer noch vollzieht.

Der Stand der Bearbeitung ist noch nicht so weit fortgeschritten, daß die der Planung zugrundeliegenden Ziele und Leitsätze festgelegt und bestätigt sind. Erkennbar ist allerdings, daß dem Schutz und der Entwicklung von Natur und Landschaft ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Leitsätze für die Flächennutzungsplanung hat das Geographische Institut der Universität Mannheim in seine Untersuchung zu den Grundlagen der Raumplanung im Nachbarschaftsverband aus dem Jahre 1993 formuliert. Hierzu gehören unter anderem:

- die Überprüfung der Richtwerte zur Bruttowohndichte und des Bezugsrahmens für die Neuausweisung von Wohnbauflächen bei Gemeinden, deren tatsächliche Entwicklung hinter den Erwartungen des letzten Flächennutzungsplans zurückgeblieben sind,
- die Ausweisung von Neubauflächen im Anschluß an bestehende Siedlungsgebiete zur optimalen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur,
- die Prüfung, ob die Belegungsdichte von Wohnbauflächen erhöht werden kann.

Planungsannahmen

Die Flächennutzungsplanung geht davon aus, daß das produzierende Gewerbe langfristig aus den Kernstädten des Verdichtungsraums verdrängt wird und sich eine neue Konzentration von Industrie und Gewerbe in einem Gürtel um die Großstädte herum entwickeln wird.

Aufbauend auf den sektoralen Einzelaspekten werden zwei Entwicklungsszenarien für den Planungsraum abgeleitet und als Grundlage der Flächennutzungsplanung diskutiert. Das "Zentralachsen-Peripherie-Modell" verbindet die beiden Oberzentren Mannheim und Heidelberg durch eine Entwicklungsachse miteinander, die durch sehr gute Verkehrsinfrastruktur einen großen Anteil der expansiven Elemente der Wirtschaftszentren anzieht. Die urbanen Merkmale werden zunächst an die Entwicklungsachse und dann von da ausgehend an das Umland weitergegeben. Die Suburbanisierung wird sukzessive fortschreiten und weiter ins Umland ausgreifen.

Das zweite Szenario geht von einem "Modell funktionaler Entmischung" aus, das heißt von der Unumkehrbarkeit der räumlichen Entmischung von Wohnen, Arbeiten und anderen Nutzungen. Grundstrukturen sind auch hier die Kernstädte und die Entwicklungsachsen zwischen ihnen. Zusätzlich werden aber auch die "Gewerbegebiete", die spezialisierten Wohngemeinden in der Peripherie, die wichtigste Infrastruktur sowie einige naturräumliche Gegebenheiten berücksichtigt. Dieses Modell geht ebenfalls von einer Fortsetzung des Suburbanisierungstrends aus. Standorte für Gewerbe und Industrie werden sich zunächst in der Entwicklungsachse und dann in einem Gewerbegebiet entwickeln. Freiwerdende Flächen in

den Kernstädten werden für Wohnen oder Gewerbeparks (Schwerpunkt Dienstleistungen) genutzt.

Konkrete Planungsergebnisse lassen sich zum derzeitigen Planungsstand noch nicht dokumentieren.

Organisation und Planung

Vor dem Hintergrund der Zuwanderungswelle wurde 1990 ein Beschluß zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans gefaßt. Der alte Flächennutzungsplan wurde bislang erst einmal geändert. Soweit erforderlich, wurde im Einvernehmen mit der höheren Verwaltungsbehörde die Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan sehr weit ausgelegt.

Der Spielraum für vorbereitende Gutachten und Planungen ist angesichts des relativ kleinen Etats für die Flächennutzungsplanung sehr eng. Das Geographische Institut der Universität Mannheim konnte gewonnen werden, Grundlagen zur Raumplanung im Nachbarschaftsverband zu erarbeiten. Die Studie wurde 1993 vorgelegt. In Arbeit befanden sich Untersuchungen zu den nutzungsspezifischen Flächenpotentialen und zur Klimasituation im Planungsraum.

Zudem wurde gerade ein Landschaftsplan zum Flächennutzungsplan aufgestellt. Angestrebt ist eine möglichst breite Akzeptanz aller berührten Interessenträger. Aus diesem Grund wurde bereits das Leistungsprofil für die Auftragsvergabe mit Verbänden, Trägern öffentlicher Belange und dem BUND abgestimmt. Zur Rückkoppelung der Planung finden regelmäßige Gesprächsrunden statt, die vor allem auch die Integration des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan erleichtern sollen.

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung zum Flächennutzungsplan soll 1996 stattfinden. Wann das Verfahren abgeschlossen werden kann, ist noch nicht ersichtlich.

Übersicht 7: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim*

Verfahrensschritte	Datum
Derzeit wirksamer Flächennutzungsplan	Februar 1983
Aufstellungsbeschluß	1990
Auftragerteilung für Landschaftsplan	Juli 1993
Landschaftsplan: ökologische und gestalterische Verträglichkeitsuntersuchung	November 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

8. Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die kreisfreie Stadt Leipzig, im Nordwesten des Bundeslandes Sachsen gelegen, ist mit rund 480 000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt der neuen Bundesländer und Sitz des Regierungspräsidiums. Gemeinsam mit Halle bildet Leipzig einen Verdichtungsraum, der im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes als eine Agglomeration mit internationaler Ausstrahlung eingestuft wird. Die weitere Stadtregion Leipzig wird von der Stadt Leipzig und den umliegenden Kreisstädten gebildet, welche als Mittelzentren eine klare Ausrichtung auf das Oberzentrum Leipzig besitzen. Die engere Stadtregion Leipzig und der Landkreis Leipzig haben eine Vielzahl funktionsräumlicher Beziehungen. Leipzig ist 151 km² groß, davon sind rund 60 Prozent Siedlungsfläche. Somit wird ein wesentliches Problem auch der zukünftigen Stadtentwicklung die relativ geringe Stadtfläche sein. Der Verdichtungsraum Halle-Leipzig zeichnet sich durch seine verkehrsgünstige Lage in der Bundesrepublik aus. Die Lage am Kreuzungspunkt der beiden Bundesautobahnen A9 und A14 sowie der Flughafen, die IC- und die geplanten ICE-Verbindungen bilden die wichtigsten Standortvorteile dieser Region. Die Stadt übernimmt eine zentrale Brückenfunktion zwischen den hochentwickelten Wirtschaftsräumen im Westen und den sich marktwirtschaftlich organisierenden Staaten im Osten Europas, insbesondere auch durch ihre Rolle als einziger Messestandort in den neuen Bundesländern. Über die einzelstädtische Planung hinaus soll eine gemeinsame Strategie von Halle und Leipzig entwickelt werden, wie die Region Halle-Leipzig sich im europäischen Konkurrenzkampf behaupten kann.

Die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung sind vor allem

- der massive Bevölkerungsrückgang von 547 307 Einwohnern 1988 über 511 079 Einwohner 1990 bis auf 481 526 Einwohner 1994 als Folge der Abwanderung in den Westen - und seit 1992 auch verstärkt in das Umland, das dadurch seit 1992 ein positives Wanderungssaldo aufweist bei einer nahezu halbierten Geburtenrate,
- eine zunehmende Verflechtung zwischen Kernstadt und Umland als Folge der derzeit stattfindenden Suburbanisierung mit den nachteiligen Auswirkungen, vor allem auf das Verkehrsaufkommen,
- eine hohe Arbeitslosenquote, Stellenabbau im sekundären Bereich sowie großer Zuwachs bei Dienstleistern (seit der Wende haben sich z.B. über 100 Banken, aber auch andere Dienstleister wie Versicherungen oder der Mitteldeutsche Rundfunk in Leipzig angesiedelt),

- die tiefgreifende Veränderung des Stadtgefüges als Folge der Verlagerung der Messen (rund 95 ha zentrumsnahe Flächen müssen einer neuen Bestimmung zugeführt werden),
- die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an städtebaulich nichtintegrierten Standorten "auf der grünen Wiese" mit den nachteiligen Auswirkungen auf Verkehr, verbrauchernahe Versorgung, mittelständische Einzelhandelsbetriebe u.a.,
- das Freiwerden mehrerer militärischer Liegenschaften sowie von Reichsbahnflächen und
- der fast vollständige Zusammenbruch der vorhandenen Industrieunternehmen.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Entgegen dem Trend Annahme einer lang- bis mittelfristigen Bevölkerungszahl von 500 000 Einwohnern im Flächennutzungsplan
- Aufgrund der geringen Stadtfläche klare Priorität der baulichen Innenentwicklung vor der Außenentwicklung
- Entwicklung der Stadt zu einer Dienstleistungsmetropole von internationalem Rang
- Entwicklung als Messestadt durch den Ausbau der Messe
- Sicherung wichtiger Hauptverkehrsstraßen

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbaufläche

Der zusätzlich auf der Grundlage der Bevölkerungszielzahl von 500 000 Einwohnern ermittelte Wohnflächenbedarf soll auf 684 ha neuer Wohnbaufläche, davon 120 ha Umnutzung, gedeckt werden. Der Neubau von Mehrfamilienhäusern sollte zugunsten der Ein- und Zweifamilienhausbebauung in flächensparenden Formen auf den städtebaulich erforderlichen Mindestumfang beschränkt werden. Die partiell vorhandene lockere Siedlungsstruktur soll durch die Darstellung "Wohnen landschaftlich geprägt" gesichert werden.

Gewerbe- und Industrieflächen

Ausgehend von dem derzeitigen Strukturwandel/Abbau industrieller Arbeitsplätze und einer Zunahme von Arbeitsplätzen im tertiären Bereich werden als Zielgröße 250 000 Arbeitsplätze, hiervon 56-60 Prozent Büroarbeitsplätze, etwa für die Jahre 2005-2010 der Planung zugrunde gelegt. Im Plan sind insgesamt 1 374 ha gewerbliche Bauflächen dargestellt, davon rund 870 ha in bestehenden Baugebieten und rund 504 ha als Erweiterungsfläche. Die gewerblichen Bauflächen sollen grundsätzlich für Produktion und Verarbeitung sowie für werkstattgebundene Dienstleistungen und Auslagerungsbedarfe aus Gemengelagen vorgehalten werden. Die Darstellung erfolgt differenziert:

- G1 = Gewerbeflächen vorwiegend für werkstattgebundene Dienstleistungsbetriebe aller Art und Größe, die benachbarte Nutzungen nicht wesentlich stören.
- G2 = Gewerbeflächen für vorwiegend produzierende Betriebe aller Art und Größe im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Möglichkeiten.

Kompensation von Eingriffen

Im Flächennutzungsplan dargestellt werden Kompensationsflächen im Gesamtumfang von 830 ha als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft. Diese werden in einer Eingriffs-/Ausgleichsbilanz den Eingriffsflächen (etwa 850 ha) differenziert nach Biotoptyp und -wertigkeit gegenübergestellt¹.

Organisation der Planung

Die Erarbeitung des Planwerks erfolgte durch das Stadtplanungsamt, Dezernat Stadtentwicklung und Raumplanung. Verschiedene Fachplanungen wurden vom Amt für Verkehrsplanung, Grünflächenamt, Naturschutzamt, Amt für Umweltschutz und vom Amt für Wirtschaftsförderung erstellt und eingearbeitet. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung wurde 1992, die öffentliche Auslegung 1994 durchgeführt. Ende 1994 wurde der Plan der Aufsichtsbehörde dem Regierungspräsidium Leipzig zur Genehmigung vorgelegt.

Übersicht 8: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Leipzig*

Verfahrensschritte	Datum
Aufstellungsbeschluß	Juli 1990
Raumordnerische Anfrage	März 1992
Zustimmung zum Planentwurf und zur Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	März 1992
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	Juni - Juli 1992
Erörterung der Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Freigabe des Entwurfs für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	Dezember 1993
Beschlußfassung zur Durchführung der öffentlichen Auslegung	Dezember 1993
Durchführung der öffentlichen Auslegung	Febr. - März 1994
Beschlußfassung über die im Rahmen der öffentlichen Auslegung vorgebrachten Anregungen und Bedenken	Juni 1994
Feststellungsbeschluß	Juni 1994
Genehmigungsverfügung der Aufsichtsbehörden	März 1995
Inkrafttreten	April 1995

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

1 Vgl. Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 111.

9. Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die Landeshauptstadt München ist mit rund 1,2 Millionen Einwohnern die drittgrößte Stadt der Bundesrepublik Deutschland. Die Einwohnerdichte ist mit 3 959 Einwohnern/km² (1995) sehr hoch. Im Einzugsbereich der Isar-Stadt leben rund 2,3 Millionen Einwohner. Die Stadtregion ist monozentrisch strukturiert. Dem weiteren Verdichtungsraum werden in der Regel die Städte Augsburg, Rosenheim, Ingolstadt und Landshut zugerechnet².

Die Bevölkerungsentwicklung war vor allem durch die Abwanderung ins Umland gekennzeichnet, sie wurde dann durch das lange Zeit überdurchschnittliche Wachstum an Arbeitsplätzen beeinflusst: Während die Einwohnerzahlen im Münchener Umland bis Mitte der achtziger Jahre rapide zunahmen, stagnierten sie bis zu diesem Zeitpunkt in der Landeshauptstadt. Erst danach führte das Arbeitsplatzwachstum zur Zuwanderung von Arbeitnehmern. Seit Beginn der neunziger Jahre wird das Bevölkerungswachstum von Zuwanderungen aus dem Ausland getragen. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose erhöhte sich bis 1994 die Einwohnerzahl Münchens bei rückläufiger natürlicher Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung vor allem aus dem Ausland im Vergleich mit dem Jahr 1991 um 90 000 (7 Prozent)³.

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in München seit Anfang der siebziger Jahre durchgehend günstiger als im Bundesdurchschnitt. Erst in den letzten Jahren deutet sich eine Änderung an, da München von der jüngsten Rezession nicht verschont blieb⁴. Kennzeichnend für die ausgewogene Wirtschaftsstruktur war bislang der für München typische Sektorenmix. Aber auch in München vollzieht sich ein deutlicher Strukturwandel, der durch den Abbau von Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe und eine Zunahme im Dienstleistungsbereich gekennzeichnet ist. Ergebnis dieser Umstrukturierung ist eine starke Büroflächennachfrage. Diese Entwicklung vollzieht sich in beachtlichem Umfang auf im FNP dargestellten Gewerbeflächen. Produzierendes Gewerbe und Handwerk werden aus den Gewerbegebieten verdrängt. Mitte 1994 waren 740 Betriebe mit Verlagerungs- und Erweiterungsbedarf gemeldet, deren Flächenbedarf sich auf rund 270 ha beläuft⁵.

Der Bodenmarkt in München ist durch ein extrem hohes Preisniveau gekennzeichnet. Dies führt zu spezifischen Engpässen in Teilbereichen des Wohnungsmarktes.

2 Henckel u.a., Entwicklungschancen deutscher Städte, S. 390.

3 Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Analysen zur Stadtentwicklung, München 1995, S. 17.

4 Ebenda, S. 19.

5 Ebenda, S. 68.

Die Siedlungsstruktur Münchens ist uneinheitlich. Wohngebiete mit mittlerer und hoher Dichte weisen in der Regel zugleich hohe Arbeitsplatzdichten auf. Die Wohngebiete mit niedriger Dichte sind demgegenüber monofunktional.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Dem Umwandlungsdruck auf Gewerbeflächen in Richtung MK-Verwertung/Büroflächenentwicklung muß durch gezielte Ausweisung von Bürostandorten entgegengewirkt werden.
- Wohnbauflächen sind mit dem Ziel bereitzustellen, Engpässe bei der Versorgung von Wohnungssuchenden im unteren und mittleren Einkommensbereich zu decken.
- Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, zur Förderung von Nutzungsmischung und zur Vermeidung unnötiger Mobilitätszwänge werden größere bauliche Dichten angestrebt.
- Defizite in der Freiflächenversorgung sollen behoben werden.
- Das bestehende Freiflächensystem soll im Sinne einer Vernetzung auf der Grundlage der landschaftspflegerischen Erkenntnisse gesichert und entwickelt werden.
- Die sich aus der Verkehrsentwicklungsplanung ergebenden Konzepte sollen im Flächennutzungsplan umgesetzt werden.

Ausgewählte Ergebnisse der Planung

Der Münchener Flächennutzungsplan ist durch eine hohe Regelungsschärfe gekennzeichnet. In der Regel wird die Art der Nutzung durch Baugebiete dargestellt. Der Flächennutzungsplan soll auf diese Weise den enormen Nachfrage- druck bereits kanalisieren. Faktisch dient er auch als Argument bei der Beurteilung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (34er-Gebiete), mit der möglichen Folge der Zurückstellung von Baugesuchen.

In den Darstellungen wird die Nutzungsart z.T. von besonderen Entwicklungszielen und Nutzungsbeschränkungen überlagert, mit denen bestimmte Maßgaben des Landschaftsplanes übernommen werden (nur beim ersten Teilbereichsänderungsverfahren wurden die landschaftsplanerischen Inhalte in einer gesonderten Planzeichnung dargestellt). Schließlich werden auch Ziele zur Grünvernetzung aufgenommen. Diese zeigen schematisch die vorhandenen und anzustrebenden Verbindungen der großen Erholungsflächen und die wichtigsten Zonen ökologischer Vernetzung.

Im Teilbereichsänderungsabschnitt IV-West wurden Ausgleichsflächen für im Vollzug der Planung entstehende Eingriffe dargestellt und im Erläuterungsbericht deren Zielsetzung dargelegt. München beabsichtigt, auch weiterhin die Eingriffs-

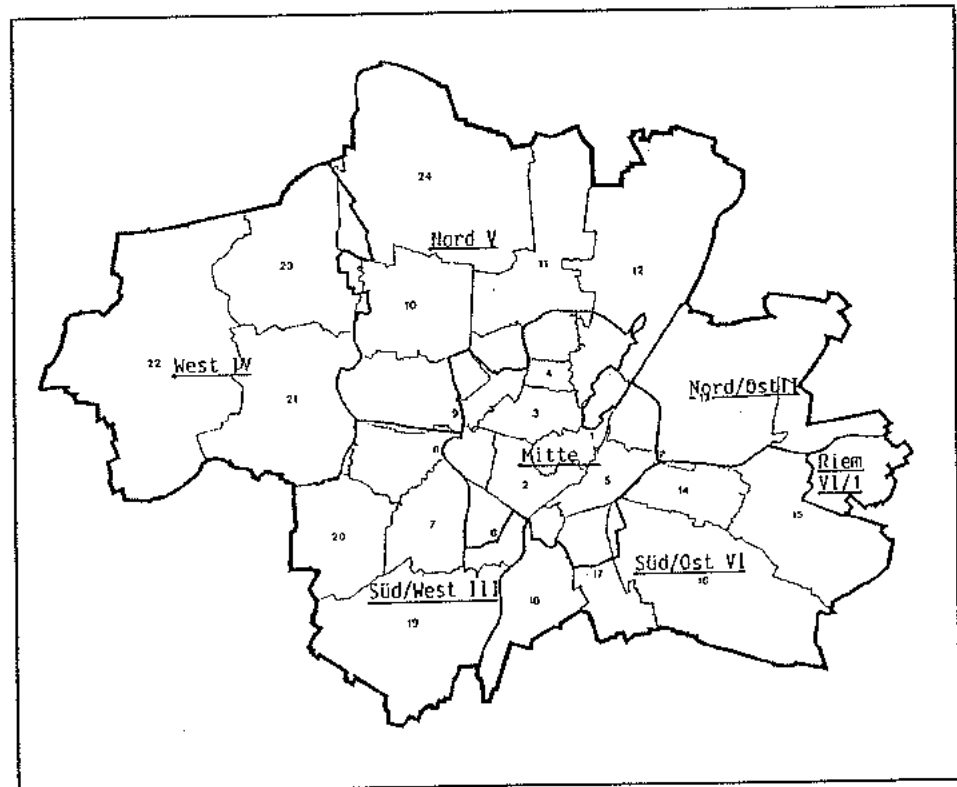
regelung freiwillig zu berücksichtigen, obwohl das bayerische Landesrecht eine Nichtberücksichtigung erlaubt.

Organisation der Planung

Die Stadt München verfolgt ein Konzept der systematischen Überarbeitung des Flächennutzungsplans in sechs Teilabschnitten auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses von 1981. Technisch handelt es sich dabei nicht um eine Neuaufstellung, sondern um eine Änderung des Flächennutzungsplans. Die Änderungen beziehen sich nur auf solche Darstellungen, die nicht mehr den aktuellen Planungszielen entsprechen. Nach Abschluß der Überarbeitung sollen die Teilbereichspläne redaktionell zusammengefaßt werden.

Inhaltlich beruht die Flächennutzungsplanung auf dem Stadtentwicklungsplan von 1983, der derzeit unter der Überschrift "Perspektive München" überarbeitet wird, und einer Vielzahl hierin mündender sektoraler Gutachten und Entwicklungspläne. Diese gewährleisten, daß trotz der abschnittswisen Überarbeitung des Flächennutzungsplans die abschnittsübergreifenden Zusammenhänge berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Aktualisierungsbereiche des Münchener Flächennutzungsplans*



*Quelle: Landeshauptstadt München, 1995;

Übersicht 9: Verfahrensablauf der Überarbeitung des Flächennutzungsplans in München*

Verfahrensschritte	Aktualisierungsbereiche						
	Mitte I	Nord-Ost II	Süd-West III	West IV	Nord V	Süd-Ost VI	Messe-Riem VI1
Aufstellungsbeschuß	Juli 79 (Nov. 81)2	Juli 79 (Nov. 81)	Juli 79 (Nov. 81)	Juli 79 (Nov. 81)	Juli 79 (Nov. 81)	Juli 79 (Nov. 81)	
Frühzeitige Bürgerbeteiligung		Dez. 86 - Jan. 87	Aug. - Sept. 88	Nov. 89 - Jan. 90	Aug. - Sept. 92		März - April 92
Trägerbeteiligung		Mai - Juni 87	Nov. - Dez. 88	April - Mai 90	Aug. - Sept. 92	Sept. - Okt. 92	
Auslegung		Jan. - Febr. 90 (Sept. - Okt. 93)2	Aug. - Sept. 90	Juni - Juli 93			März - April 94
Endgültiger Beschuß		Juli 92	April 92	Juli 95			Okt. 94
Bekanntmachung	Juni 86	Juli 93	Okt. 92				März 95

*Quelle: Landeshauptstadt München, Stand: 11.8.1995.

- 1 Beschluß über den Weg der systematischen Überarbeitung in Teilbereichen.
- 2 Erneutes Verfahren für die in der Plangenehmigung beanstandeten Teilflächen.

10. Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Olching (rund 20 000 Einwohner) liegt in der engeren Verdichtungszone des Verdichtungsraumes München rund 20 km von der Landeshauptstadt und rund 15 km von der Kreisstadt Fürstenfeldbruck entfernt. Nach der Gebietsreform 1978 umfaßt sie die vormals selbständigen Gemeinden Olching, Esting mit Neuesting und Geiselbüllach-Graßling. 70 Prozent des Gemeindegebietes werden landwirtschaftlich genutzt.

Die Siedlungsstruktur ist geprägt durch die Eigenständigkeit der Entwicklung der drei vormals selbständigen Gemeinden im Ampertal mit einer dörflichen Ausgangssituation (Straßen- oder Angerdorf) und der heute dominierenden Charakteristik einer Gartenstadt. Die Siedlungsdichte liegt in den Einfamilienhausgebieten zwischen 0,2 und 0,5 GFZ, in Gebieten mit Geschoßbau bei bis zu 1,2 GFZ und in der Kernzone zwischen 0,5 und 1,0 GFZ.

Wichtige Rahmenbedingungen der Flächennutzungsplanung in Olching waren

- die enge Verflechtung mit dem Oberzentrum München (72 Prozent berufsbedingte Auspendler),
- die empfindlichen und erhaltenswerten Landschaftsräume (regionale Grünzüge und landschaftliche Vorbehaltsflächen nach Regionalplan),
- stetiger Zuwachs der Bevölkerung vor allem durch Wanderungsgewinne, aber auch durch einen positiven Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung,
- eine durch verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe dominierte Wirtschaftsstruktur und einem rechnerisch ermittelten Defizit von 7 000 bis 7 500 Arbeitsplätzen sowie
- die das Gemeindegebiet partiell erfassenden Lärmschutzzonen des Flugplatzes Fürstenfeldbruck.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Verhinderung des baulichen Zusammenwachsens der Ortsteile, indem die deutliche Abgrenzung durch die Grünzäsuren und Ampereien gesichert und entwickelt wird
- Begrenzung des jährlichen Bevölkerungswachstums auf ein Prozent im Planungszeitraum von 15 Jahren
- Ausweisung neuer Bauflächen nur im erforderlichen Umfang unter Berücksichtigung bereits bestehender Baurechte
- Konsolidierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur, Sicherung und Verbesserung des vorhandenen Arbeitsplatzangebotes

- Stärkung der gestalterischen und funktionalen Eigenständigkeit der Ortsteile bei gleichzeitiger Anbindung an die Ortsmitte Olchings
- landschaftspflegerische Aufwertung der Übergänge zwischen den Baugebieten und der freien Landschaft
- Schutz und Entwicklung von wertvollen Landschaftsteilen sowie des typischen Landschaftsbildes und seiner Elemente

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbauflächen

Im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen dargestellt werden insgesamt rund 40 ha Neubaufläche und 9,5 ha Flächen mit bereits bestehenden, aber noch nicht ausgenutzten Baurechten. Der Flächenbedarf wurde auf der Grundlage des prognostizierten Bevölkerungswachstums sowie der Dichtekonzeption für die einzelnen Wohnbauflächen (Baudichteplan) ermittelt. Als Maß der baulichen Nutzung werden im Flächennutzungsplan GFZ-Werte angegeben. Diese sind als Richtwerte zu verstehen. Der Flächennutzungsplan enthält bereits Erwägungen über die zeitliche Reihenfolge der Entwicklung der Baufläche, ohne sich diesbezüglich festzulegen.

Gewerbliche Bauflächen

Von den derzeit rund 44 ha Gewerbefläche sind rund 27,4 ha bereits bebaut, 5,5 ha sind Reservefläche für eine ansässige Firma und stehen nicht zur Disposition. Als Entwicklungspotential für die Laufzeit des Flächennutzungsplanes verbleiben etwa 11 ha. Eine Erweiterung bestehender und Ausweisung neuer Gewerbeflächen ist von der Gemeinde nicht beabsichtigt. Die Gewerbeflächenpolitik der Gemeinde ist bewußt bestandsorientiert.

Organisation der Planung

Nach der Gebietsreform beschloß die Gemeinde 1980 zunächst die Aufstellung eines Ortsentwicklungsplans mit dem Ziel, die ehemals selbständigen Gemeinden zu integrieren, die bisherigen Planungen zu koordinieren und abzustimmen und eine langfristige gemeinsame Entwicklungsrichtung vorzugeben. Im Juli 1982 wurde der Beschluß zur Aufstellung des Flächennutzungsplanes gefaßt, der auf den Ergebnissen der Ortsentwicklungsplanung aufbauen sollte. Gemeinsam mit dem Ortsentwicklungsplan wurde ein Landschaftsplan in Auftrag gegeben, der, nachdem er im Gemeinderat und in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt worden war, mit seinen wesentlichen Zielvorstellungen, Aussagen und Maßnahmen in den Flächennutzungsplan eingearbeitet wurde. Der Flächennutzungsplan wurde im Juli 1988 vom Gemeinderat beschlossen und der zuständigen Bezirksregierung zur Genehmigung vorgelegt. Die Genehmigung erfolgte im Mai 1989 mit Einschränkungen, Auflagen und Hinweisen.

Übersicht 10: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Olching*

Verfahrensschritte	Datum
Vorheriger Flächennutzungsplan	August 1977
Aufstellungsbeschluß	Juli 1982
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	Januar 1986
Beschluß der öffentlichen Auslegung	Juli 1987
Durchführung der öffentlichen Auslegung	Aug. - Sept. 1987
Feststellungsbeschluß	Juli 1988
Genehmigungsverfügung mit Einschränkungen, Auflagen, Hinweisen	Mai 1989
Klage der Gemeinde Olching gegen Auflagen in der Genehmigungsverfügung	Mai 1989
Abhilfe- und Nachtragsbescheid	März 1990
Beratung dieses Bescheides durch Gemeinderat	April 1990
Überarbeitung des Flächennutzungsplans	1990/1991
Wiederholung der öffentlichen Auslegung	Dezember 1991
Inkrafttreten	März 1993

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

11. Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die kreisfreie Stadt Osnabrück (rund 161 000 Einwohner) liegt im Ordnungs- und Schwerpunkttraum Osnabrück im Südwesten Niedersachsens und gehört zum Regierungsbezirk Weser-Ems. Die westliche Stadtgrenze bildet gleichermaßen die Grenze zum Land Nordrhein-Westfalen. Das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsens weist der Stadt oberzentrale Funktionen zu, so nimmt Osnabrück als drittgrößte Stadt des Landes Niedersachsens überregionale Aufgaben für einen Einzugsbereich von über 500 000 Einwohner wahr und stellt einen Wirtschafts- und Dienstleistungsschwerpunkt dar. Das Stadtgebiet wird von drei kleinen Flüssen (Hase, Nette und Düte) sowie mehreren Bächen durchflossen; ferner ist Osnabrück durch einen Zweigkanal mit dem Mittelland-Kanal verbunden. Die städtische Topographie ist geprägt durch die weiten Fluß- und Bachniederungen (etwa 54 m ü.NN) sowie die Berge und Hügel, die eine maximale Höhe von 181 m über NN erreichen. Das Stadtgebiet ist 11 980 ha groß, wobei gemäß gültigem FNP die Siedlungsfläche mit 5 016 ha ungefähr 42 Prozent der gesamten Fläche beträgt. Die Stadt Osnabrück, in ihrer heutigen Form durch die Gebietsreform im Jahre 1972 entstanden, hat nunmehr insgesamt 23 Stadtteile.

Die Siedlungsstruktur ist vor allem geprägt durch die geringe Siedlungsdichte mit überwiegend ein- und zweigeschossiger Bauweise in den nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Wohngebieten und den Gebieten mit hoher Siedlungs-

dichte, die schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder früher erbaut wurden (Innenstadt, gründerzeitliche Quartiere am Rand der Innenstadt mit maximal vier Geschossen).

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung sind

- die sich aus dem Landschaftsschutz ergebenden Restriktionen für die Siedlungsentwicklung,
- die Verflechtungen mit den Umlandgemeinden,
- die Nachfrage nach Bauflächen bei erschöpften Flächenreserven,
- die Funktion als Standort für Wissenschaft und Forschung mit der Universität,
- die Funktion als Oberzentrum und die sich daraus ableitenden Aufgaben zur Versorgung der Bevölkerung in den Umlandgemeinden sowie
- die positive Entwicklung der Bevölkerungszahl.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung⁶

- "Stadt der kurzen Wege" als Beitrag zur Verbesserung der Umweltbedingungen (Verringerung der Verkehrsbewegungen, Verbesserung der Versorgung im Nahbereich)
- Interkommunale Kooperation zur Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und Probleme (z.B. grenzüberschreitende Siedlungsansätze und Gewerbestandorte)
- Entwicklung einer Siedlungsstruktur, die den spezifischen Anforderungen unterschiedlicher Alters- und Bevölkerungsgruppen gerecht wird
- Auswirkung der Siedlungsentwicklung auf die ÖPNV-Erreichbarkeit
- Stabilisierung oder Verbesserung des Stadtklimas (Erhalt von Kaltluftentstehungs- und -einflußgebieten)
- Sicherung und Entwicklung der Oberflächengewässer und Überschwemmungsgebiete als naturnahe Räume
- Erhalt und Entwicklung schützenswerter Landschaftsteile und regionsspezifischer Ökosysteme
- Erarbeitung eines Zentrenkonzepts und Festlegung der Standorte für großflächige Einzelhandelseinrichtungen.
- Bereitstellung zusätzlicher Gewerbeflächen

Planungsvorgaben und Zwischenergebnisse der Flächennutzungsplanung

Unter der Voraussetzung, daß bis zum Jahr 2010 die Bevölkerungszahl bei rund 178 000 liegt, die durchschnittliche Haushaltsgröße 1,8 bis 1,9 Personen beträgt und für eine Wohneinheit durchschnittlich 360 m² Bruttowohnbauland benötigt

6 Stand frühzeitige Bürgerbeteiligung.

werden, wurde bis 2010 ein Nettowohnbauandbedarf von 300 bis 400 ha ermittelt.

Der Gewerbeflächenbedarf wurde in einer Untersuchung mit 150 bis 200 ha prognostiziert, und zwar insgesamt für Industrie- und Gewerbeflächen und Flächen für Büronutzung.

Auf diesen Grundlagen und auf der Basis von drei alternativen räumlichen Stadtentwicklungsmodellen wurde ein Bauflächenkonzept entwickelt, das ausgehend von der gewachsenen Siedlungsstruktur den Erhalt des Systems von in den Siedlungskern hineinreichenden "grünen Fingern" sicherstellt. Die sich daraus ergebende zusätzliche Siedlungsfläche würde brutto, das heißt einschließlich der Ausgleichsflächen nach dem Naturschutzrecht, rund 840 ha betragen.

Organisation der Planung

Seit 1990 befaßt sich die Stadt Osnabrück mit der Bearbeitung des neuen FNP. Im Jahre 1992 wurde ein Bearbeitungsauftrag an ein freies Planungsbüro vergeben; hierbei wurde angestrebt, die Neuaufstellung in einer Legislaturperiode abzuschließen, das heißt, daß das Verfahren im Sommer 1996 beendet sein sollte. Im März und April 1994 wurde auf der Grundlage eines Bauflächenkonzepts/Siedlungsstrukturkonzepts die frühzeitige Bürgerbeteiligung durchgeführt.

Im Zeitraum von November 1992 bis Dezember 1993 hat eine erste informelle Beteiligung der wichtigsten Träger öffentlicher Belange stattgefunden. Die entscheidenden Vorabbestimmungen wurden in diesem Zusammenhang getroffen.

Im Rahmen der Neuaufstellung ist bereits eine Bevölkerungsprognose erarbeitet worden. Eine weitere Bevölkerungsprognose für den gesamten Landkreis Osnabrück und die Stadt wird erstellt, ihre Ergebnisse werden Eingang in den FNP finden.

Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurden bereits im Landschaftsrahmenplan von 1992 durch die Stadt Osnabrück aufgearbeitet, sie wurden zum Zeitpunkt der Difu-Untersuchung im Rahmen eines Landschaftsplans konkretisiert. Zudem hat die Stadt eine umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung zum Flächennutzungsplan durchgeführt. Daneben werden alle Altlastenverdachtsflächen als Grundlage der Flächennutzungsplanung mit Gefährdungsabschätzung systematisch erfaßt, da dies von der höheren Verwaltungsbehörde für erforderlich gehalten wird. Die Einhaltung des ursprünglichen Zeitplans ist wegen des erheblichen Untersuchungsaufwands (1 000 bis 2 000 Altstandorte) nicht mehr möglich.

Die Flächennutzungsplanung kann schließlich auf ein bereits vorliegendes Einzelhandelskonzept zurückgreifen. Außerdem wurde der Verkehrsentwicklungsplan 1992 fertiggestellt.

Übersicht 11: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Osnabrück*

Verfahrensschritte	Datum
Derzeit wirksamer Flächennutzungsplan	Februar 1978
Aufstellungsbeschluß	1990
Auftragserteilung an freies Planungsbüro	September 1992
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	März - April 1994
Öffentliche Auslegung	Ende 1996

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

12. Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt Potsdam

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Potsdam ist mit knapp 140 000 Einwohnern die größte Stadt des Landes Brandenburg. Die Stadt ist Oberzentrum innerhalb der Agglomeration Berlin. Während sich die Verflechtungen mit den umliegenden Landkreisen tendenziell zurückentwickeln, ist die funktionale Verflechtung mit Berlin nach der Vereinigung Deutschlands neu entstanden und für die Stadtentwicklung bestimmend. Dies betrifft die Pendlerströme, den Komplex der Ver- und Entsorgung und nicht zuletzt die gemeinsame Verantwortung für die Potsdamer Kulturlandschaft.

Die Siedlungsstruktur Potsdams wird geprägt zum einen im Bereich nördlich der Havel durch die Innenstadt mit einer zum Teil erhaltenen barocken Bausubstanz. Die Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Bereich waren bislang durch ausgedehnte militärische Liegenschaften eingeschränkt. Zum anderen sind im Bereich südlich der Havel neue Stadtteile mit großen Wohnkomplexen für die Siedlungsstruktur bestimmend.

Die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung sind vor allem

- tiefgreifende Umstrukturierungsprozesse innerhalb aller Lebensbereiche als Folge der Vereinigung Deutschlands,
- der Verlust an gewerblichen und industriellen Arbeitsplätzen sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze in anderen Sektoren und an anderer Stelle,
- die enge funktionale Verflechtung mit Berlin (Verkehr, Ver- und Entsorgung, Landschaftspflege, einheitlicher Wirtschaftsraum- und Wohnungsmarkt usw.),
- Voraussetzungen und Folgen der Funktion als Hauptstadt des Landes Brandenburg,
- Defizite in den Bereichen Siedlungsstruktur, Verkehr, Versorgung u.a.,
- großflächige stadtnahe Konversionsflächen sowie

- kulturhistorisch wertvolle Landschaftsräume und umfangreicher Denkmalschutz.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Schutz und Entwicklung des kulturhistorischen Erbes
- Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme von Freiflächen am Siedlungsrand. Potentiale für zusätzlichen Wohnungsbau sollen insbesondere durch Verdichtung oder Umnutzung in bereits besiedelten Räumen erschlossen werden. Für den darüber hinausgehenden Bedarf sollen eigenständige Stadtteile mit einer vielfältigen Nutzungsstruktur geschaffen werden
- Kleinräumige Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen, insbesondere Wohnen, Arbeiten, Versorgungszentren, Gemeinbedarfseinrichtungen und Erholungsflächen
- Entwicklungsschwerpunkte bei den Bahnhöfen der S-Bahn und Regionalbahn
- Entwicklung von Standorten für den Dienstleistungssektor vorrangig außerhalb der Innenstadt; Erhalt kleinräumiger Mischung von Wohnen und Gewerbe
- Ergänzung der polaren Zentrenstruktur im Sinne eines polyzentralen Siedlungsgefüges
- Erhalt und Ergänzung des vorhandenen Freiflächenangebotes, Schutz und Entwicklung von Räumen mit besonderer ökologischer Qualität
- Erhöhung des Anteils umweltverträglicher Verkehrsmittel am Gesamtverkehrsaufkommen

Ausgewählte (vorläufige) Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Wohnbauflächen

Im Rahmen der Innenentwicklung können etwa 40 Prozent des bis zum Jahre 2010 erwarteten Wohnungsbedarfs von 23 000 bis 25 000 zusätzlichen Wohneinheiten realisiert werden. Der verbleibende Bedarf soll auf vier großen und fünf kleineren Siedlungserweiterungsflächen im Gesamtumfang von mehr als 210 ha realisiert werden.

Gewerbe- und Industrieflächen

Die bestehenden gewerblichen Bauflächen werden mit wenigen Ausnahmen in ihrem Bestand bestätigt. Zusätzliche Bauflächen sind im Umfang von 61 ha dargestellt (Entwurfsstand Oktober 1993). Vom Amt für Wirtschaftsförderung werden demgegenüber 175 ha zusätzliche gewerbliche Bauflächen für erforderlich gehalten.

Kern- und Mischgebiete

Zusätzlich zu den vorhandenen 190 ha stellt der Plan mit etwa 60 ha neuer Kern- und Mischgebiete dar. Damit soll dem erwarteten Büroflächenbedarf von 400 000 bis 550 000 m² Bruttogeschoßfläche entsprochen werden.

Zentrenstruktur

Die vorhandenen Nebenzentren sollen durch Darstellung von Kern- und Mischgebieten und eine dem Ziel entsprechenden GFZ-Darstellung entwickelt werden. Zusätzlich sollen vier neue Zentren zum Teil mit der Entwicklung neuer Stadtteile entstehen.

Organisation der Planung

Mit der Ausarbeitung des Flächennutzungsplans befaßt sich ein Referat im Stadtplanungsamt. Ein integriertes Verfahren insbesondere unter Einbeziehung der Landschaftsplanung wird nicht verfolgt. Es gibt keinen gemeinsamen Planungstab. Die vorliegenden Landschaftsplanungs- und Flächennutzungsplanentwürfe sind nicht miteinander abgestimmt.

Im Vorlauf zur Flächennutzungsplanung wurde ein Gutachten zur Stadtentwicklungsplanung in Auftrag gegeben in der Erwartung, daß dort auch Grundsätze zur Stadtentwicklung formuliert werden. Zudem wurden für sechs Teilbereiche Gutachten zu Bereichsentwicklungsplänen in Auftrag gegeben, die die Entwicklungspotentiale für Wohnungen und Arbeitsplätze klären und den teilraumbezogenen Infrastrukturbedarf ermitteln sollen. Schließlich wurden parallel zur Aufstellung des Flächennutzungsplans sektorale Fachpläne, z.B. für die Versorgung der Bevölkerung mit Schulen, Kindergärten und anderen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, für die Planung der Leitungsnetze der technischen Versorgung und für die Abwicklung des Verkehrs, erarbeitet.

Übersicht 12: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Potsdam*

Verfahrensschritte	Datum
Aufstellungsbeschluß	Juni 1991
Erste raumordnerische Anfrage	November 1991
Erste verwaltungsinterne Entwurfsabstimmung	Dezember 1992
Zustimmung zum Planentwurf und zur Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	Dezember 1993
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Verfahren	Mai 1994
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	Juni - Sept. 1994

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

13. Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan der Stadt Rüsselsheim

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die kreisfreie Stadt Rüsselsheim liegt im Südwesten des Bundeslandes Hessen, im Verdichtungsraum Frankfurt und gehört zum Regierungsbezirk Darmstadt. Im Regionalen Raumordnungsplan Südhessen werden dem Mittelzentrum Rüsselsheim Teilfunktionen eines Oberzentrums zugewiesen. Am Südufer des Mains, etwa 8 km von seiner Mündung in den Rhein entfernt, liegt das Stadtgebiet im Rhein-Main-Urstromtal zwischen Taunus und Odenwald auf einer mittleren Höhenlage von 88 m über NN. Die großen Waldflächen der Stadt stellen bedeutsame Frischluftentstehungsgebiete dar. Das gesamte Stadtgebiet hat eine Größe von 5 834,7 ha; mit seiner Lage innerhalb des Rhein-Main-Gebietes, im Schnittpunkt bedeutender regionaler und überregionaler Verkehrswege, ist die Stadt optimal an das übergeordnete Verkehrsnetz angeschlossen. Nach dem Krieg hat sich die Bevölkerung bis 1970 zunächst von rund 15 000 auf 60 000 vervierfacht. Nach einem negativen Verlauf der Bevölkerungsentwicklung von 1977 bis 1986 nimmt die Einwohnerzahl seit 1987 kontinuierlich zu und liegt nun in etwa auf dem Niveau von 1970.

Die Wirtschaftsstruktur der Stadt wird hauptsächlich durch die Adam Opel AG geprägt, bei der Ende 1994 26 449 Personen beschäftigt waren.

Nahezu das gesamte Stadtgebiet von Rüsselsheim ist von baulichen Restriktionen durch den direkt angrenzenden Flughafen Rhein-Main betroffen. Die am stärksten belasteten Flächen sind jedoch die östlich gelegenen Waldflächen. Die Einschränkung der Bauhöhe auf in der Regel 200 m über NN hat in der Praxis keine behindernde Wirkung.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Integration der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Flächennutzungsplan
- Entwicklung eines Biotop- und Grünvernetzungsconzepts
- Vorrang der Innenentwicklung vor der Ausweisung neuer Baugebiete
- Rücknahme von bisher im Osten der Stadt dargestellten Wohnbauflächen
- Erhaltung von Grünflächen im Siedlungsraum

Ausgewählte Ergebnisse der Planung

Wohnbauflächen

Auf der Grundlage einer Bevölkerungsprognose für den Raum Südhessen von 1991 wird in Rüsselsheim lediglich ein Ersatz- und Nachholbedarf erwartet. Es wird angenommen, daß wie in den Vorjahren den Kapazitäten der örtlichen Bau-

wirtschaft entsprechend 300 bis 400 Wohneinheiten, hiervon 30 Prozent im Bestand, errichtet werden. Daraus leitet die Stadt Rüsselsheim einen Flächenbedarf von rund 56 ha ab, die im Flächennutzungsplan neu dargestellt sind. Hiervon sind noch rund 35 ha durch neue Bebauungsplanverfahren zu entwickeln. Die übrigen Flächen sind bereits im Verfahren.

Gewerbeflächen

Ausgehend von einer Untersuchung über die "Erfordernisse und Möglichkeiten zur Umstrukturierung und Diversifizierung der Wirtschaft in Rüsselsheim" wurde ein Gewerbeflächenbedarf von 65 ha zugrunde gelegt; zusätzliche Gewerbeflächen wurden unter anderem südlich der Bundesautobahn im Osten der Stadt dargestellt. Insgesamt wurden rund 52 ha Bauflächen für gewerbliche Nutzung neu ausgewiesen.

Ausgleich- und Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft

Die im Zusammenhang mit den neu dargestellten Bauflächen zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft werden im einzelnen erfaßt und gewichtet. Im Erläuterungsbericht finden sich differenzierte Hinweise zu den vorgesehenen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, bezogen auf jede einzelne Baufläche.

Organisation der Planung

Der Aufstellungsbeschluß für den zweiten Flächennutzungsplan wurde nur sechs Jahre nach Inkrafttreten des ersten Flächennutzungsplans im Jahre 1978 gefaßt. Ziel war es unter anderem, einen Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan aufzustellen.

Zu Beginn wurde lediglich mit großem Beteiligungs- und Abstimmungsaufwand der Landschaftsplan als gutachterlicher Fachplan bearbeitet, hierbei bildeten die freizuhaltenden Klimazonen einen Streitpunkt.

Bis zum Jahre 1989 wurde der FNP verwaltungsintern bearbeitet, danach erfolgte die Beauftragung eines Planungsbüros. Die Probleme der Integration des Landschaftsplanes in den FNP haben das Verfahren maßgeblich belastet. Im Verlauf des Aufstellungsverfahrens wurden zahlreiche Fachpläne, Gutachten, Detailplanungen usw. für die Konkretisierung der Abwägungsentscheidungen erarbeitet, diese sind unter anderem:

- Generalverkehrsplan,
- Kleingartenkonzept,
- Rahmenplanung zur Umstrukturierung des Opel-Werkes,
- Umstrukturierungs-, Diversifizierungsstudie zur Wirtschaftssituation der Stadt,
- Bevölkerungsprognose,
- Wohnbauflächenbedarfsprognose.

Die Offenlegung des Planentwurfs erfolgte 1991, im Januar 1993 trat der FNP in Kraft.

Der bis dahin geltende Flächennutzungsplan von 1972 wurde insgesamt 32mal geändert. Die Änderungen erfolgten überwiegend im Parallelverfahren zur Anpassung an die verbindliche Bauleitplanung.

Übersicht 13: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Rüsselsheim*

Verfahrensschritte	Datum
Vorheriger Flächennutzungsplan	März 1972
Beginn der ersten Vorarbeiten	April 1978
Aufstellungsbeschluß	Januar 1979
Beschluß zum Entwurf des Landschaftsplans	Februar 1981
Erarbeitung Rahmenkonzept im Vorfeld des eigentlichen Flächennutzungsplans	1983
Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	Mai 1986
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	März - Mai 1987
Völlige Integration der Bearbeitung	1987-1989
Beauftragung eines Planungsbüros	September 1989
Abschließende Bearbeitung des Landschaftsplans im engen Kontext mit Flächennutzungsplanbearbeitung	1989
Beschluß der öffentlichen Auslegung	Mai 1991
Öffentliche Auslegung	August 1991
Feststellungsbeschluß	Mai 1992
Genehmigungsverfügung	Dezember 1992
Inkrafttreten	Januar 1993

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

14. Flächennutzungsplan der Hansestadt Wismar

Raumstrukturelle Rahmenbedingungen

Die kreisfreie Hansestadt Wismar mit ihren 50 771 Einwohnern (Stand 1996) im Nordwesten Mecklenburg-Vorpommerns ist entsprechend dem Ersten Landesraumordnungsprogramm Mittelzentrum für einen Versorgungsbereich von 125 000 Einwohnern. Hierbei nimmt sie oberzentrale Teilfunktionen, insbesondere auf den Gebieten Bildung, Kultur und Handel wahr.

Das Gebiet der Hansestadt Wismar liegt im oberzentralen Verflechtungsbereich der Landeshauptstadt Schwerin und an den Randzonen der Hansestädte Rostock und Lübeck. Die Hansestadt Wismar versorgt die Bevölkerung ihres Mittelbereiches mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs. Sie bildet neben den vorgenannten Oberzentren den wichtigsten räumlichen Entwicklungsschwerpunkt im Nordwesten Mecklenburgs und trägt dazu bei, auch in den umgeben-

den, in der Vergangenheit vernachlässigten ländlichen bzw. kleinstädtischen Räumen gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen.

Darüber hinaus bildet gemäß dem Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms die Hansestadt Wismar, gemeinsam mit der Landeshauptstadt Schwerin und den Landkreisen Nordwestmecklenburg, Parchim und Ludwigslust, den Planungs- und Wirtschaftsraum Westmecklenburg.

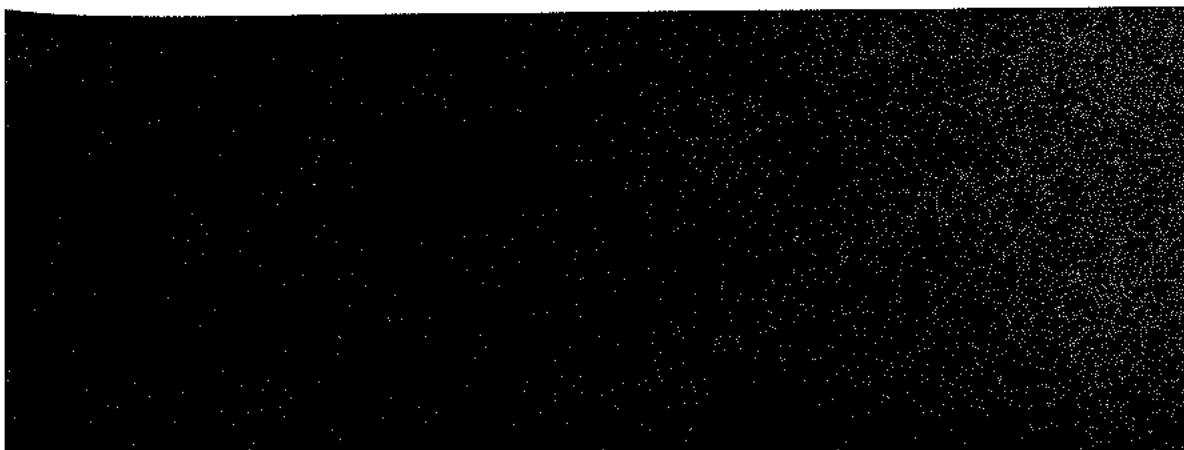
Die Stadt grenzt im Norden an die Wismarer Bucht des südwestlichen Bereichs der Ostsee. Naturräumlich wird die eiszeitlich geprägte Region um die Hansestadt Wismar von der Großlandschaft nordwestmecklenburgisches Hügelland durch die landschaftlich reizvolle Wismarer Bucht mit den Inseln Poel und Wal-fisch sowie der weiter südlich anschließenden westmecklenburgischen Seenland-schaft geprägt.

In der Hansestadt Wismar ist in ihrer über 760jährigen historischen Entwicklung eine Stadtstruktur entstanden, deren städtebauliches Erscheinungsbild besonders durch den Altstadtkern und durch eine Vielzahl von Neubaugebieten aus der jüngsten Zeit geprägt wird. Die Lage der historisch gewachsenen Altstadt mit ih-rem stadtnahen Hafen, ihre Gliederung durch kulturhistorisch wertvolle Bauen-sembles, Straßenzüge und Plätze, die Stadterweiterungen durch die Neubaugebie-te überwiegend im Süden und Westen der Hansestadt, die Werft-, Industrie- und Hafenanlagen, die Hochschule sowie die neuentstandenen Gewerbegebiete, die Beziehungen zur Umgebung - vor allem zum Mühlenteich und den Viereggenhö-fer Teichen - sowie die von der See- und Landseite gleichermaßen markante Stadtsilhouette kennzeichnen diese eindrucksvolle Stadtanlage.

Eingebettet zwischen den Höhen im Südwesten und Osten der Hansestadt sowie zwischen den Wasserflächen der Bucht im Norden und den südlichen und öst-lichen Teichlandschaften hat sich eine disproportionale Stadtentwicklung in Rich-tung West/Südwest vollzogen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Hansestadt Wismar wird insbesondere durch ihre maritime Lage geprägt. Die Hansestadt Wismar besitzt den zweitgrößten Ost-seehafen Mecklenburg-Vorpommerns, der vornehmlich für den Güterumschlag aus und in den skandinavischen Raum ausgerichtet ist. Neben dem traditionellen Schiffbau und Seehandel bildet der Maschinen- und Anlagenbau sowie anderes produzierendes Gewerbe (Möbel, Lebensmittel, Baugewerbe, Transportgewerbe) das Rückgrat der Hansestadt Wismar, auch wenn hier viele Arbeitsplätze verlo-rengegangen sind. Handel, Handwerk und das Dienstleistungsgewerbe entwickeln sich jedoch wieder, damit werden erste neue Arbeitsplätze geschaffen. Zunehmende wirtschaftliche Bedeutung wird in der weiteren Entwicklung des Tourismus gesehen.

Durch den Abzug der GUS-Streitkräfte steht der Stadt das industrielle und ge-werbliche Entwicklungsgebiet im Haffeld in unmittelbarer Hafennähe sowie an



der Lübschen Burg wieder zur Verfügung. Im Südwesten dieses Hafffeldes wird mit der Ausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen (17 ha bzw. 51,7 ha) und dem Gelände für Hafenerweiterung (17,7 ha) insgesamt mehr als 86,0 ha Fläche für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie und damit zur Schaffung von dringend benötigten Arbeitsplätzen bereitgestellt. In dem für die Region bedeutendsten Betrieb, der MTW Schiffswerft GmbH, werden gegenwärtig zur Sicherung dieses Standortes umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen zum Ausbau einer modernen "Kompaktwerft 2000" durchgeführt.

Zentrale Ziele und Leitlinien der Planung

- Sicherung und Entwicklung der vorhandenen städtebaulichen Struktur mit dem Stadtzentrum im Altstadtkern, den Niederungsflächen und dem Ring der Wohngebiete, auf den die Altstadt umgebenden Anhöhen
- Sicherung, Entwicklung und Vitalisierung der historischen und denkmalgeschützten Altstadt, insbesondere Attraktivitätssteigerung durch den innerstädtischen Einzelhandel
- Erhaltung der Wohnfunktion in der Altstadt
- Verbesserung der Wohnbedingungen, vornehmlich durch Sanierung, Wohnumfeldverbesserung sowie Abdeckung des Nachholbedarfs beim Eigenheimbau
- Stärkung der Stadtteilzentren
- Neuausweisung und Umstrukturierung vorhandener Industrie- und Gewerbegebiete
- Erhaltung und Förderung der städtebaulichen Mischung sowie der Siedlungsverdichtung
- Revitalisierung der Konversionsflächen
- Erneuerung der Infrastruktur und die Stärkung der Stadt als Standort für den Kultur- und Städtetourismus sowie für die Entwicklung der Hochschule
- Freihaltung der Verkehrsstrassen auf dem Stadtgebiet für die Komplettierung der überregionalen Achsen Skandinavien - Wismar - Schwerin - Magdeburg/Hannover (Anschluß an die geplante bzw. im Bau befindliche Bundesautobahn A20 / A241)
- Schutz und Vernetzung der vorhandenen Freiräume und Grünsysteme, Freihaltung von Belüftungachsen, Sicherung der bestehenden Kleingartengebiete auf der Grundlage des Landschaftsrahmenplans

Ausgewählte Ergebnisse der Flächennutzungsplanung

Dem rechtswirksamen Flächennutzungsplan von 1990 lagen folgende Annahmen über die voraussichtliche Entwicklung zugrunde:

Tabelle 2: Voraussichtliche Entwicklung in Wismar*

	1987	2005
Einwohner	58 036	58 500
Haushalte	22 790	24 375
Wohnungsbestand	22 639	25 045
davon Neubau gesamt	11 870	
Arbeitsplätze	34 200	36 700
Einpendler	4 000	
Auspendler	1 800	

*Quelle: Hansestadt Wismar.

Der ermittelte Bedarf an neuen Wohneinheiten (Bedarfseinschätzung laut Entwurf des RROP Westmecklenburg bis zum Jahre 2005 für 8 900 Wohneinheiten (davon 6 000 Wohneinheiten Nachhole- bzw. Auflockerungsbedarf, etwa 900 Wohneinheiten nicht am Standort realisierbarer Ersatzbedarf, 2 000 Wohneinheiten für mögliche Einwohnerentwicklung) wird auf neu dargestellten Wohnbauflächen nachgewiesen. Verdichtungspotentiale, die nur in geringem Umfang bestehen, können nur unzureichend genutzt werden (ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Altlasten usw.).

Entgegen der oben angeführten Prognose hat sich eine rückläufige Einwohnerentwicklung ergeben (1996: 50 771 Einwohner). Ebenso hat sich die Anzahl der Beschäftigten auf etwa 16 590 (Stand 1995) reduziert. Der Flächennutzungsplan stellt sechs neue Gewerbeflächen im Umfang von etwa 106 ha dar. Weitere Gewerbe- und Industrieflächen werden auf ehemals militärisch genutzten Flächen vorgehalten. Diese Bereitstellung der neu ausgewiesenen Gewerbeflächen erfolgte zur Sicherung und Schaffung von dringend benötigten Arbeitsplätzen, vorrangig für Neugründungen und ansiedlungswillige Unternehmen aus anderen Regionen.

Organisation der Planung

In Wismar wurde direkt im Anschluß an die Wiedervereinigung in enger Kooperation mit der Partnerstadt Lübeck an der Konzeption des Flächennutzungsplans gearbeitet. Bereits im Februar 1990 wurde am "Runden Tisch" der Aufstellungsbeschluß für einen Flächennutzungsplan gefaßt. Das gesamte Verfahren wurde mit dem vorliegenden modifizierten Grundlagenmaterial für den für 1990 anvisierten neuen Generalbebauungsplan sowie weiteren Untersuchungen, Gutachten und Prognosen innerhalb eines Jahres abgewickelt.

Daneben lagen dem Plan ein Generalverkehrsplan, Bevölkerungs- und Wohnflächenbedarfsprognosen sowie weitere Fachpläne und Gutachten, z.B. zu den Themenkomplexen Trinkwasserschutzgebiete, Bauverbotszonen, geologische und morphologische Situation der Stadt, zugrunde.

In sehr kurzer Zeit wurden das Analysematerial und die Fachpläne durch die Fachämter der Stadtverwaltung überarbeitet. Ein weiterer Grund der kurzen Planungsdauer bestand darin, daß alle nicht auf der Grundlage der verfügbaren Daten und Konzepte zu klärenden Fragen offengelassen und einer späteren Überarbeitung des Plans vorbehalten wurden (z.B. Immissionsschutz, Altsanierungskonzeption, Sicherungsmaßnahmen gegen Hochwasser). Die eigenständige Erarbeitung des Flächennutzungsplans unter der Federführung des Stadtplanungsamts wirkte sich ebenfalls positiv auf den zügigen Abschluß des Verfahrens aus. Im November 1990 wurde der Plan von der damals zuständigen Regionalverwaltungsbehörde Rostock genehmigt. Um eine weitere rechtliche Absicherung des Planwerks zu erlangen, wurde nach dem Aufbau der Landesverwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Plan dem Innenministerium als zuständiger Genehmigungsbehörde 1991 zur erneuten Prüfung vorgelegt. Auch in diesem Verfahren gab es keine Beanstandungen zum Flächennutzungsplan.

Seit Inkrafttreten des Flächennutzungsplans wurden mittlerweile sieben Änderungsverfahren abgeschlossen. Die Änderungsbereiche betreffen oftmals kleinere Teilflächen, in mehreren Fällen wurde eine gewerbliche Baufläche in eine Wohnbaufläche umgewandelt. Derzeit befinden sich noch 15 Änderungspläne im Verfahren.

Eine weitere Differenzierung und Qualifizierung hat der Flächennutzungsplan durch fünf Rahmenpläne erhalten. Gegenwärtig befindet sich der Landschaftsrahmenplan kurz vor der Beschlußfassung und der Generalverkehrsplan in der Überarbeitung.

Übersicht 14: Verfahrensablauf der Flächennutzungsplanung in Wismar*

Verfahrensschritte	Datum
Aufstellungsbeschluß am "Runden Tisch"	Februar 1990
Raumordnerische Anfrage	Oktober 1990
Zustimmung zum Planentwurf und zur Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	März 1990
Erörterung der Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Freigabe des Entwurfs für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	Juli 1990
Beschlußfassung zur Durchführung der öffentlichen Auslegung	Juli 1990
Beschlußfassung über die im Rahmen der öffentlichen Auslegung vorgebrachten Anregungen und Bedenken	November 1990
Abschließende Beschlußfassung zum Flächennutzungsplan und dem dazugehörigen Erläuterungsbericht	November 1990
Genehmigungsverfügung der Aufsichtsbehörde, Bezirksamt Rostock	November 1990
Inkrafttreten	November 1990
Wiederholung der Genehmigungsvorlage beim Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Prüfung ergab keine Beanstandungen)	Februar 1991

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

III. Anlässe zur Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen

Die Anlässe für die Aufstellung eines Flächennutzungsplans sind im BauGB nur sehr allgemein vorgegeben. Nach § 1 Abs. 3 BauGB sind Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. In der Regel verlangt jede über den Siedlungsbestand ausgreifende Siedlungsentwicklung die Aufstellung eines vorbereitenden Bauleitplans (Flächennutzungsplans) sowie verbindlicher Bauleitpläne (Bebauungspläne). Nur soweit der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung in der Gemeinde zu ordnen, kann auf den Flächennutzungsplan gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB verzichtet werden.

In Anbetracht dieser Rechtslage richtete sich das Untersuchungsinteresse nicht allein darauf, ob die Gemeinden überhaupt Flächennutzungspläne aufgestellt haben, sondern vor allem auch darauf, wie häufig, aus welchen Gründen und in welcher Form der Flächennutzungsplan überarbeitet wurde. Bei der Form der Überarbeitung kann grundsätzlich zwischen zwei Formen unterschieden werden: der generellen Überarbeitung in der Form einer Neuaufstellung bei gleichzeitiger Aufhebung des alten Flächennutzungsplans sowie der partiellen Änderung oder Ergänzung von sachlichen oder räumlichen Teilbereichen. Während die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans die Gewähr bietet, daß die räumlichen Planungen und Nutzungskonkurrenzen für das gesamte Gemeindegebiet koordiniert werden, ist dies bei der punktuellen Änderung zumindest dann fraglich, wenn die Anzahl der Änderungsverfahren groß oder die Qualität der Änderung gravierend ist¹. Die iterative Fortschreibung durch zahlreiche Änderungsverfahren beschränkt sich jeweils nur auf Teile des Flächennutzungsplans, während andere vernachlässigt werden. Die Integrationsfunktion des Flächennutzungsplans erfordert deshalb, sich nach Maßgabe des örtlichen Entwicklungstempos erneut mit allen Planelementen zu befassen².

1 Schmidt-Aßmann, in: DVBl. 1974, S. 787 (788); Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 91 f.

2 Krajewski, in: Bauwelt 1977, H. 36, S. 1222 f.

1. Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen

1.1 Anzahl und Geltungsdauer der Flächennutzungspläne

Aufgabe des Flächennutzungsplans ist es, für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen in den Grundzügen darzustellen. Der Flächennutzungsplan ist, obwohl nicht unmittelbar baurechtsbegründend, Grundlage für die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets, denn die das Baurecht begründenden Bebauungs- und Vorhaben- und Erschließungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Nach § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist ein Flächennutzungsplan nur dann nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Angesichts der Komplexität der städtebaulichen Entwicklung eines Gemeindegebiets auch im ländlichen Raum und bei kleineren Gemeinden dürfte der selbständige Bebauungsplan in der Regel nicht ausreichen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, jedenfalls soweit er nicht das gesamte Gemeindegebiet umfaßt³. Ob ggf. ein informeller Plan (z.B. Rahmen- oder Dorfentwicklungsplan) ausreicht, die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, ist streitig⁴. Es überrascht daher nicht, daß von den sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden in den alten Ländern lediglich drei (rund 1,2 Prozent) angaben, noch keinen Flächennutzungsplan aufgestellt zu haben. Nach der in den alten Ländern durchgeführten Gebietsreform dürfte der selbständige Bebauungsplan dort weitgehend an Bedeutung verloren haben⁵.

In den neuen Ländern zeichnet sich trotz der dort weitgehend ausgebliebenen Gemeindegebietsreform⁶ eine ähnliche Entwicklung ab. Die neugebildeten Strukturen gemeindlicher Verwaltung durch Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften scheinen die Flächennutzungsplanung fast ohne Ausnahme als ihre Aufgabe angenommen zu haben⁷.

Die Darstellungen eines Flächennutzungsplans beziehen sich in der Regel auf einen im Rahmen der Bedarfsprognosen noch erfaßbaren Planungszeitraum von 10 bis 15 Jahren⁸. Insoweit wäre zu erwarten, daß die Gemeinden in der Regel nach Ablauf dieser Zeitspanne ihre Bedarfsprognosen und Planungsziele überprü-

3 Lohr, in: Battis/Krautzberger/Lohr, § 8 Rn. 7.

4 Befürwortend: Lohr, ebenda; verneinend: Gierke, in: Brügelmann, § 8 Rn. 160.

5 Gaentzsch, in: BK, § 8 Rn. 14; Lohr, in: Battis/Krautzberger/Lohr, § 8 Rn. 7.

6 47,3 Prozent der Gemeinden in der ehemaligen DDR hatten 1989 weniger als 500 Einwohner. Vgl. hierzu Schmidt-Eichstaedt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/93, S. 3 (7 f.)

7 Vgl. Kapitel VIII, 2.

8 Granvogel, in: Brügelmann, § 5 Rn. 22; BayVGH, Urteil vom 28.7.1975, in: BayVBl. 1976, S. 305 = BRS 29 Nr. 2; Braam, Stadtplanung, S. 44; Krajewski, in: Bauwelt 1977, S. 1222 (1223); Menzel/Deutsch/Krautter, Das Praxishandbuch der Bauleitplanung, Teil 5/2.3.

fen und den Flächennutzungsplan entsprechend fortschreiben. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Umfrage auch nach der Anzahl der Neuaufstellungen (gemeint ist die komplette Überarbeitung) der Flächennutzungspläne sowie nach deren Geltungsdauer gefragt.

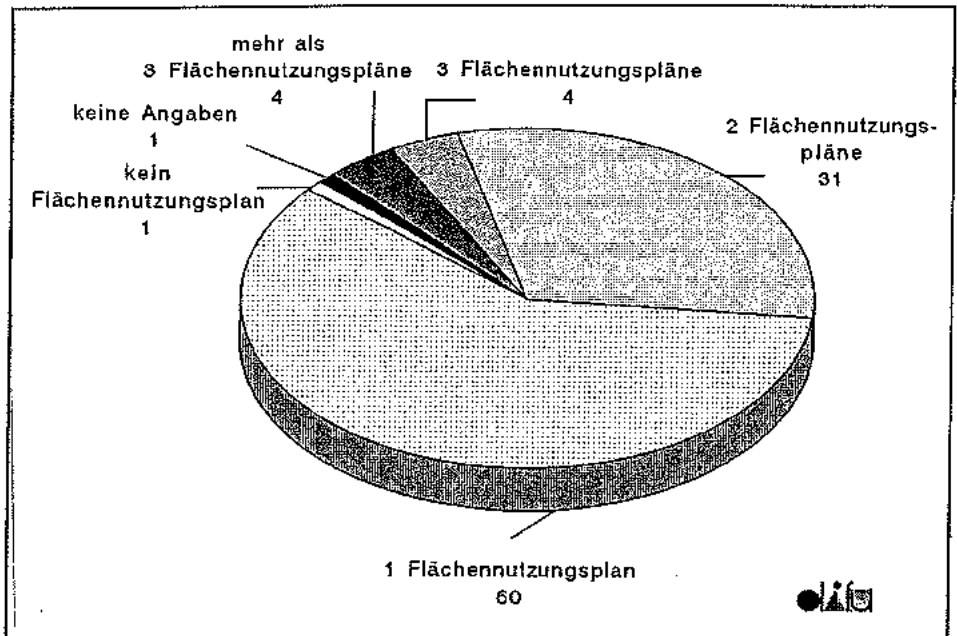
Mittlerweile existiert in vielen Gemeinden der alten Länder eine zweite und zum Teil bereits eine dritte und vierte Generation von Flächennutzungsplänen. Im Rahmen der 1994 durchgeführten Umfrage konnte ermittelt werden, daß rund 31 Prozent der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden zwei Flächennutzungspläne und immerhin jeweils rund 4 Prozent bereits drei und vier Flächennutzungspläne aufgestellt hatten. Gemeinden mit mehr als vier Flächennutzungsplänen konnten nicht ermittelt werden (vgl. Abbildung 3). Die Angaben beziehen sich auf die Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern. Der Stand der Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern wird gesondert in Kapitel VIII dargestellt.

Erfaßt wurde auch die Geltungsdauer aller bislang bei den befragten Gemeinden aufgestellten Flächennutzungspläne (vgl. Übersicht 15).

Die sich daraus ergebende durchschnittliche Geltungsdauer des ersten Flächennutzungsplans beträgt 14, die des zweiten 11 und die des dritten 8 Jahre. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß die Intervalle, in denen der Flächennutzungsplan überarbeitet wird, kürzer werden. In den Durchschnittswerten enthalten ist nämlich auch die bisherige Geltungsdauer des aktuellen Flächennutzungsplans, der möglicherweise noch eine lange Zeit fortgelten kann. Die durchschnittliche Geltungsdauer des aktuellen Flächennutzungsplans ist deshalb der geeignete Maßstab zur Charakterisierung der Planungspraxis. Er beträgt im Mittel aller Gemeindegrößenklassen 12, bei Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern sogar 14 Jahre. Im Ergebnis muß deshalb festgestellt werden, daß die Überarbeitungsintervalle des Flächennutzungsplans jedenfalls nicht abgenommen haben. Wenn man berücksichtigt, daß in die ermittelten Durchschnittswerte auch die minimalen Geltungsdauern von gerade neu aufgestellten Flächennutzungsplänen einfließen, dürfte die tatsächliche Geltungsdauer der aktuellen Flächennutzungspläne vielmehr deutlich länger sein. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die festgestellte maximale Geltungsdauer der Flächennutzungspläne der ersten (34 Jahre) und der zweiten Generation (24 Jahre).

Sowohl die hohe Anzahl der Gemeinden, die noch mit dem ersten Flächennutzungsplan arbeiten (rund 60 Prozent), als auch die durchschnittliche Geltungsdauer des derzeit geltenden Flächennutzungsplans deuten darauf hin, daß die meisten Gemeinden nach Ablauf des ursprünglich angenommenen Planungszeitraums kein Erfordernis für eine generelle Überarbeitung des Flächennutzungsplans sehen.

Abbildung 3: Anzahl der Flächennutzungspläne in den Gemeinden der alten Bundesländer*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Übersicht 15: Geltungsdauer der Flächennutzungspläne in den alten Ländern

Nummer des Flächen- nutzungsplans	Geltungsdauer in Jahren	Minima- le Gel- tungs- dauer in Jahren	Maxima- le Gel- tungs- dauer in Jahren	Durch- schnittliche Geltungs- dauer in Jahren	Zahl der Nen- nungen
1. Flächennutzungsplan	1	34	14	233	
2. Flächennutzungsplan	1	24	11	80	
3. Flächennutzungsplan	1	17	8	10	
Aktueller Flächennutzungsplan	1	34	12	233	

*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

1.2 Anlässe für die Neuaufstellung

Bereits Mitte der siebziger Jahre stellte Löhr auf der Grundlage einer Fallbeispielrecherche zu verschiedenen Flächennutzungsplänen nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden fest, daß die Anlässe zur Aufstellung eines Flächennutzungs-

plans "recht unterschiedlich, immer jedoch sehr komplex" waren⁹. Er unterteilte die damals festgestellten Plananlässe grob in folgende vier Gruppen:

- ökonomische Gründe, etwa ein wirtschaftlicher Strukturwandel größeren Ausmaßes (z.B. in den meisten Ruhrgebietsstädten wegen der Bergbaukrise),
- drohende Umweltbelastungen,
- Grundsätze der Landesplanung (z.B. die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte) sowie
- die kommunale Neugliederung¹⁰.

Gegenüber den Mitte der siebziger Jahre ermittelten Planungsanlässen ist das Spektrum der Anlässe zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen heute weiter gefächert (vgl. Abbildung 4). Die Städte und Gemeinden wurden befragt, worin die Hauptgründe für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans lagen. Auf diese offen formulierte Frage antworteten immerhin 193 Städte und Gemeinden. Im Ergebnis können überraschende Bündelungen festgestellt werden, obwohl die Gemeinden hier frei, das heißt ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten, Gründe benennen sollten.

Der mit Abstand am häufigsten genannte Grund ist die in den Gemeinden vielfach vollzogene Gebietsreform, die eine Neuaufstellung unter Einbeziehung der bislang nicht beplanten eingemeindeten Ortsteile nach sich zog. Quantitativ ins Gewicht fällt zudem die Angabe, daß die Wohnbauflächen, zum Teil aber auch die gewerblichen Bauflächen des bisherigen Flächennutzungsplans erschöpft waren und aus diesem Grund die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans erforderlich wurde (vgl. Abbildung 4). Diese relativ hohe Bedeutung der Entwicklung zusätzlicher Bauflächen verwundert in Anbetracht des ungebremsen Verbrauchs von Landschaft für Siedlungszwecke wenig¹¹.

Alle anderen Nennungen fielen quantitativ demgegenüber kaum ins Gewicht. Nur 21 Gemeinden gaben an, daß die Aufstellung des Flächennutzungsplans durch eine Änderung der generellen Planungsziele erforderlich geworden sei. Zum Teil wurde dabei auf die Veränderung der politischen Vorgaben oder der allgemeinen Rahmenbedingungen, zum Teil aber auch auf ein gewachsenes Umweltbewußtsein verwiesen. Der Flächennutzungsplan dient in diesen Gemeinden somit auch der Festlegung und Umsetzung veränderter städtebaulicher Ziele. Dies deutet darauf hin, daß dem Flächennutzungsplan zumindest in einigen Gemeinden eine strategische Funktion für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung zugemessen wird.

9 Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 34.

10 Ebenda.

11 Apell/Henckel, Möglichkeiten der Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung, Berlin 1993 (Difu-Materialien 6/93).

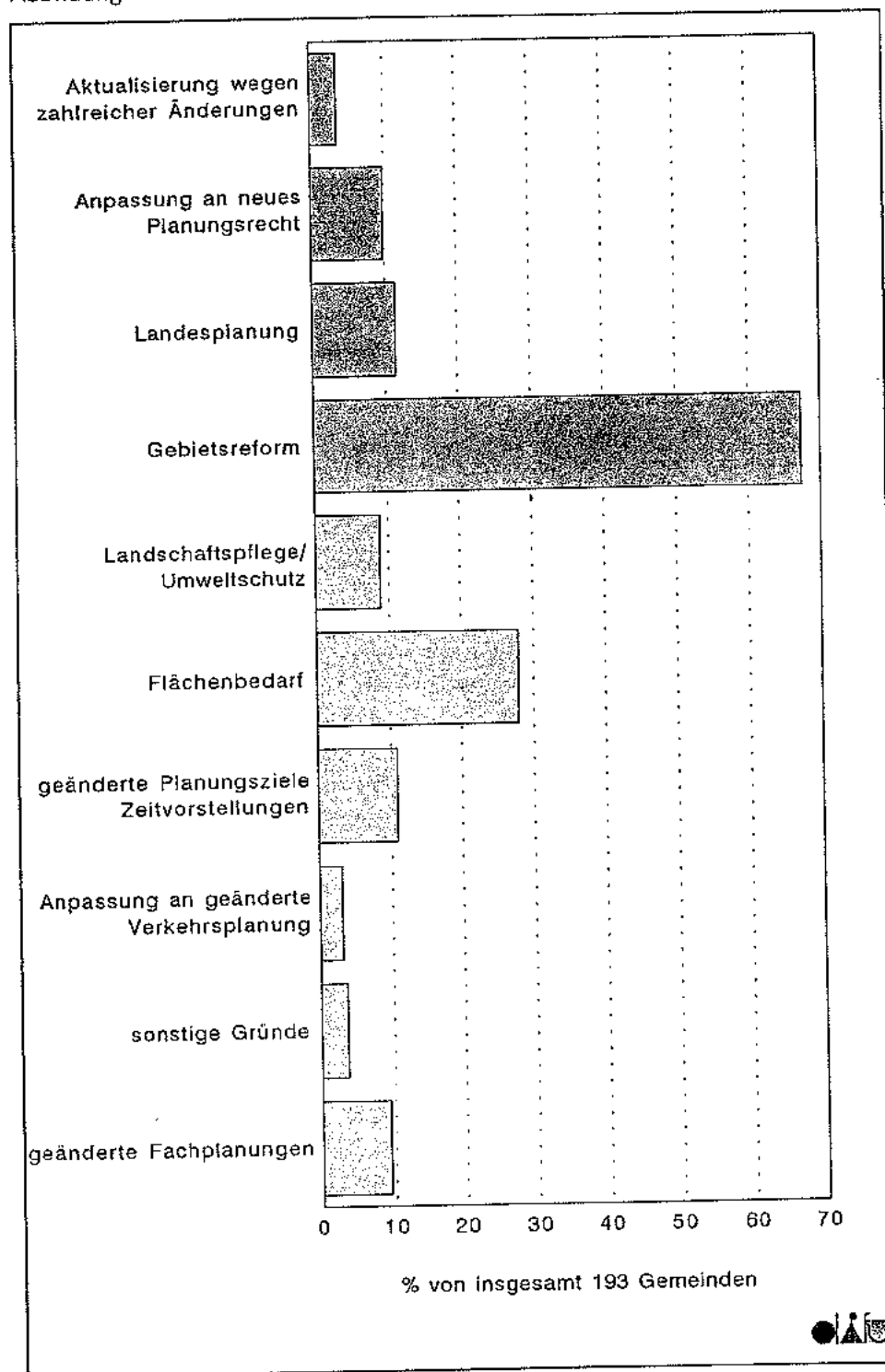
Das Ergebnis weicht von den von Löhr festgestellten Untersuchungsergebnissen aus den siebziger Jahren ab. Die Überdimensionierung der Wohnbauflächen in den von ihm untersuchten Flächennutzungsplänen interpretierte er dahingehend, daß mit der Flächennutzungsplanung nicht die Steuerung der Siedlungstätigkeit beabsichtigt wird, sondern primär die "maximale Tragfähigkeit des Planungsraums" ausgelotet werden sollte¹².

Umgekehrt wird der Befund von Löhr aber durch den hohen Anteil der Gemeinden, die noch immer mit dem ersten Flächennutzungsplan arbeiten, und durch die hohe Zahl von Änderungsverfahren in den meisten dieser Gemeinden bestätigt. Der Flächennutzungsplan setzt vielfach einen so großzügigen und flexiblen Rahmen, daß eine regelmäßige Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen oder geänderte politische Vorgaben, so scheint es, nicht erforderlich wird. Wenn eine Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan nicht möglich ist, wird der Flächennutzungsplan vielfach punktuell geändert, damit aber zugleich auf die Möglichkeit einer Gesamtkoordination des Planungsraums im Flächennutzungsplan und die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch den Flächennutzungsplan verzichtet. Als Anlaß für die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans gaben nur sieben Gemeinden an, daß der alte Flächennutzungsplan wegen zahlreicher Änderungen überholt sei und deshalb ein neuer Plan aufgestellt werden müsse.

Die mit den Novellierungen des Städtebaurechts immer mehr ins Blickfeld der Bauleitplanung gerückten Belange des Umweltschutzes insgesamt und insbesondere der Landschaftspflege werden von den Gemeinden, so scheint es, nur bedingt zum Anlaß für eine Überarbeitung ihrer gesamtstädtischen Konzeption der Bodennutzung genommen (Anlaß zur Neuaufstellung bei 17 Gemeinden). Dies bedeutet aber keineswegs, daß die Gemeinden, wenn sie denn - aus welchen Gründen auch immer - einen neuen Flächennutzungsplan aufstellen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht berücksichtigen. Die Untersuchung der Fallbeispiele hat das Gegenteil belegt (vgl. hierzu Kapitel VI). Im Ergebnis muß aber festgehalten werden, daß weder das gewachsene Bewußtsein um die Umweltprobleme der Städte und Gemeinden noch die darauf ausgerichtete Gesetzgebung dazu geführt haben, daß die alten, nach heutigem Verständnis vielfach ohne ausreichende Berücksichtigung von Umweltbelangen aufgestellten Flächennutzungspläne der ersten Generation im Sinne einer integrierten Gesamtplanung überarbeitet wurden. Auch dies deutet darauf hin, daß der Flächennutzungsplan in der Mehrzahl der Gemeinden nicht als Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung nach Maßgabe der veränderten politischen Zielvorstellungen genutzt wird.

12 Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 28; Zlonicky, Optimale Flächennutzung in der Stadt der Zukunft, in: Stadt - Region - Land, S. 1 (2).

Abbildung 4: Gründe für die Aufstellung eines Flächennutzungsplans*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Daß es auch Städte und Gemeinden gibt, die die Flächennutzungsplanung im Sinne eines strategischen Instrumentes nutzen, hat die Fallbeispielrecherche ergeben. Nur zwei der exemplarisch untersuchten Flächennutzungspläne standen noch im Zusammenhang mit einer Gebietsreform. Ganz überwiegend wurde die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans mit dem Erfordernis der Anpassung an geänderte Zielvorstellungen, insbesondere auch im Hinblick auf die Landschaftspflege begründet. Zum Teil ergaben sich jedoch Zwänge aus den nur beschränkt verfügbaren Bauflächenpotentialen. In einigen Fallbeispielen geht es erkennbar auch darum, eine abgestimmte Grundlage für die städtebauliche Entwicklung zu schaffen, um die Entscheidungsprozesse im Planungsalltag zu vereinfachen und die Entscheidungsträger auf eine langfristige Konzeption zu verpflichten (z.B. Edmissen und Gleichen). Die Ergebnisse der Fallbeispielrecherchen bestätigen somit, daß die Flächennutzungspläne der neueren Generation jedenfalls partiell als strategisches Instrument der Stadtentwicklung im allgemeinen und der städtebaulichen Entwicklung im besonderen genutzt werden.

2. Änderungsverfahren

Nicht jede Änderung der Planungskonzeption verlangt eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Das Gesetz erlaubt auch die Änderung des Flächennutzungsplans. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Flächennutzungsplan nach der Konzeption des BauGB die Koordination der Nutzungsanforderung im gesamten Gemeindegebiet leisten soll. Eine Änderung des Flächennutzungsplans kann deshalb ohne Verletzung des Abwägungsgebotes nur dann gerechtfertigt sein, wenn das im Flächennutzungsplan für die gesamte Gemeinde festgelegte Nutzungsgefüge dadurch nicht beeinträchtigt oder unter Einbeziehung der gesamten Raumbezüge fortentwickelt wird und damit die gesamtkoordinierende Wirkung des Flächennutzungsplans gewährleistet bleibt¹³.

2.1 Anzahl der Änderungsverfahren

Vor dem oben geschilderten Hintergrund ist von Bedeutung, in welchem Maße die Gemeinden eine Änderung ihres Flächennutzungsplans vornehmen. Die Umfrage hat hierzu ein nach Gemeindegrößenklassen differenziertes Bild ergeben (vgl. hierzu Tabelle 3). Gefragt wurde nach der Anzahl der Änderungsverfahren. Die Anzahl der Änderungsverfahren nimmt proportional zur Gemeindegröße zu. Bei den Städten mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern liegt der Durchschnitt der Änderungsverfahren bei 43 und bei den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern bei 78 Fällen. Der Spitzenreiter der sich an der Umfrage beteiligenden

¹³ Vgl. Schmidt-Aßmann, in: DVBl. 1974, S. 787 (788).

Städte und Gemeinden hatte zum Zeitpunkt der Befragung bereits 303 Änderungsverfahren zum gültigen Flächennutzungsplan eingeleitet.

Im Zeitablauf ergeben sich kontinuierlich immer wieder Anlässe, den Flächennutzungsplan zu ändern. Es besteht deshalb ein Zusammenhang zwischen der Geltungsdauer des Flächennutzungsplans und der Anzahl der Änderungsverfahren. Ältere Pläne sind in der Regel häufiger geändert worden als jüngere. Es bietet sich daher an, die Anzahl der Änderungsverfahren mit der durchschnittlichen Geltungsdauer des jetzt gültigen Flächennutzungsplans ins Verhältnis zu setzen und hieraus die durchschnittliche Anzahl der Änderungsverfahren im Jahr zu ermitteln¹⁴. Dieser aufs Jahr bezogene Mittelwert divergiert zwischen den Gemeindegrößenklassen erheblich (vgl. Tabelle 3). Bei den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern wird ein Änderungsverfahren im statistischen Mittel nur etwa alle zwei Jahre eingeleitet, und nur jedes vierte Änderungsverfahren führt im Ergebnis zu einer Flächennutzungsplanungsänderung. Die übrigen Verfahren werden eingestellt oder ohne förmlichen Beschluß nicht weitergeführt. Im Ergebnis kann damit für die kleineren Gemeinden festgestellt werden, daß der Flächennutzungsplan dort nur selten geändert wird. Die ursprüngliche planerische Konzeption des Gesamtplanungsraums dürfte danach in der Regel auch an älteren Plänen der kleineren Gemeinden ablesbar sein.

Tabelle 3: Anzahl der Änderungsverfahren nach Gemeindegrößenklassen*

Gemeindegrößenklassen	Eingeleitete Änderungsverfahren		Eingeleitete Paralleländerungsverfahren abs.	Abgeschlossene Änderungsverfahren %
	insgesamt	jährlicher Durchschnitt		
< 5 000 EW	4	0,4	1	25
5 000 - 10 000 EW	6	0,6	3	50
10 000 - 20 000 EW	16	1,3	6	37,5
20 000 - 50 000 EW	23	1,9	11	47,8
50 000 - 100 000 EW	43	3,0	25	58,1
> 100 000 EW	78	5,6	47	60,3
Insgesamt	34	2,8	19	44,2

*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

14 So auch Schäfer/Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, S. 44.

In den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern werden Änderungsverfahren demgegenüber häufig, im statistischen Mittel fünf- bis sechsmal jährlich, eingeleitet. Inwieweit auf diese Weise eine Auflösung des Flächennutzungsplans in einer unabgestimmten "Flickenteppich" stattfindet und damit die einheitliche Konzeption faktisch obsolet wird, der Flächennutzungsplan auf diese Weise seine das städtebauliche Geschehen steuernde Wirkung verliert, läßt sich aufgrund des vorliegenden Datenmaterials allerdings nicht belegen.

Es läßt sich jedoch vermuten, daß die Änderungserfordernisse bei sehr jungen Flächennutzungsplänen weniger häufig sind als bei solchen, die schon zehn oder mehr Jahre gelten. Die Darstellungen im Flächennutzungsplan dürften bei den neuen Flächennutzungsplänen noch in hohem Maße die tatsächlich sich vollziehende städtebauliche Entwicklung abbilden. So konnte für die mit der Fallbeispielrecherche erfaßten älteren Flächennutzungspläne überwiegend eine sehr hohe Anzahl von Änderungsverfahren ermittelt werden (Greven 85, Osnabrück 71 und Bad Zwischenahn 73, jeweils bezogen auf den Stand Sommer 1994). Demgegenüber ist bei den in den letzten Jahren vor der Umfrage in Kraft getretenen Flächennutzungsplänen noch kein zahlenmäßig ins Gewicht fallender Änderungsbedarf festzustellen. In Günzburg und in Rüsselsheim war zum Zeitpunkt der Umfrage noch kein einziges Änderungsverfahren eingeleitet worden.

Die Anzahl der Änderungsverfahren dürfte zudem von der zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägten Planungskultur der Gemeinden abhängen. Diese wird häufig bestimmt von einzelnen Personen in den Kommunalverwaltungen oder bei den aufsichtführenden höheren Verwaltungsbehörden¹⁵. Instrumentell kommt es vor allem auf die Auslegung des in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB festgelegten Entwicklungsgebotes an, das heißt auf die Frage, ob ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird oder nicht. Nach der Rechtsprechung des BVerwG erlaubt das Entwicklungsgebot nicht nur die Konkretisierung der Darstellungen, sondern auch deren Abweichung von denen des Flächennutzungsplans, sofern sich diese Abweichungen "aus dem Übergang in die konkrete Planungsstufe rechtfertigen und die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans unberührt lassen"¹⁶. Es besteht danach keine starre Bindung an das grobmaschige Netz des Bebauungsplans. Maßstab für das Entwickeltsein ist nicht die starre deduktive Ableitung im Sinne einer Konkretisierung der räumlichen Darstellung, sondern die von Gestaltungsfreiheit geprägte planerische Fortentwicklung und zweckentsprechende Ableitung aus der Grundkonzeption des Plans¹⁷. Die ursprüngliche Zwecksetzung der Darstellung kann nach Hinzutreten neuer Entwicklungen gerade eine Abweichung erfordern. Dieses weite Verständnis des Entwicklungsgebotes erlaubt

15 Lohr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 90 f.

16 BVerwG, Urteil vom 28.2.1975, in: BVerwG E 48, S. 70 (71).

17 Lohr, in: Battis/Krautzberger/Lohr, § 8 Rn. 3 ff., Gaentzsch, BauGB, § 8 Rn. 7. Finkelnburg, in: Festschrift für Weyreuther, S. 111 (115); Weyreuther, in: DÖV 1983, S. 575 (579).

eine flexible Handhabung im Vollzug. Gleichwohl wird etwa von Schrödter konstatiert, daß die Anwendung dieser allgemeinen Grundsätze immer wieder auf Schwierigkeiten stoße¹⁸. So läßt sich vermuten, daß zahlreiche Änderungsverfahren bei Ausschöpfung der im Entwicklungsgebot enthaltenen Spielräume nicht erforderlich wären. Auf der Grundlage entsprechender Beratung wurde der bestehende Entwicklungsspielraum z.B. im Planungsverband Heidelberg-Mannheim genutzt mit der Folge, daß erst vier Paralleländerungsverfahren durchgeführt werden mußten.

Schließlich dürfte die Anzahl der Änderungsverfahren auch davon abhängen, mit welcher Detailliertheit die Darstellungen im Flächennutzungsplan getroffen werden. So ergab sich zum Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München im zuerst geänderten Teilbereich "Innenstadt" bereits in zahlreichen Fällen Änderungsbedarf, weil der Flächennutzungsplan zum Teil sehr detaillierte Vorgaben trifft. Eine ähnliche Entwicklung wird von dem interviewten Mitarbeiter der Stadt Leipzig auch für den dortigen Flächennutzungsplan vorausgesagt. Bestätigt wird die These zudem durch die Umfrageergebnisse zur Entwicklung der Darstellungstiefe. So kann ein Trend zur Reduzierung der Darstellungstiefe festgestellt werden, der unter anderem darauf zurückgeführt wird, daß sehr detaillierte Darstellungen häufig zu Beanstandungen wegen Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot geführt haben¹⁹.

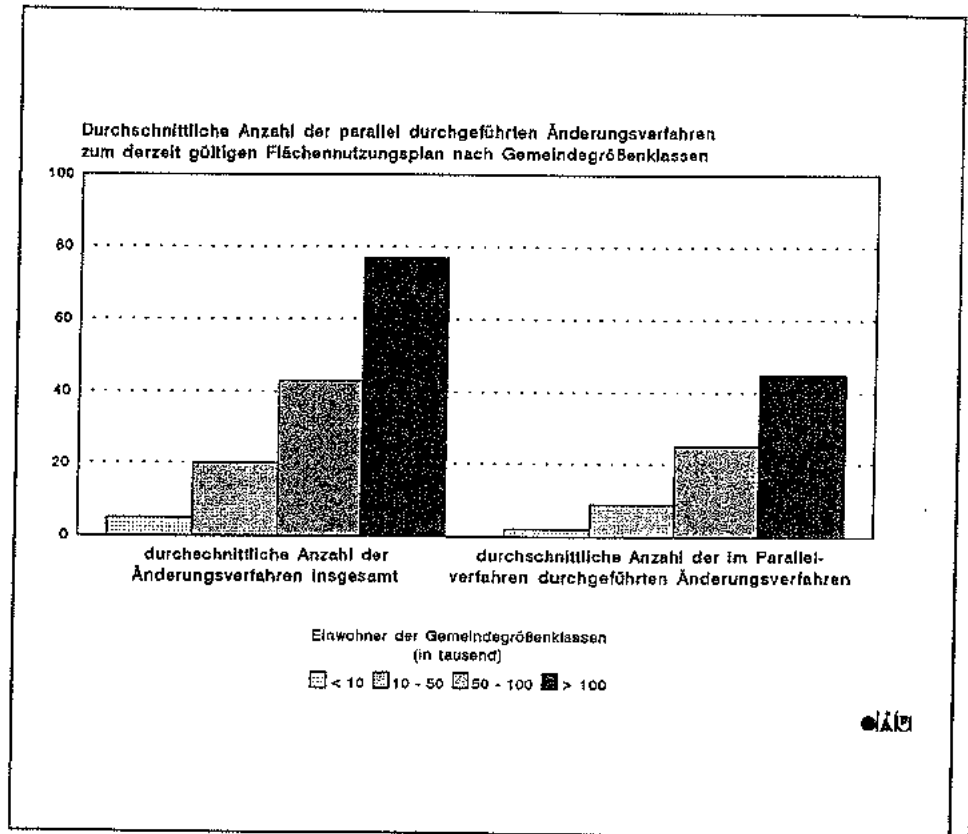
Gesondert erfaßt wurde die Anzahl der Paralleländerungsverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB, das heißt der Änderungsverfahren, die eingeleitet wurden, weil die Aufstellung des Flächennutzungsplans dies erforderlich gemacht hat (vgl. Übersicht 18 und 19). Im Ergebnis - bezogen auf den Durchschnitt aller Gemeindegrößenklassen - ist festzustellen, daß rund 56 Prozent der Änderungsverfahren zum gültigen Flächennutzungsplan als Paralleländerungsverfahren im Sinne von § 8 Abs. 3 BauGB durchgeführt wurden. Im Umkehrschluß kann gesagt werden, daß immerhin 44 Prozent der Änderungsverfahren nicht durch die Aufstellung eines Bebauungsplans veranlaßt wurden, sondern als eigenständige Verfahren, z.B. zur Sicherung von Landschaftsräumen durch die Rücknahme einzelner Bauflächen oder die Anpassung an eine geänderte Verkehrsplanung, durchgeführt werden. Die Feststellung von Schäfer und Schmidt-Eichstaedt aus dem Jahre 1984, daß die weitaus größte Zahl der Änderungen bei den von ihnen untersuchten 19 Gemeinden durch die Aufstellung von Bebauungsplänen ausgelöst worden sei²⁰, wird durch die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage nicht bestätigt.

18 Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 8 Rn. 8.

19 Vgl. Kapitel VI.

20 Schäfer/Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetzbuch, S. 44.

Abbildung 5: Durchschnittliche Anzahl der Änderungsverfahren insgesamt und der parallel durchgeführten Änderungsverfahren zum 1994 gültigen Flächennutzungsplan, nach Gemeindegrößenklassen*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Ergänzend wurde im Rahmen der Umfrage auch gefragt, wie viele der eingeleiteten Änderungsverfahren abgeschlossen wurden und zu einer wirksamen Änderung des Flächennutzungsplans führten. Der Anteil der "erfolgreichen" Änderungsverfahren liegt den Ergebnissen der Umfrage zufolge im Durchschnitt aller Gemeindegrößenklassen mit 56 Prozent genauso hoch wie der Anteil der Paralleländerungsverfahren.

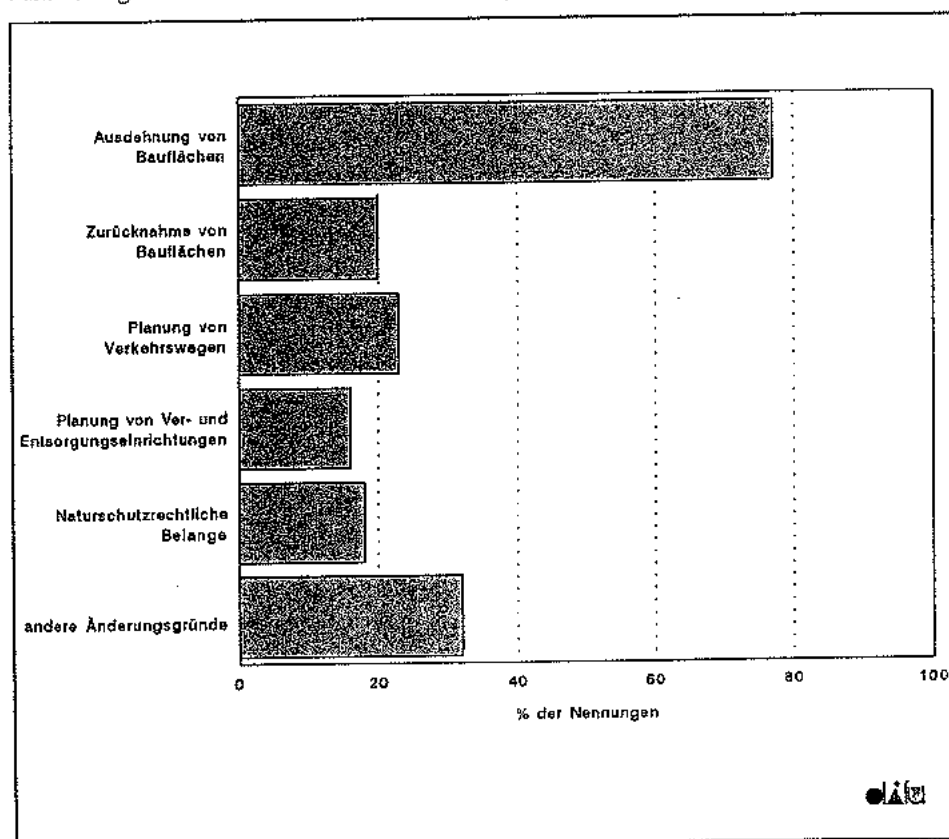
2.2 Anlässe zur Änderung des Flächennutzungsplans

Es wurde bereits dargelegt, daß im statistischen Mittel etwa 56 Prozent aller Änderungsverfahren Parallelverfahren im Sinne von § 8 Abs. 3 BauGB sind. Bei den ebenfalls abgefragten Gründen für die Notwendigkeit der Durchführung eines Parallelverfahrens dominiert eindeutig die Antwort "Ausdehnung von Bauflächen" (vgl. Abbildung 6). Mit 24 Prozent der Nennungen ist die Planung von Verkehrs-

wegen ebenfalls noch relativ häufig genannt. Auch die Zurücknahme von Bauflächen und die Verfolgung naturschutzrechtlicher Belange wurden mit 20 bzw. 18 Prozent von einigen der befragten Gemeinden als Grund für die Durchführung des Parallelverfahrens angegeben.

83 Gemeinden benannten neben den aus Abbildung 6 ersichtlichen, in der Umfrage vorgegebenen Gründen andere Gründe für die Durchführung des Parallelverfahrens. In 30 Fällen bezogen sich die Angaben ausschließlich auf Aspekte des Verfahrens (z.B. Beschleunigung/Effizienz). Die übrigen 53 Gemeinden bezeichneten, allerdings mit unterschiedlicher Konkretheit, die Art der Abweichung vom bestehenden Flächennutzungsplan, wobei Abweichungen von der dargestellten Art der baulichen Nutzung der am häufigsten genannte Grund war (33 Gemeinden). 12 Gemeinden gaben an, daß der Flächennutzungsplan geändert wurde, um eine Grünfläche (Sportanlagen, Golfplatz usw.) in der Regel aus einer vorher mit land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung dargestellten Fläche zu entwickeln. Acht Gemeinden benannten die Konversion von ehemaligen Militär- oder Bahnflächen als Anlaß für die Durchführung eines Paralleländerungsverfahrens.

Abbildung 6: Gründe für die Durchführung von parallelen Änderungsverfahren*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Im statistischen Mittel wurden 44 Prozent aller Änderungsverfahren nicht im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans eingeleitet (vgl. oben). Es handelt sich dabei in der Regel um eine Änderung für größere räumliche Teilbereiche, insbesondere bei größeren Entwicklungsvorhaben (z.B. Nachnutzung des Flughafens München-Riem), oder um die Anpassung an eine geänderte Fachplanung (z.B. Verkehrsplanung, Freiraumentwicklung usw.) für sachliche Teilbereiche. So kann z.B. die Rücknahme von Bauflächen als Konsequenz auf eine geänderte Freiraumentwicklungskonzeption kommunalpolitisch zweckmäßig sein, um den Entwicklungsdruck von solchen Flächen zu nehmen. Statistisch relevantes Material zu den Gründen für diese "unabhängigen" Änderungsverfahren wurde nicht erhoben.

Einen besonderen Falltyp repräsentiert die Flächennutzungsplanung der Landeshauptstadt München. "Um den bei einer Neufassung des Flächennutzungsplanes zu erwartenden Verfahrensaufwand überschaubar zu halten, wird die Überarbeitung in sechs Teilbereichen vorgenommen. Innerhalb der Teilbereiche wird nur für diejenigen Flächen ein Änderungsverfahren durchgeführt, deren Nutzungsausweisung im derzeit geltenden Flächennutzungsplan nicht mehr den aktuellen Planungszielen entspricht. Insofern handelt es sich bei der Überarbeitung des Flächennutzungsplans nicht um eine Neufassung, sondern um eine 'Aktualisierung'. Nach Abschluß der Überarbeitung und der Genehmigung der Änderungen in den jeweiligen Teilbereichen werden die Teilbereichspläne redaktionell zusammengefaßt".²¹ Die Bearbeitung der einzelnen Teilbereiche erfolgte grundsätzlich parallel, wobei allerdings die Planung für die Teilbereiche, die einem erheblichen Entwicklungsdruck ausgesetzt waren, vorrangig betrieben wurde. Unabhängig von diesen Teilbereichsänderungen gab es Änderungsverfahren, die - ausgelöst durch einen aktuellen Entscheidungsdruck - vorgezogen werden mußten. Dem Risiko einer unzureichenden Berücksichtigung der Verflechtungen zwischen den einzelnen Teilbereichen versucht man durch eine Vielzahl sektoraler und räumlicher Entwicklungsplanungen, insbesondere auch durch den 1994 in Bearbeitung befindlichen neuen Stadtentwicklungsplan, zu begegnen.

21 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, Teilbereich IV West, S. 3.

IV. Planungsverfahren

1. Zuständigkeit

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen. Abweichungen von diesen Zuständigkeitsregelungen sind nach Maßgabe der §§ 203 bis 205 BauGB möglich. Nach § 203 Abs. 2 BauGB kann z.B. die Flächennutzungsplanung durch Landesgesetz auf Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbare gesetzliche Zusammenschlüsse von Gemeinden, denen nach Landesrecht örtliche Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde obliegen, übertragen werden. Von dieser Ermächtigung haben z.B. die Länder Rheinland-Pfalz¹, Baden-Württemberg² und Niedersachsen³ Gebrauch gemacht. Unter den sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden befanden sich insgesamt 35, die in Verwaltungsgemeinschaften (8), Verbandsgemeinden (21) oder Samtgemeinden (6) zusammengefaßt sind und aus diesem Grunde angaben, nicht für die Flächennutzungsplanung zuständig zu sein.

Nach § 204 Abs. 1 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Im Rahmen der Umfrage konnte keine Gemeinde ermittelt werden, die einen gemeinsamen Flächennutzungsplan im Sinne von § 204 Abs. 1 BauGB aufgestellt hatte oder aufstellt und nicht zugleich Mitglied eines Planungsverbands ist. Nach § 205 Abs. 1 BauGB können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen. Auf Antrag eines Planungsträgers können die Beteiligten gegebenenfalls auch zwangsweise zusammengeschlossen werden, wenn dies zum Wohl der Allgemeinheit geboten ist (§ 205 Abs. 2 BauGB).

1 § 67 Abs. 2 Satz 1 GemO RhPf (Verbandsgemeinde).

2 § 61 Abs. 4 GemO BaWü (Verwaltungsgemeinschaft).

3 § 72 Abs. 1 Nr. 1 GemO Nds (Samtgemeinde).

Im Rahmen der Umfrage konnten 21 Gemeinden identifiziert werden, die angaben, Mitglied eines Planungsverbands zu sein, und aus diesem Grunde den Flächennutzungsplan nicht selbst aufgestellt haben oder aufstellen. Erfaßt wurden damit Gemeinden aus folgenden sechs Planungsverbänden:

- Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim,
- Nachbarschaftsverband Stuttgart,
- Nachbarschaftsverband Ulm,
- Stadtverband Saarbrücken,
- Umlandverband Frankfurt und
- Zweckverband Raum Kassel.

Insgesamt 255 Gemeinden in den alten und 76 Gemeinden in den neuen Ländern gaben an, selbst für die Flächennutzungsplanung zuständig zu sein.

2. Form der Bearbeitung

Beauftragung freier Planungsbüros

Befragt nach der Bearbeitungsform des Flächennutzungsplanes, gaben 52 Prozent der Gemeinden in den alten Ländern an, daß ihr zum Zeitpunkt der Umfrage wirksamer Flächennutzungsplan außerhalb der Verwaltung erarbeitet worden sei, 40 Prozent der Gemeinden erarbeiteten ihn in der eigenen Verwaltung.

Die Bearbeitungsformen für die 1994 in Aufstellung befindlichen Flächennutzungspläne in den neuen Ländern stellen sich ähnlich dar: 59 Prozent der antwortenden Gemeinden lassen den Plan von einem freien Planungsbüro, 32 Prozent ausschließlich durch die eigene Verwaltung erarbeiten.

Differenziert man die Antworten nach Gemeindegrößenklassen, so zeigt sich, daß vor allem die kleinen Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, sofern ihnen nicht ohnehin kraft Landesgesetz die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung entzogen ist (z.B. Übertragung auf Verwaltungsgemeinschaften oder Ämter), die Erarbeitung des Flächennutzungsplans nach außen geben (vgl. Abbildung 7). Die Gründe bestehen vor allem in der sich aus der geringen Größe der Gemeinden ergebenden unzureichenden Kapazität und Fachkompetenz.

Bei den Gemeinden mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern erarbeitet schon die Mehrzahl der Kommunen den Flächennutzungsplan mit dem Personal der eigenen Verwaltung. Noch deutlicher fällt das Verhältnis bei den Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern aus. Nur 13 Prozent der Vertreter dieser Gruppe gaben an, den Flächennutzungsplan nicht in eigener Regie, sondern durch ein beauftragtes Büro erarbeiten zu lassen.

Als Gründe für die externe Bearbeitung werden von nahezu allen dementsprechend verfahrenen Gemeinden die fehlende oder unzureichende personelle und technische Ausstattung genannt (vgl. Abbildung 8). Externes Fachwissen soll genutzt werden. Auch die Beschleunigung des Verfahrens und die Vorteile einer externen Koordinierung der Fachplanungen sind häufig genannte Gründe.

Die Sondererfassung für die 1994 in Aufstellung befindlichen Flächennutzungspläne in den alten Ländern bestätigt dieses Ergebnis. Abweichungen von der bisherigen Praxis sind nicht erkennbar.

Technische Bearbeitungsform

Nur in vier der untersuchten Fallbeispiele wurde oder wird bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans eine digitale Grundkarte (Halle, Heidelberg-Mannheim, München und Osnabrück) genutzt. Die Verwaltung der Stadt München kann zudem auf eine fortlaufend aktualisierte Gebäudebestandskarte in digitalisierter Form zurückgreifen. Als hilfreich für die zukünftige Bearbeitung wird ein EDV-gestütztes Ablagesystem vorgeschlagen, auf das unterschiedliche Verwaltungsstellen zurückgreifen können.

Die Stadt Halle begann bereits im Jahr 1991 mit dem Aufbau eines raumbezogenen Informationssystems, dem RIS-Halle. Ziel des RIS-Halle ist der Zugriff der verschiedensten Fachämter der Stadtverwaltung auf eine gemeinsame zentrale Datenbasis (zDB). Grundlage der verschiedenen Daten (Einwohnerdaten, digitale Stadtgrundkarte, Altlasten, FNP u.v.a.) ist der gemeinsame Raumbezug, dieser wird über die kleinräumige Gliederung der Stadt Halle realisiert.

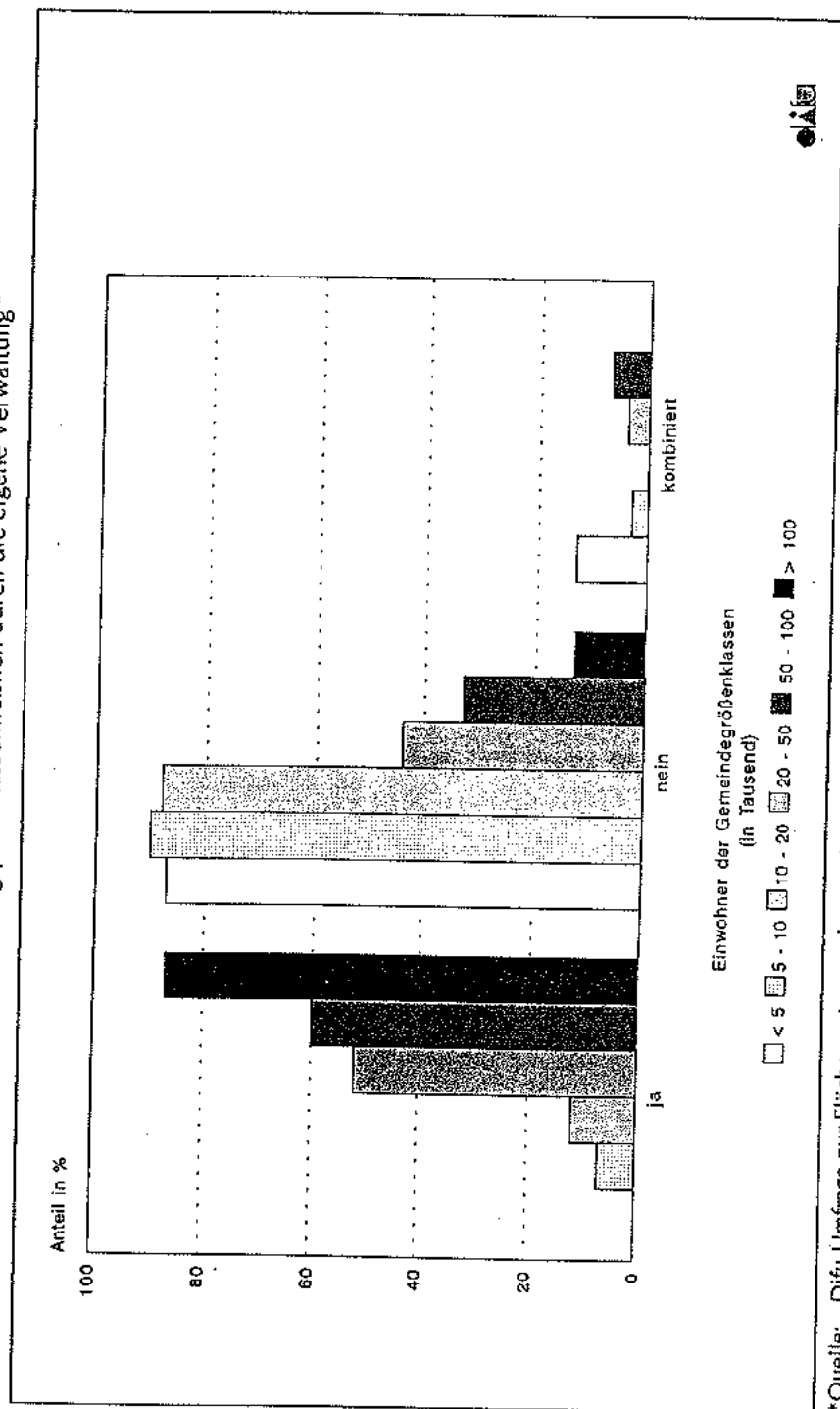
Der FNP-Vorentwurf und -Entwurf wurden digital durch ein Fremdbüro erstellt. Dafür benötigte vorhandene Daten wurden durch die Stadtverwaltung bereitgestellt (KRG, Topographie, Altlasten, Schall, Bodenschutz, Einwohnerdaten u.a.m.). Die Erstellung des FNP-Vorentwurfes und -Entwurfes erfolgte im AutoCAD. In Kooperation des Fremdbüros mit einem Software-Büro wurde ein Programmpaket entwickelt, welches eine Verknüpfung von Geometrie- und Sachdaten innerhalb des AutoCAD (zunächst Version 11, später Version 12) realisiert.

Probleme bereitet die Aktualisierung der verschiedenen Datenbestände im Fremdbüro und in der Stadtverwaltung. Weiterhin wird derzeit noch ein enormer manueller Aufwand betrieben, um die Daten vom AutoCAD (Fremdbüro) in das ARC/INFO (RIS-Halle) und umgekehrt zu transformieren.

Der Planungsverband Heidelberg-Mannheim ließ 1994 ein Informationssystem für die räumliche Planung erstellen.

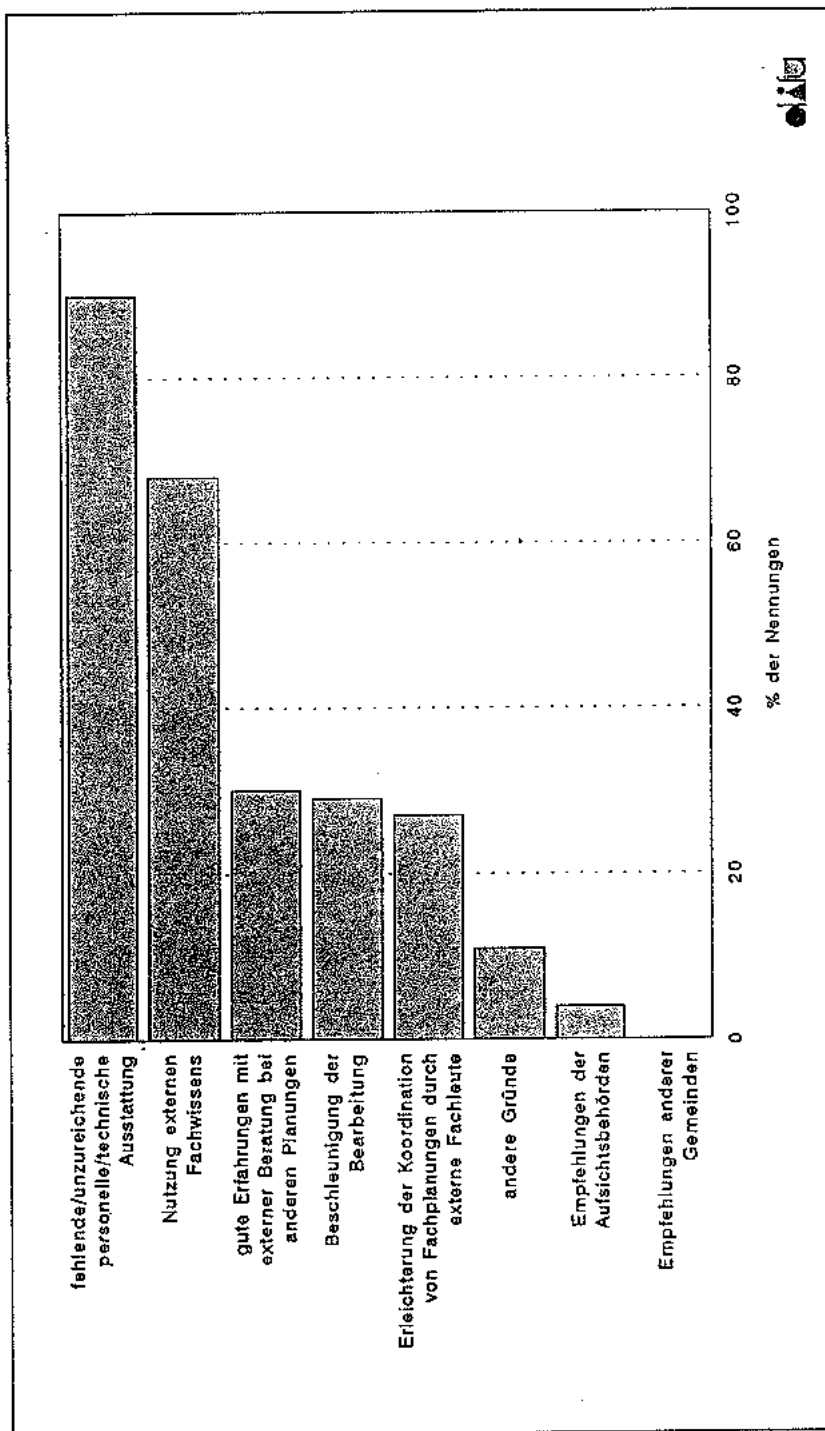


Abbildung 7: Erarbeitung des Flächennutzungsplans ausschließlich durch die eigene Verwaltung*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Abbildung 8: Gründe für die externe Bearbeitung des wirksamen Flächennutzungsplans (alte Länder)*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Die technische Ausführung der Planzeichnung erfolgt im übrigen zum Teil noch am Zeichentisch. Einfache Textverarbeitungsprogramme werden für die Verfahrensabwicklung und die Erstellung des Erläuterungsberichts genutzt.

3. Dauer des Verfahrens

Im Rahmen der Umfrage wurde auch nach der Dauer der Aufstellungsverfahren insgesamt und von einzelnen Verfahrensphasen gefragt. Die dabei ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeit für die Aufstellung eines Flächennutzungsplans vom Beginn der ersten Vorarbeiten bis zum Abschluß des Verfahrens beträgt 7 1/2 Jahre. Im Einzelfall dauerte das Aufstellungsverfahren noch erheblich länger (z.B. in Günzburg 17 Jahre). Erkennbar ist jedenfalls, daß es nur selten gelingt, das Flächennutzungsplanverfahren innerhalb einer Wahlperiode zum Abschluß zu bringen. Der Planungsprozeß ist damit zwangsläufig kommunalpolitischen Schwankungen ausgesetzt, was eine effektive Bearbeitung erschwert. Immer wieder kann beobachtet werden, daß das Planungsverfahren im Vorfeld von Kommunalwahlen zum Erliegen kommt und bei einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse völlig neue Konzepte entwickelt werden müssen.

Bei einer differenzierten Analyse der Bearbeitungsdauer zeigt sich, daß im statistischen Mittel mehr als die Hälfte der Bearbeitungszeit, nämlich etwa vier Jahre, für die Vorbereitung und Ausarbeitung des Planentwurfs benötigt wird.

Die Gemeinden bemühen sich, bereits mit einem weitgehend fachlich ausgereiften Planentwurf in die Trägerbeteiligung zu gehen. Vorbereitende Planungen und Untersuchungen zu den verschiedenen Fachaspekten, Prognosen zur Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft und Gespräche mit den wichtigsten Fachplanungsträgern finden bereits in dieser Phase statt. Dies macht deutlich, daß die Verfahrensdauer bei der Flächennutzungsplanung maßgeblich durch die Komplexität der Planungsaufgabe bestimmt wird.

Soweit die Gemeinde auf einer breiten Datenbasis aufbauen kann, wird diese Aufgabe in der Regel erleichtert. Aus der Fülle der verfügbaren oder ermittelbaren Daten ergeben sich allerdings auch Probleme. Beschleunigende Effekte können eintreten, wenn die Planung sich pragmatisch auf die Ermittlung solcher Daten beschränkt, die auf das Planungsergebnis voraussichtlich Einfluß haben. Nicht alle Fragen müssen abschließend im Rahmen der Flächennutzungsplanung beantwortet werden. So zeigen insbesondere die Flächennutzungspläne einiger ostdeutscher Städte, daß man durch eine entsprechende Verfahrensweise und den Verzicht auf die letzte Gewißheit über nebensächliche Detailfragen sehr zügig zu qualifizierten Planungsergebnissen kommen kann (z.B. Berlin oder Leipzig). Die Planung darf dann aber nicht mit dem Beschluß des Flächennutzungsplans und

seiner Genehmigung abgeschlossen werden, sondern muß für einzelne sektorale oder räumliche Sachbereiche fortgesetzt und konkretisiert werden.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange mit anschließender Überarbeitung des Planentwurfs bis zum Auslegungsbeschluß dauert durchschnittlich etwa 1 1/2 Jahre. Die befragten Gemeinden beklagen, daß die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange häufig verspätet und zum Teil wenig qualifiziert erfolgen. Besonders schwierig seien die Abstimmungen mit solchen Trägern öffentlicher Belange, die gerade mit der Erarbeitung eines Fachplans befaßt sind, der die Flächennutzungsplanung berührt. Das Tempo der Flächennutzungsplanung wird dann häufig von den Fortschritten der jeweiligen Fachplanung abhängig gemacht.

Vom Beschluß der öffentlichen Auslegung bis zur abschließenden Beschlußfassung der Gemeindevertretung vergeht im statistischen Mittel mehr als ein Jahr. Dann dauert es nochmal ein Jahr bis zur Genehmigung des Flächennutzungsplans und zur Bekanntmachung. Der lange Zeitraum von der Beschlußfassung bis zur Genehmigung und Bekanntmachung verwundert zunächst, da gem. § 6 Abs. 4 BauGB über die Genehmigung binnen drei Monaten zu entscheiden ist und diese Frist nur bei Vorliegen wichtiger Gründe⁴ in der Regel nicht um mehr als drei Monate verlängert werden kann. Entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde nicht innerhalb dieser Frist, gilt die Genehmigung kraft gesetzlicher Fiktion als erteilt⁵.

Der Grund für die im statistischen Mittel deutlich über die gesetzliche Frist hinausgehende Dauer dieser Verfahrensphase dürfte in dem hohen Anteil von Beanstandungen durch die Genehmigungsbehörde gesehen werden (Abbildung 9). Gut ein Viertel aller Genehmigungen ergeht unter Auflagen, mit der Folge, daß in der Regel ein Beitrittsbeschluß und damit die erneute Befassung der Ortsteilvertretungen und der Gemeindevertretung erforderlich werden. Bei einer materiellen Änderung des Planinhalts muß gegebenenfalls die Auslegung wiederholt werden⁶. In einigen Fällen wirkt die Genehmigungsbehörde auf die Gemeinde ein, den Antrag auf Genehmigung freiwillig zurückzunehmen und unter Berücksichtigung ihrer Hinweise erneut zur Genehmigung vorzulegen.

Schließlich beziehen sich die Umfrageergebnisse auch auf solche Flächennutzungspläne, die zu einem Zeitpunkt genehmigt wurden, als die Genehmigungsfiktion des § 5 Abs. 4 Satz 4 BauGB noch nicht eingeführt war.

4 Keine ausreichenden Gründe sind Personalausfälle oder der hohe Arbeitsanfall der Genehmigungsbehörde.

5 Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 6 Rn. 8.

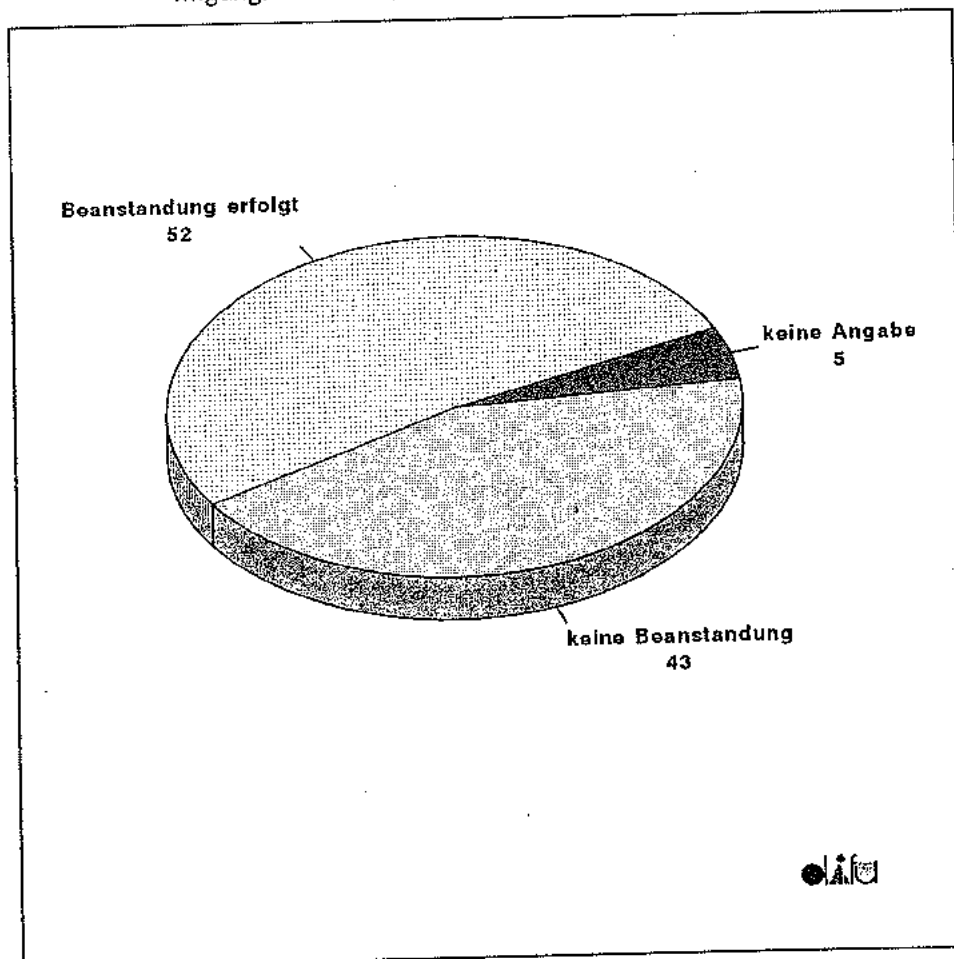
6 Ebenda, § 6 Rn. 19.

Tabelle 4: Verfahrenszeiträume bei der Flächennutzungsplanneuaufstellung in den alten Ländern*

Verfahrens- durchschnitte \ Verfahrens- zeiträume	Durchschnitt- licher Bear- beitungs- zeitraum	Maximaler Bearbei- tungszeitraum
Beginn der ersten Vorarbeiten bis zum Aufstellungsbeschluß	1 Jahr 7 Monate	8 Jahre 2 Monate
Aufstellungsbeschluß bis zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	2 Jahre 6 Monate	8 Jahre 2 Monate
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bis zum Beschluß für die öffentliche Auslegung	1 Jahr 5 Monate	6 Jahre 10 Monate
Beschluß der öffentlichen Auslegung bis zur abschließenden Beschlußfassung	1 Jahr 1 Monat	6 Jahre 1 Monat
Abschließende Beschlußfassung bis zur Genehmigungsverfügung	8 Monate	5 Jahre 8 Monate
Genehmigungsverfügung bis zur Bekanntmachung der Verfügung und Beschluß des Verfahrens	4 Monate	7 Jahre 10 Monate
Verfahrensdauer insgesamt	7 Jahre 7 Monate	

*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

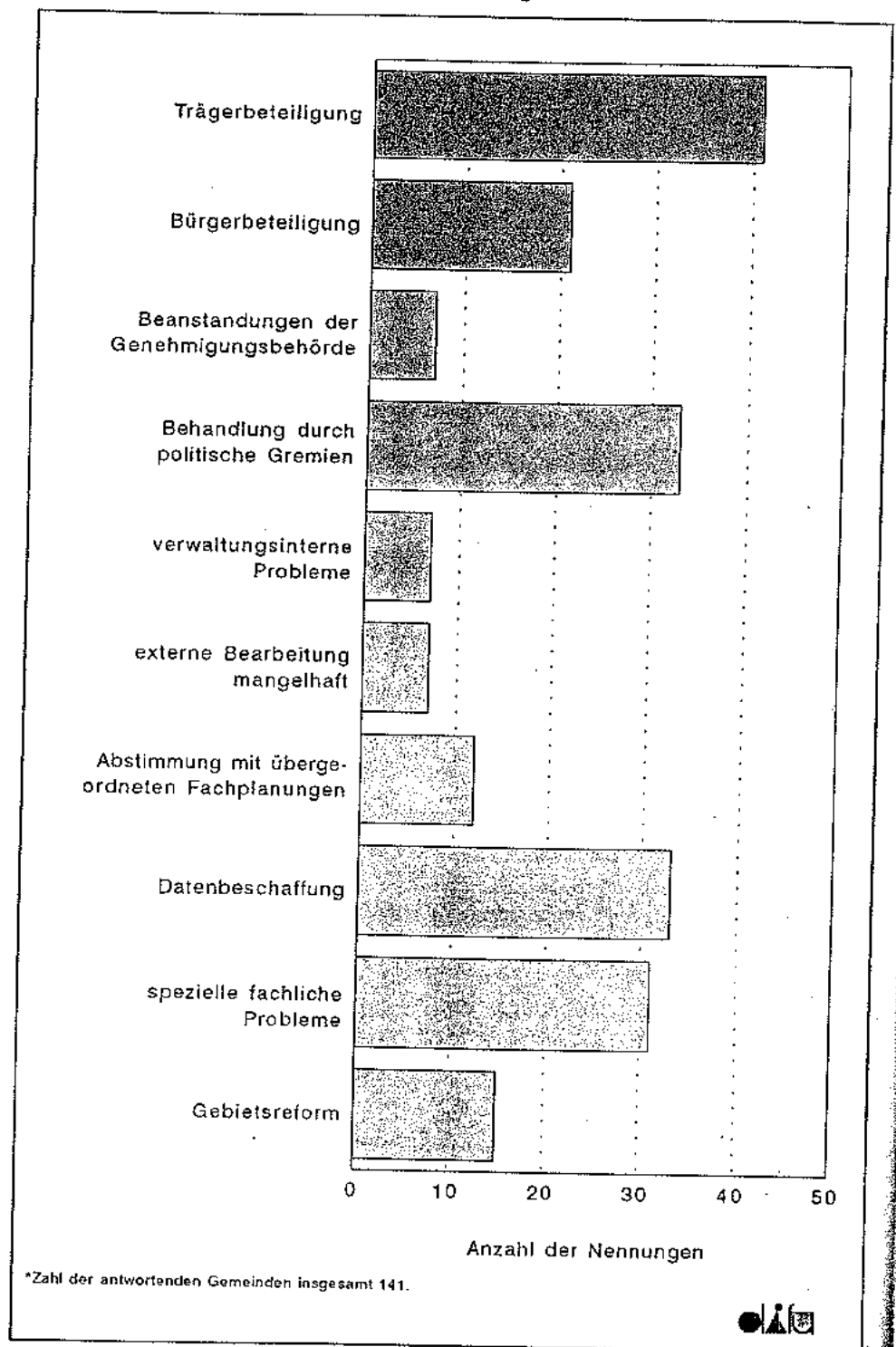
Abbildung 9: Beanstandungen des wirksamen Flächennutzungsplans im Genehmigungsverfahren (alte Länder)*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Befragt nach den Gründen für ein gegebenenfalls extrem langes Aufstellungsverfahren antworteten lediglich 141 der 255 sich an der Umfrage beteiligenden westdeutschen Städte und Gemeinden. Danach fallen vor allem vier Begründungen quantitativ ins Gewicht (vgl. Abbildung 10). Besonders häufig wurde die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange angeführt. Beanstandet wurde u.a., daß der Kreis der zu beteiligenden Stellen zu groß und die Stellungnahmen vielfach verspätet und zudem häufig unbrauchbar seien. Zum Teil würden während der Offenlegung die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange noch ergänzt und modifiziert.

Abbildung 10: Gründe für ein langes Planungsverfahren*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Relativ häufig wird auch die Behandlung des Flächennutzungsplans durch die politischen Gremien als verfahrensverzögernder Grund angeführt. Die Auswirkungen von Kommunalwahlen auf das Aufstellungsverfahren wurden bereits erwähnt. Zum Teil wird auch über eine Entscheidungsunwilligkeit der politischen Gremien berichtet. Als sehr aufwendig wird zudem die erforderliche Einschaltung der unterschiedlichen Ausschüsse beschrieben. Neben Planungs-, Bau- und Umweltausschüssen werden weitere Ausschüsse nach Bedarf eingeschaltet. In größeren Gemeinden mit Ortsbeiräten sind diese in das Verfahren einzubinden. Die Abstimmung mit den Ortsbeiräten wird nicht nur als zeitaufwendig, sondern gelegentlich auch als ausgesprochen konfliktträchtig charakterisiert, insbesondere dann, wenn die im Zusammenhang mit vollzogenen Gebietsreformen aufgetretenen Interessenkonflikte noch nicht gelöst sind und weiterhin Ortsteilegoismen verfolgt werden. Ähnliche Phänomene werden auch über die gemeinsame Flächennutzungsplanung von Verwaltungsgemeinschaften berichtet.

Gelegentlich finden sich Ansätze, die Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung und in der Politik im Rahmen der Flächennutzungsplanung effektiver zu gestalten. Zweckmäßig kann insbesondere eine vorgeschaltete Informationsphase sein, die als gemeinsamer Lernprozeß aller Beteiligten zu organisieren ist⁷. Diese Informationsphase muß darauf angelegt sein, Wissen zu transportieren und Problemstellungen zu verdeutlichen, außerdem dazu auffordern, über Alternativen und Varianten nachzudenken. Die Abkopplung von der eigentlichen Entscheidungsphase und die Einbeziehung in die Phase der Entscheidungsvorbereitung erleichtern die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachressorts in der Verwaltung und der politischen Lager. Zusätzlich hilfreich kann eine externe Moderation sein, um gruppenspezifische Spannungen zwischen den Beteiligten zu mildern.

Um diesen Prozeß der Information, Koordination und Festlegung gemeinsamer Zielvorstellungen zu organisieren, bietet sich eine dem eigentlichen Flächennutzungsplanungsverfahren vorgeschaltete räumliche Entwicklungsplanung an. Diese kann, so jedenfalls die Einschätzung von Lösse bei seinem Erfahrungsbericht anläßlich der Difu-Seminare zur Flächennutzungsplanung, nach rund einem Jahr zum Abschluß gebracht werden. Auf dieser die wesentlichen Leitlinien der räumlichen Entwicklung bereits festlegenden Grundlage könne das Flächennutzungsplanverfahren dann wesentlich schneller durchgeführt werden⁸.

Die lange Verfahrensdauer zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans wird zudem von vielen Gemeinden mit dem erheblichen Aufwand bei der Beschaffung

7 Über ein entsprechendes Beispiel der Stadt Rheine berichtet Kreitzsch, Probleme bedarfs- und nachfragegerechter Grundlagenmittlung, in: Difu-Seminarordner "Neuanforderungen an die Flächennutzungsplanung, Seminar vom 22. bis 25.1.1996, S. 131 (141 f.).

8 Lösse, Verfahrensmanagement, Beschleunigung von Aufstellungs- und Abstimmungsverfahren, Bedeutung informeller Planungen, in: Difu-Seminarordner "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung", Seminar vom 22. bis 25.1.1996, S. 83 (86 f.).

der erforderlichen Planungsgrundlagen begründet. Dies betrifft in etwa gleichem Maße die Daten zur Ermittlung des Wohnflächenbedarfs, die für erforderlich gehaltene vorlaufende Stadtentwicklungs- oder Rahmenplanung, die Verkehrsentwicklungsplanung sowie die Landschaftsplanung.

Als Begründung für ein langes Verfahren wird von relativ vielen Gemeinden auch auf materielle Probleme bei speziellen Fragen der Planung verwiesen. Dabei werden besonders häufig Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit der Behandlung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege angeführt. Daneben spielen aber auch ganz unterschiedliche Einzelaspekte eine Rolle.

Die anderen in Abbildung 10 erfaßten Gründe für eine lange Verfahrensdauer werden weniger häufig genannt. Es wird jedoch daraus deutlich, daß es eine große Vielzahl unterschiedlicher Ursachen gibt und kein eindeutig dominierender Grund für die im statistischen Mittel doch sehr lange Verfahrensdauer auszumachen ist. Dies gilt auch für die relativ häufig beklagte zögernde und wenig kooperative Bearbeitung der Träger öffentlicher Belange. Immerhin 100 der 141 auf die Frage nach den Gründen für ein langes Verfahren antwortenden Gemeinden nannten nicht die Trägerbeteiligung, sondern andere Gründe.

4. Beanstandungen des Flächennutzungsplans im Genehmigungsverfahren

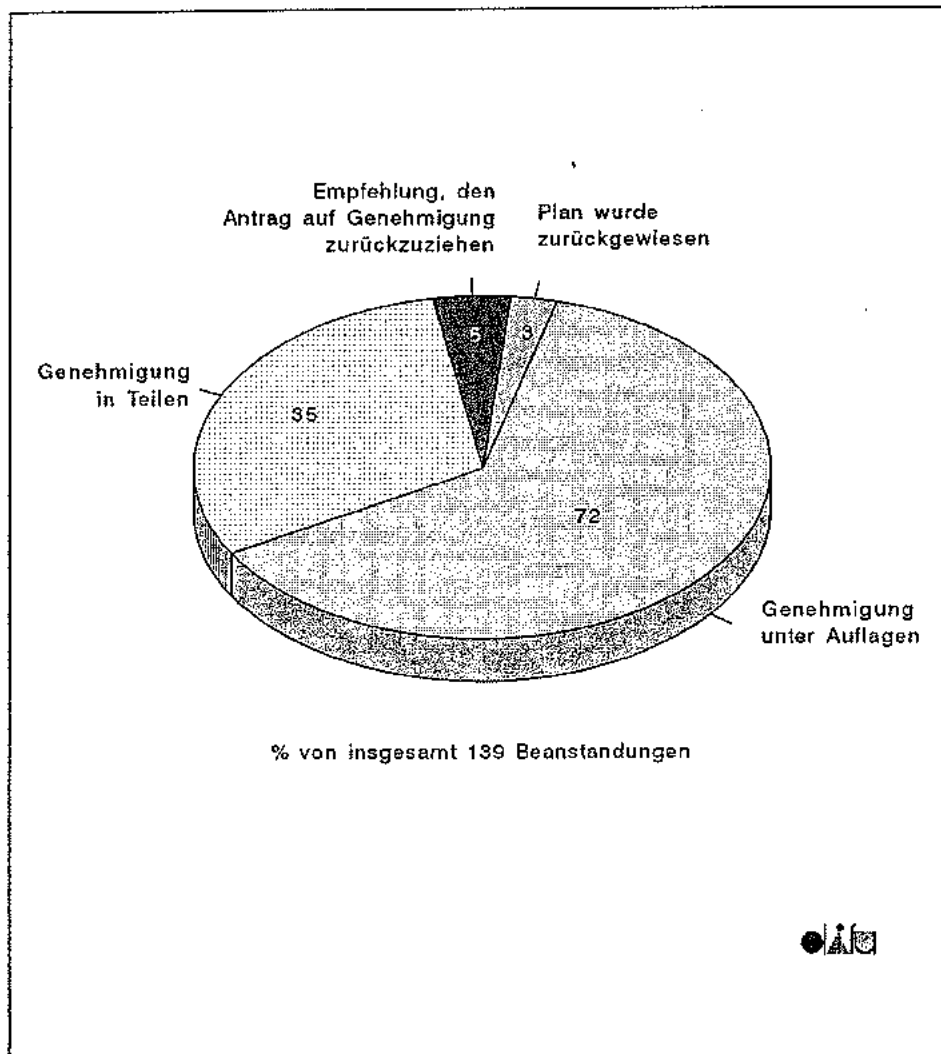
Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedarf der Flächennutzungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder Rechtsvorschriften widerspricht. Die höhere Verwaltungsbehörde kann und soll mögliche Versagungsgründe durch Auflagen zur Genehmigung ausräumen. Wenn dies nicht möglich ist, kann sie räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausnehmen. Die Versagung der Genehmigung insgesamt kommt dann in Betracht, wenn die Versagungsgründe den Flächennutzungsplan in seiner Gesamtheit betreffen.

Mehr als die Hälfte der sich an der Umfrage beteiligenden Städte und Gemeinden antwortete auf die Frage, ob ihr Flächennutzungsplan im Genehmigungsverfahren beanstandet wurde, mit Ja (51 Prozent ja, 42 Prozent nein). In den meisten Fällen der Beanstandung wurde die Genehmigung unter Auflagen erteilt (72 Prozent). 35 Prozent der betroffenen Städte gaben an, daß Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausgenommen worden waren. Lediglich in 3 Prozent der Fälle wurde die Genehmigung insgesamt versagt, in 5 Prozent der Fälle sprach die höhere Verwaltungsbehörde die Empfehlung aus, den Antrag auf Genehmigung zurückzuziehen, um auf diese Weise der Gemeinde die Gelegenheit zu geben, die Versagungsgründe auszuräumen (vgl. Abbildung 11). Die Häufigkeiten

sind über alle Gemeindegrößenklassen etwa gleichmäßig verteilt. Besonderheiten für die neuen Länder lassen sich in Anbetracht der noch geringen Anzahl der genehmigten Flächennutzungspläne nicht feststellen.

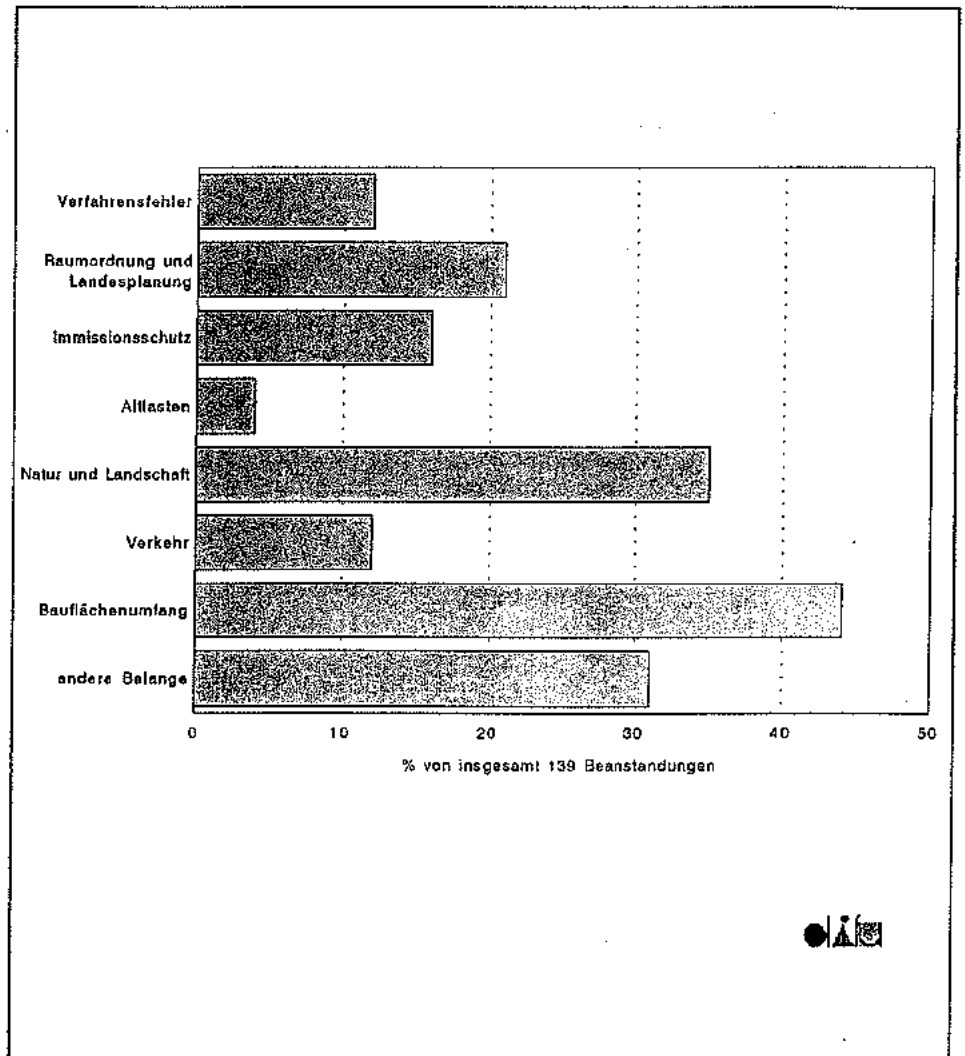
Die Frage nach den Gründen für die Beanstandung des Flächennutzungsplans im Genehmigungsverfahren ergab folgendes Bild (vgl. Abbildung 12). Besonders häufig wurde ein zu großzügiger Bauflächenzuwachs beanstandet (44 Prozent). Viele Beanstandungen bezogen sich auch auf die Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft (35 Prozent).

Abbildung 11: Art der Beanstandungen im Genehmigungsverfahren (alte Länder)*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Abbildung 12: Gründe der Beanstandungen des 1994 wirksamen Flächennutzungsplans (alte Länder)*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Ebenfalls noch relativ häufig betrafen die Beanstandungen Raumordnung und Landesplanung (21 Prozent), die Anforderungen des Immissionsschutzes (16 Prozent) und die Belange des Verkehrs (12 Prozent). 12 Prozent der Beanstandungen bezogen sich auf Verfahrensfehler. Andere als die im Fragebogen aufgeführten Gründe lagen bei immerhin 31 Prozent aller Beanstandungen vor.

Bei den 14 exemplarisch untersuchten Flächennutzungsplänen kam es in vier Fällen zu Beanstandungen. In Edemissen und Günzburg wurde die Genehmigung unter Auflagen erteilt. Diese führte in Günzburg zu einer partiellen Rücknahme von Bauflächen. Ähnliche Beanstandungen gab es auch bei der Gemeinde Ol-

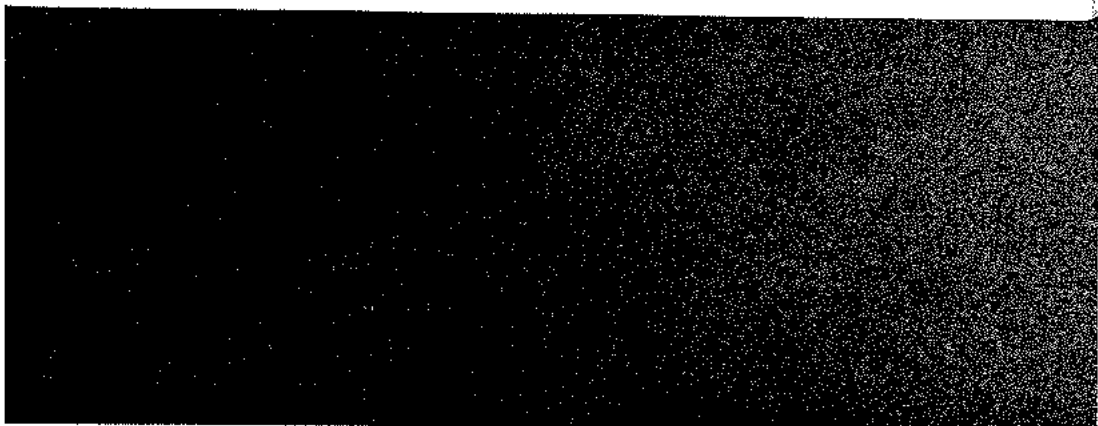
ching. Die von der Gemeinde gegen die Auflagen angestrenzte Anfechtungsklage wurde zurückgewiesen. In München wurde eine Teilbereichsänderung beanstandet, weil die Bekanntmachung der wiederholten Auslegung nach Auffassung der Genehmigungsbehörde unzureichend überschrieben war (unzureichende Anstoßwirkung). Die Beanstandung bezog sich dementsprechend nur auf die von der wiederholten Auslegung betroffenen Teilflächen.

V. Vorbereitende Planungen und Gutachten zur Flächennutzungsplanung

Die Aufstellung von Flächennutzungsplänen setzt voraus, daß die betroffenen öffentlichen und privaten Belange sachgerecht aufgearbeitet werden. Um der Komplexität dieser Aufgabe gerecht zu werden, geben viele Gemeinden Gutachten oder Konzeptionen zu Einzelaspekten in Auftrag oder erarbeiten diese in eigener Regie, um auf deren Ergebnisse im Flächennutzungsplanverfahren zurückgreifen zu können. Ob solche "Fachbeiträge" zur Flächennutzungsplanung erarbeitet werden, hängt davon ab, in welchem Maße die erforderlichen Daten bereits vorhanden sind. Gemeinden, die städtebauliche und sektorale Entwicklungsplanungen praktizieren, haben hier Vorteile. Während große Städte die erforderlichen Fachbeiträge überwiegend mit eigenen Mitarbeitern erstellen können, sind die Gemeinden mit einem kleinen und mittleren Verwaltungsapparat darauf angewiesen, die Planungsgrundlagen durch externe Büros bearbeiten zu lassen. Die Fallbeispielrecherche hat allerdings deutlich gemacht, daß zum Teil für erforderlich gehaltene Planungen und Gutachten nicht erarbeitet werden konnten, da eine Auftragsvergabe nach außen den finanziellen Rahmen der Planung gesprengt hätte. Die zuständigen Planungsämter bemühen sich darüber hinaus auf vielfältige Weise, kostenlose Gutachten und Planungen zu erhalten, indem sie bei Fachbehörden auf ein entsprechendes Untersuchungserfordernis hinweisen oder z.B. bei universitären Einrichtungen die Bearbeitung entsprechender Themen anregen.

In einigen Bundesländern ist die Erarbeitung eines Fachbeitrages zum Belang Naturschutz und Landschaftspflege in der Form eines Landschaftsplans obligatorisch (vgl. unten Abbildung 13). Im übrigen handelt es sich aber um informelle Pläne, die hinsichtlich ihres Gegenstandes, ihrer Zielsetzung und ihres Raumbezuges sehr unterschiedlich sein können. Gemeinsam ist ihnen, daß sie für bestimmte Teilaspekte eine abgewogene Konzeption entwickeln und durch Beschluß des kommunalen Vertretungsorgans legitimiert werden können.

Die sich an der Umfrage beteiligenden Städte und Gemeinden gaben ganz überwiegend an (72 Prozent), entsprechende vorbereitende Planungen, Gutachten



und sonstige Ausarbeitungen zum Flächennutzungsplan erarbeitet zu haben. In den neuen Ländern trifft dies sogar bei 93 Prozent der antwortenden Gemeinden zu, während der Anteil in den alten Ländern bei 65 Prozent liegt. Gesicherte Erkenntnisse über die Gründe für den sehr hohen Anteil in den neuen Ländern liegen nicht vor. Die vielfach noch unzureichende Ausstattung und das noch unvollständige Know-how der im Aufbau befindlichen Verwaltungen ostdeutscher Städte und Gemeinden sind jedoch plausible Erklärungen, warum die Gemeinden in den neuen Ländern fast durchgängig vorbereitende Planungen und Gutachten in Auftrag gegeben haben¹. Ein weiterer Grund könnte auch darin bestehen, daß entsprechende Planungen und Gutachten im Rahmen der einschlägigen Förderprogramme des Bundes und der Länder gefördert wurden und zum Teil nach wie vor gefördert werden².

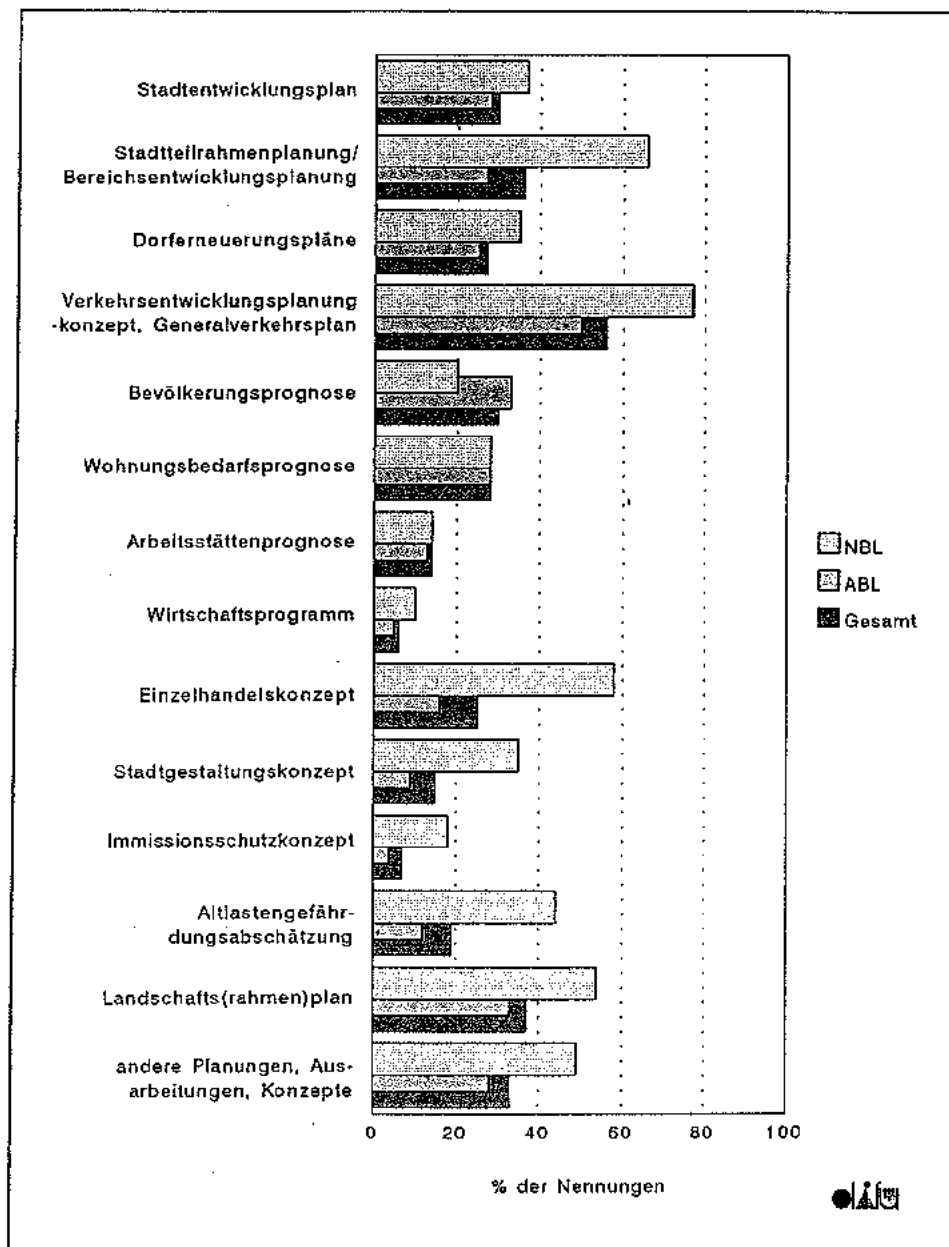
Die Bandbreite der im Rahmen der Umfrage benannten vorbereitenden Planungen, Gutachten und sonstigen Ausarbeitungen ist vielfältig (vgl. Tabelle 4). Die Häufigkeit entsprechender Ausarbeitungen wurde im Rahmen der Umfrage zu einigen besonders relevant erscheinenden Teilaspekten ermittelt (vgl. Abbildung 13). Grob unterscheiden lassen sich diese wie folgt:

- informelle Gesamtplanungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen (Stadtentwicklungspläne, Stadtteilrahmenpläne, Bereichsentwicklungspläne, Dorferneuerungspläne usw.),
- informelle Planungen zu einzelnen Teilaspekten (z.B. Verkehrsentwicklungspläne, Generalverkehrspläne, Stadtgestaltungskonzepte, Wirtschafts- oder Wohnraumversorgungsprogramme, Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte, Kleingartenkonzepte usw.),
- formelle Planungen zu einzelnen Teilaspekten (z.B. Landschaftspläne, Lärm-minderungspläne usw.),
- Gutachten zu bestimmten Planungsgrundlagen (Bevölkerungsprognosen, Arbeitsstätten- und Wohnungsbedarfsprognosen, Altlastengefährdungsabschätzungen usw.).

1 Vgl. hierzu *Heinz/Scholz*, Entwicklungsplanung in ostdeutschen Städten - Suche nach eigenen Wegen, Berlin 1996 (Difu-Beiträge, Bd. 17).

2 Siehe hierzu insbesondere die Verwaltungsvereinbarung über die Förderung städtebaulicher Planungsleistungen in den in Art. 1 Abs. 1 des Einigungsvertrags genannten Ländern, abgedruckt bei *Bielenberg/Koopmann/Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Bd. 2, Ordnungsnummer 5 B.

Abbildung 13: Formelle und informelle Planungen, Konzepte und Grundlagen für die Erarbeitung des Flächennutzungsplans*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

1. Informelle Gesamtpläne

Einen eigenen Stellenwert in der Planungspraxis vieler Städte und Gemeinden haben informelle Entwicklungspläne, bezogen auf die Gesamtgemeinde oder Teile

des Gemeindegebietes. Hierzu zählen insbesondere die Stadtentwicklungsplanung sowie Rahmenplanungen im Zusammenhang mit der Entwicklung oder Erneuerung von Ortsteilen (z.B. Bereichsentwicklungspläne, Dorferneuerungspläne, Sanierungsrahmenkonzepte usw.).

Im Rahmen der Umfrage wurde deshalb auch gefragt, ob Stadtentwicklungspläne, Stadtteilrahmenpläne oder ähnliche räumliche Gesamtpläne im Vorfeld des Flächennutzungsplans aufgestellt wurden (vgl. Abbildung 13). 30 Prozent (28 Prozent AL/37 Prozent NL) der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden gaben an, einen Stadtentwicklungsplan aufgestellt zu haben oder gerade aufzustellen. Stadtteilrahmen- oder Bereichsentwicklungspläne lagen bei 36 Prozent (27 Prozent AL/66 Prozent NL) dieser Gemeinden vor. Der hohe Anteil von Rahmenplänen in den neuen Ländern dürfte sich aus dem Umstand erklären, daß die Gemeinden in Ermangelung eines Flächennutzungsplans zunächst informelle Rahmenkonzepte erarbeiteten, um auf dieser Grundlage die zum Teil dynamische Nachfrage nach Bauflächen steuern zu können.

In den kleineren ländlichen Gemeinden spielen Rahmenkonzepte zur Dorferneuerung eine wichtige Rolle. Immerhin 27 Prozent (25 Prozent AL/35 Prozent NL) der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden gaben an, entsprechende Dorferneuerungskonzepte zu haben. In den größeren Städten spielen demgegenüber Rahmenkonzepte zur Sanierung eine gewisse Rolle. Insoweit dürfte sich die Regelung in § 140 Nr. 4 BauGB auswirken, wonach die Vorbereitung der Sanierung unter anderem, soweit für die Sanierung erforderlich, auch eine Rahmenplanung umfaßt.

Bei der Fallbeispielrecherche bestätigte sich das Bild der Umfrage im wesentlichen. Stadtentwicklungspläne wurden von allen großen Städten aufgestellt. Von den mittleren und kleinen Gemeinden lag lediglich in Olching ein Ortsentwicklungsplan vor. Unabhängig von der Größenordnung stellen demgegenüber alle Gemeinden Rahmenpläne für Teilräume auf, und zwar entweder als Entwicklungsplan oder als Erneuerungskonzept. Lediglich in der Stadt Günzburg konnten keinerlei informelle Gesamtplanungen für die Gesamtstadt oder für Teilräume ermittelt werden. Dies mag auch daran liegen, daß die Flächennutzungsplanung hier technisch von einer Ortsplanungsstelle betrieben wird.

Selbst wenn nach dem BauGB die Pflicht zur Berücksichtigung von Stadtentwicklungs- und Rahmenplänen nicht mehr ausdrücklich in § 1 Abs. 5 BauGB geregelt ist³, haben diese eine große Bedeutung für die Bauleitplanung, insbesondere für die Flächennutzungsplanung. Die für die Flächennutzungsplanung relevanten Daten sind darin in der Regel bereits aufbereitet und Entwicklungsvorstellungen im Hinblick auf die Potentiale und den Bedarf sowie auf ein räumliches Ordnungsge-

3 Vgl. hierzu Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 Rn 44; Battis, DVBl. 1976, S. 144 ff., Cöb, DÖV 1974, S. 86 ff.

füge bereits formuliert. Zwar besteht keine Bindung an die Aussagen von Stadtentwicklungs- oder Rahmenplänen, die mit diesen Plänen geleistete Arbeit dürfte allerdings den Aufwand der Flächennutzungsplanung insgesamt verringern⁴. So werden in München zur Konkretisierung der räumlichen Ziele des Stadtentwicklungsplanes von 1983 sowie in Fortschreibung des Grün- und Erholungsflächenplanes von 1977 stadtbereichsweise sog. städtebauliche und landschaftliche Strukturkonzepte erstellt, die die langfristige räumliche Entwicklung, insbesondere die Ziele und Maßnahmen zur Grün- und Freiflächenentwicklung, aufzeigen. Dabei spielen die Flächendispositionen für die weitere Siedlungsentwicklung eine wesentliche Rolle. Die Strukturkonzepte stellen deshalb eine konzeptionelle Grundlage für die Bauleitplanung - insbesondere für die integrale Landschafts- und Grünordnungsplanung - dar⁵.

Ein spezieller Typ der räumlichen Entwicklungsplanung wird z.T. als vorlaufende Planung dem Flächennutzungsplanverfahren vorgeschaltet⁶. Ziel dieser vorgeschalteten informellen Planung ist es, eine ausreichend breite Informationsbasis zu schaffen und auf dieser Grundlage über die wesentlichen Ziele und Prioritäten einen Konsens innerhalb der Verwaltung und zwischen den tragenden Akteuren der Kommunalpolitik herzustellen. Die Entwicklungsplanung dient dabei als strategisches Instrument zur Organisation der Ziel- und Konsensfindung. Auf diese Weise, so wird z.B. von Lösse berichtet, konnten Planungsverfahren insgesamt versachlicht und auch verkürzt werden⁷. Ob allerdings diese Entwicklungspläne tatsächlich die im Sinne dieses Verfahrensansatzes notwendige Bindungskraft entfalten, dürfte von den örtlichen Gepflogenheiten der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Politik und nicht zuletzt zwischen den kommunalpolitischen Akteuren abhängen. Auch die jeweiligen kommunalpolitischen Entwicklungen dürften Einfluß auf die faktische Bindungskraft informeller Pläne haben. Von den im Rahmen der Fallbeispielrecherche interviewten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der örtlichen Planungsämter wurde jedenfalls zum Teil in Zweifel gezogen, daß sich durch die Abstimmung von Belangen in der Stadtentwicklungsplanung Konflikte bereits abschließend auch für die nachfolgende Flächennutzungsplanung ausräumen ließen. Die förmliche Bauleitplanung sei insoweit unverzichtbar.

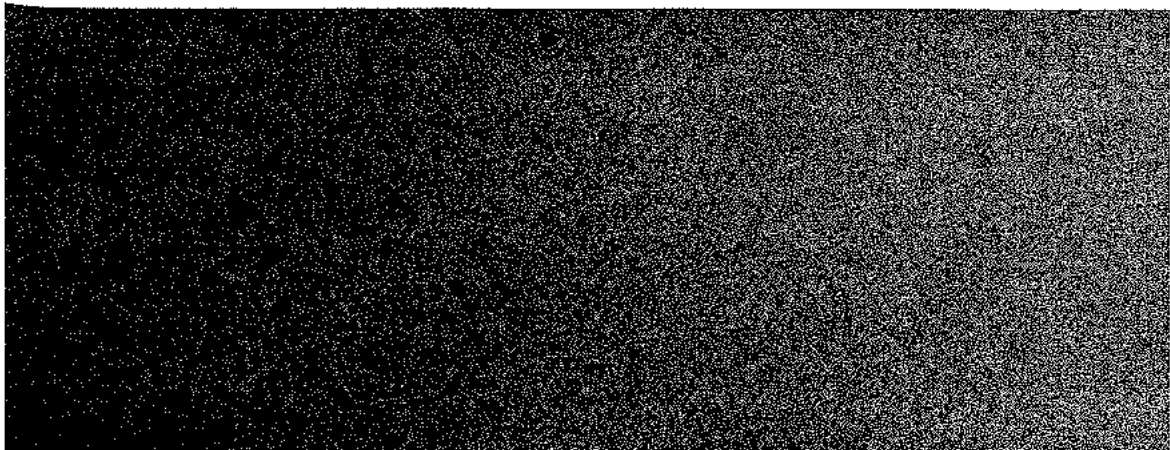
Die Praxis der Stadtentwicklungsplanung ist aber durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Sie hat im allgemeinen vor allem die Aufgabe, den Rahmen zu setzen für

4 Vgl. zum Begriff und zur Funktion von Rahmenplänen Kiesel, Städtebauliche Rahmenplanung, S. 12 ff.; Kratzberger, Städtebaulicher Rahmenplan, in: BBauBl. 1986, S. 210 ff.

5 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, Teilbereich IV West, S. 4.

6 So Lösse und Kratzsch anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. - 25. Januar 1996, Seminarordner, S. 83 ff. und 131 ff. (vervielfältigt)

7 Ebenda.



eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebietes einschließlich der raumwirksamen Investitionen der Gemeinde und deren Zeit- und Rangfolge⁸. In ihrer Zielrichtung erfaßt die Stadtentwicklungsplanung auch den Gegenstand der Flächennutzungsplanung. Sie geht darüber hinaus, denn sie wird in der Regel nicht nur als räumlich, sondern als umfassend integrierte Gesamtplanung verstanden, die z.B. die Investitions- und Wohnungsbauförderung, die Investitionsplanung und relevante Aspekte der Sozialplanung, also auch nicht originär raumwirksame Aktivitäten der Gemeinde erfaßt⁹. Eine Vorstellung, welche Bandbreite die Stadtentwicklungsplanung abdecken kann, ist z.B. der Münchener Praxis zu entnehmen (vgl. hierzu Übersicht 16).

Soweit Flächennutzungsplanung heute ebenfalls als integrative Entwicklungsplanung verstanden wird, hat sie wie die Stadtentwicklungsplanung alle relevanten Indikatoren der Stadtentwicklung zu erfassen. Hierzu gehören zweifellos auch solche, die sich erst mittelbar auf den Raum auswirken. Der Vorteil des Stadtentwicklungsplans liegt unter anderem darin, daß keine Bindung an ein förmliches Verfahren besteht, der Plan somit flexibel an sich verändernde Rahmenbedingungen angepaßt und fortgeschrieben wird. Nicht wenige Gemeinden halten eine Fortschreibung des Flächennutzungsplans unter Hinweis auf den aktuelleren und flexibleren Entwicklungsplan für entbehrlich. Aufbauend auf einem einmal möglichst weitgefaßten und die möglichen Entwicklungsalternativen berücksichtigenden Flächennutzungsplan können die Entwicklungsplanung detailliertere, aktuellere und damit fachlich fundiertere und differenziertere Grundlagen für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung liefern. Wenn dennoch eine Abweichung von den Darstellungen des Flächennutzungsplans erforderlich werde, könne diese durch Paralleländerungsverfahren zügig umgesetzt werden. Auf die Fortschreibung des Flächennutzungsplans, so wurde von verschiedenen Teilnehmern im Rahmen der einschlägigen Difu-Seminare argumentiert, könne deshalb verzichtet werden. Sie würde im übrigen nur unnötig Planungskapazitäten binden, was sich die Gemeinden in Anbetracht der zunehmenden Engpässe der kommunalen Haushalte nicht mehr leisten könnten. Die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans wird demnach von einigen Gemeinden weitgehend aufgegeben. Das Entwicklungsgebot wird faktisch zu einer nur noch formal zu beachtenden Anforderung reduziert. Auch wenn damit dem vom BauGB vorgezeichneten System der zweistufigen Bauleitplanung nicht entsprochen ist, dürfte diese Verfahrensweise rechtlich zulässig sein. Insbesondere die Paralleländerung erlaubt eine Entwicklung auf der Grundlage einer informellen Entwicklungsplanung, der die Bauleitplanung im Bedarfsfall folgt. In dieser Elastizität der gesetzlichen Vorgaben besteht meines Erachtens ein großer Vorzug des geltenden Rechts. Soweit eine ge-

8 Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 Rn. 45.

9 Vgl. hierzu Heinz/Wagener, DVBl. 1970, S. 93 (94); Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 50 f.

ordnete und insgesamt abgestimmte Entwicklung gewährleistet ist, ist auch eine faktisch nur nachzeichnende Flächennutzungsplanung zulässig. Diese Anforderung ist aber dann auch unverzichtbare Voraussetzung.

Gegen eine entsprechende Planungspraxis bestehen aber erhebliche praktische Bedenken. Rechtlich müssen die Darstellungen des Flächennutzungsplans immerhin so konkret sein, daß sich aus ihnen das Entwicklungsgebot vollziehen läßt. Über die Darstellung der Art der Bodennutzung begründet der Flächennutzungsplan Vertrauen in die planerischen Aussagen. Im Hinblick auf dargestellte Bauflächen darf damit gerechnet werden, daß spätestens am Ende des zugrundeliegenden Planungs- und Prognosehorizontes gebaut werden darf, dort wo andere Nutzungen dargestellt werden, besteht diese Erwartung nicht. Faktisch gibt der Flächennutzungsplan, obwohl er keine unmittelbar baurechtsbegründende Wirkungen hat, dem Rechtsverkehr grundlegende Orientierung. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Bodenmarktes. Ausdrücklich weist § 4 Abs. 2 Satz 2 WertV darauf hin, daß Bauerwartung auf eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan gegründet werden kann. Ein informeller Entwicklungsplan kann nicht in gleicher Weise Vertrauen in die planerischen Festlegungen begründen, da Vertrauen eine gewisse Förmlichkeit und vor allem eine größere Stetigkeit voraussetzt, wie sie der Flächennutzungsplan gewährleistet¹⁰.

Gerade in einer Zeit, in der das städtebauliche Geschehen mehr denn je von an die Gemeinden herangetragenen Investitionsinteressen bestimmt wird und die Städte angesichts von Wirtschaftskrisen und sinkenden Haushaltseinnahmen zu einer flexiblen Behandlung von Einzelprojekten gezwungen sind¹¹, ist eine starke Flächennutzungsplanung unverzichtbar. Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung kann nämlich nur dann gelingen, wenn die koordinierten Planungsziele hinsichtlich des Nutzungsgefüges, der effektiven Ressourcennutzung und kostensparenden Erschließung in einem weniger flexiblen Planwerk festgelegt sind und nicht beliebig nach den im Alltagsgeschäft auftretenden tatsächlichen, vielfach aber auch nur vermeintlichen Entscheidungszwängen unbeachtet bleiben können. Zwar kann der Flächennutzungsplan auch geändert werden, wenn dies erforderlich ist, um eine beabsichtigte Investition in der Gemeinde zu ermöglichen. Die Förmlichkeit des Verfahrens stellt jedoch sicher, daß dies nicht willkürlich erfolgt, sondern nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen, das heißt insbesondere unter Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Dieser im Planungssystem angelegte Widerstand scheint unverzichtbar, wenn man bedenkt, daß die Steuerungs- und Bindungswirkung des Flächennutzungsplans durch die Änderungsmöglichkeit im Parallelverfahren ohnehin strukturell geschwächt ist.

¹⁰ Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 90.

¹¹ Hoffmann anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. - 25. Januar 1996, Seminarordner, S. 113 (116) (vervielfältigt).

Übersicht 16: Veröffentlichungen zur "Perspektive München"*

Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt München als Wirtschaftsstandort (A 1)
Die natürliche Bevölkerungsentwicklung in München (A 2)
Wanderbeziehungen und Bevölkerungsprognosen der Landeshauptstadt München (A 3)
Erwerbstätigenprognose für die Region München bis zum Jahr 2005 (A 4)
Klein- und Mittelbetriebe in Gemengelagen (A 5)
Entwicklungschancen deutscher Städte - Die Folgen der Vereinigung (A 6)
Wohnungsmarktanalyse (B 1)
Soziale und kommunikative Nutzung von Freiräumen (B 2)
Berufliche Erstausbildung in München - Bestandsaufnahme und Analyse - Ergebnisbericht (B 3)
Münchner Sozialstudie (B 4)
Aufenthalts- und Integrationsperspektiven neuer Zuwandergruppen (B 5)
Soziale Entwicklung München 2000 (B 6)
Wohnen in München II. Beschluß mit Anlagen
Erholungsrelevante Freiflächenversorgung für das Stadtgebiet (C 1)
München, kompakt - urban - grün. Neue Wege der Siedlungsentwicklung (C 2)
Verkehr in München - eine Bestandsaufnahme (C 3)
Münchener Perspektiven einer stadtverträglichen Mobilität - Verkehrsminde-
rungskonzept für die Landeshauptstadt München 1995 (C 4)
Hochhausstudie (C 5)
Baulandbericht
Untersuchung zur künftigen Entwicklung der Landwirtschaft im Stadtgebiet
Perspektiven für die Region München
Berufliche Weiterbildung: Ausgangssituation und kommunale Handlungsmög-
lichkeiten. Beitrag der ausländischen Bevölkerung für die Wirtschaft Mün-
chens und der Region
Der Standort München und die Öffnung Osteuropas: Auswirkungen und mög-
liche Strategien
München: Wirtschaft mit der Stadt
München im "neuen Europa"
Wirtschaftspolitisches Konzept für die Landeshauptstadt München
Langfristige Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem Münchener
Arbeitsmarkt
Urban Economic and Regeneration
Kommunalpolitische Konsequenzen des Münchener Armutsberichts
Münchener Armutsbericht Fortschreibung 1992
Politik für ältere Menschen in München
Bericht zur Situation der Familie in München

*Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

Schließlich muß noch darauf hingewiesen werden, daß der Flächennutzungsplan auch gegenüber den Fachplanungen gem. § 7 BauGB Bindungswirkung entfaltet und insoweit eine dauerhaftere Koordinierung unterschiedlicher Planungen gewährleistet als informelle Planungen.

2. Bevölkerungsentwicklung

Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, insbesondere nach Anzahl, räumlicher Verteilung, Altersgliederung und sozialer sowie beruflicher Zuordnung haben unmittelbar Einfluß auf die städtebauliche Entwicklung. So können sich z.B. andere und neue Verkehrsbeziehungen innerhalb des Stadtgefüges herausbilden, oder es kann eine Anpassung der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur erforderlich werden. Der Umfang der erforderlichen neuen Wohnbauflächen läßt sich ebenfalls nicht ohne Kenntnis der bisherigen und Prognose der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung bestimmen. Erkenntnisse über die bisherige Bevölkerungsentwicklung sowie die Prognose der voraussichtlichen Entwicklung im Planungszeitraum sind daher unverzichtbare Voraussetzungen für die Flächennutzungsplanung. Es geht darum, Aussagen über die Spannweite möglicher Entwicklungen und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens sowie die maßgeblichen Konditionen zu treffen¹².

Die Umfrage deutet darauf hin, daß die Gemeinden überwiegend entsprechende Erkenntnisse innerhalb der Verwaltung verfügbar machen und aufbereiten können. Nur 30 Prozent (33 Prozent AL, 20 Prozent NL) der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden gaben an, daß eine gesonderte Ausarbeitung hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zum Flächennutzungsplan erarbeitet wurde. Die erforderlichen Basisdaten lassen sich für die Gemeinden ohne großen Aufwand von den statistischen Landesämtern (hier auf der Grundlage der Volkszählungen) und von den örtlichen Einwohnermeldeämtern recherchieren.

Hierzu zählen insbesondere Angaben über

- die jährlichen Veränderungen der Anzahl der Einwohner,
- die Altersstruktur der Einwohner,
- die natürliche Einwohnerentwicklung (Sterbe- und Geburtenrate) und
- die Wanderungsbewegungen¹³.

Methodische Anforderungen stellt demgegenüber die Prognose der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung in der beabsichtigten Geltungsdauer des Flächennutzungsplans. Wie aufwendig die Gemeinden hierbei vorgehen, konnte im Rahmen der Umfrage nicht differenziert erfaßt werden. Der relativ niedrige Anteil

¹² Landeshauptstadt München, Prognosen in der Münchner Stadtentwicklungsplanung, München 1995 (Arbeitsbericht zur Stadtentwicklungsplanung, Nr. 28).

¹³ Braam, Stadtplanung, S. 55 f.

der Gemeinden, die angaben, hierzu eigenständige Ausarbeitungen gemacht zu haben, deutet darauf hin, daß in vielen Fällen ein eher geringer methodischer Aufwand betrieben wird. Die Flächennutzungsplanung der 60er und frühen 70er Jahre waren bestimmt durch einen ungebrochenen "Wachstumsglauben" und "technische Machbarkeitsphantasmen". Das erwartete "übergroße" Wachstum galt es lose zu steuern und zu lenken¹⁴. Dabei wurde, soweit überhaupt Entwicklungsperspektiven begründet wurden, der Trend der letzten Jahre festgeschrieben und allenfalls programmatisch nach oben korrigiert¹⁵. Ein differenzierteres Bild ermöglicht allerdings die Fallbeispielrecherche.

Der methodische Aufwand zur Bevölkerungsprognose war bei den exemplarisch untersuchten Flächennutzungsplänen sehr unterschiedlich. Zum Teil konnte auf vorhandene Prognosen aus der Landes- und Regionalplanung oder Kreisentwicklungsplanung zurückgegriffen werden. Ganz überwiegend erarbeiten die Gemeinden im Wege einer Trendfortschreibung auf der Basis der Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre eigene Vorstellungen über die voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung und gleichen diese dann ggf. mit den Prognosen der Landes-, Regional- oder Kreisplanung ab. Soweit Stadtentwicklungspläne vorliegen, konnte auf die im Rahmen dieser Pläne ermittelten Prognosen zurückgegriffen werden. Gleiches gilt, wenn Wohnungsbedarfsanalysen oder Wohnungsbauprogramme vorliegen. Nur in einem Fall wird auf eigene Prognosen ganz verzichtet.

In der Regel basieren die Bevölkerungsprognosen auf modifizierter Trendfortschreibung, das heißt, der sich aus den vergangenen Jahren ergebende Trend wird unter Einbeziehung der für relevant erachteten Rahmenbedingungen (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, großräumige Wanderungen, deutsche Einheit) überprüft und angepaßt. Dabei wird zum Teil auch in Varianten gedacht, und es werden verschiedene Szenarien entwickelt. Zur Begründung führt z.B. der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplanentwurf der Gemeinde Bad Zwischenahn aus:

"Die Nutzer von Prognosen wissen, daß die Qualität einer Prognose weitgehend von der Qualität der Prognoseannahmen abhängt, denn die Prognose selbst ist bereits vollständig in den Annahmen enthalten. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, den Bevölkerungszuwachs für die Gemeinde Bad Zwischenahn mit einer konkreten Zahl fassen zu wollen. Es werden vielmehr unterschiedliche Szenarien entworfen. Das Minimalszenario geht davon aus, daß die Bevölkerung bis zum Jahr 2004 um rund 4 Prozent wächst. Dies entspricht, bezogen auf den Basiswert 1993 (24 188 Einwohner), einem Orientierungswert von 25 155 Einwohnern. Das Maximalszenario stellt eine Bevölkerungsentwicklung von 6 Prozent und somit einen Orientierungswert von 25 693 Einwohnern dar. Voraussichtlich wird sich

14 Kratzsch anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. - 25. Januar 1996, Seminarordner, S. 131 (133).

15 Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 27 f.

die Bevölkerungsentwicklung innerhalb dieser beiden Orientierungswerte einpendeln."¹⁶

Nur etwa bei der Hälfte der untersuchten Fallbeispiele wird ausdrücklich "auf die Unsicherheiten der getroffenen Prognose hingewiesen. So führt z.B. der Erläuterungsbericht zum 1994 in Überarbeitung befindlichen Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück aus:

"Die Erstellung von Bevölkerungsprognosen im kommunalen Bereich war schon immer durch Unsicherheitsfaktoren belastet, wie z.B. Veränderung der Wanderungsbilanz aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung, unterschiedliche Familien- u. Altersstrukturen sowie Geburtenziffern der verschiedenen Sozialschichten usw. Trotz verbesserter Prognosemethoden und -techniken sind die heutigen Bevölkerungsvorausschätzungen im Grunde nicht 'sicherer' geworden, da sie nach wie vor im Prinzip auf der sogenannten 'Trend-Extrapolation' beruhen, d.h. daß Entwicklungen aus der Vergangenheit in die Zukunft projiziert werden.

Lediglich Zeitspannen, die die zum Zeitpunkt der Prognose bereits Geborenen betreffen, erlauben für die sogenannte natürliche Bevölkerungsentwicklung ziemlich sichere Prognosen. Diese Zeitspannen sind in der Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung im wesentlichen angesprochen: Für die heute Geborenen werden in 6 Jahren Schulräume, in 15 Jahren Arbeitsstätten benötigt. Deshalb ist es erforderlich, Bevölkerungsprognosen durch Fortschreibung laufend auf den neuesten Stand zu bringen. Dagegen gibt es für das 'Wanderungs'-Verhalten der Bevölkerung keine solchen einigermaßen 'sicheren' Zeitspannen, es sei denn, man rechnete insgesamt mit einer längeren Frist der wirtschaftlichen Beruhigung."¹⁷

In den neuen Ländern ergeben sich durch den vehement ablaufenden wirtschaftlichen Umbruch noch gravierendere Unwägbarkeiten, worauf in den Erläuterungsberichten zu den Flächennutzungsplänen und Planentwürfen aus Halle, Leipzig und Potsdam hingewiesen wird:

"Jede Prognose zur Einwohnerentwicklung von Leipzig ist gegenwärtig mit großem Risiko verbunden. Besonders das Wanderungsverhalten sowohl in quantitativer Hinsicht, d.h. der absolute Beitrag der Zu- und Abwanderungen, als auch das Wanderungsverhalten in qualitativer Hinsicht, z.B. Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern und Zuwanderung von wenig qualifizierten Arbeitnehmern aus den osteuropäischen Ländern, ist zum momentanen Zeitpunkt nur schwer abschätzbar. Sämtliche für die Stadt Leipzig als auch für die Region erstellten Bevölkerungsprognosen gehen von einem Rückgang der Bevölkerungszahl in unterschiedlicher Höhe aus. Doch die Bevölkerungsentwicklung ist auch

16 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn, Entwurfsstand Juli 1994, S. 169.

17 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück, S. 40.

von politischen Entscheidungen außerhalb Deutschlands und vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung in den nächsten Jahren abhängig.

Andererseits steht wiederum außer Frage, daß der Raum Leipzig infolge seiner günstigen Verkehrslage, neben Berlin, diejenige Region in den neuen Bundesländern ist, in der überdurchschnittlich investiert wird. Zahlreiche Großprojekte wie die Verlagerung der Messe, der Ausbau des Flughafens Leipzig-Halle, das Güterverteilzentrum, der Mitteldeutsche Rundfunk, der Aus- und Aufbau eines leistungsfähigen Verkehrsnetzes sind Hinweise, welchen Stellenwert Leipzig im nationalen und internationalen Standortgefüge hat. Von den wenigen aufgeführten und den zahlreicheren nicht aufgeführten kleinen Projekten werden mit großer Wahrscheinlichkeit positive Impulse ausgehen, die für die Stadt Leipzig als auch für die Region im gesamten zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung führen können.

Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang auf der einen Seite und eine mögliche positive wirtschaftliche Entwicklung auf der anderen Seite sind die gegensätzlichen Pole, innerhalb der ein Flächennutzungsplan zu erstellen ist. Trotz der negativen Bevölkerungsprognosen, die alle, wie oben erwähnt, mit großen Unsicherheitsfaktoren behaftet sind, scheint es angebracht zu sein, die Stadtentwicklung und die Stadtplanung auf eine mittel- bis langfristige Bevölkerungszahl von 500 000 Einwohnern anzulegen. Mit dieser strategischen Entscheidung werden die Strukturen für die nächsten Jahrzehnte gelegt. Das Instrument zur Realisierung der städtebaulichen Ziele ist der Flächennutzungsplan als Teil der Bauleitplanung.¹⁸

Die Leistungsfähigkeit von Prognosen muß nach alledem deutlich relativiert werden. Sie können nur Anhaltspunkte für die Ableitung der voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde im Zeithorizont der Planung sein. Insoweit sind sie unverzichtbare Elemente einer versachlichten Diskussion von Entwicklungsperspektiven. Sie sind allerdings wertlos, wenn sie nicht in Relation zu anderen die Entwicklungsperspektive der Gemeinde bestimmenden Kriterien gestellt werden. Übergeordnete Entwicklungen z.B. auf nationaler oder globaler Ebene lassen sich ohnehin kaum fassen. So bleibt der Flächennutzungsplanung nur die Möglichkeit einer Annäherung über alternative Szenarien, um die vorhersehbaren Bedürfnisse zu bestimmen. Die damit beschreibbare Spannweite von Entwicklungsmöglichkeiten erfordert einen ausreichenden Spielraum beim Vollzug der planerischen Darstellungen. Dies wiederum kollidiert möglicherweise mit dem Ziel der Ressourcenschonung, das mit der Bodenschutzklausel in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB ausdrücklich Eingang in das BauGB gefunden hat und nach herrschender Meinung als Optimierungsgebot in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen

18 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 26 f.

ist¹⁹. Mit Grund und Boden soll danach sparsam und schonend umgegangen werden. Sparsamer Umgang mit Grund und Boden verlangt eine quantitative Beschränkung des Bodenverbrauchs für Siedlungszwecke, das heißt, neue Bauflächen sollen nur dann dargestellt werden, wenn sie zur Deckung des nachgewiesenen Bedarfs erforderlich sind²⁰. Die damit verbundene Erwartung, der Flächennutzungsplan könne einen tragfähigen Beitrag zur Begrenzung des Flächenverbrauchs leisten, muß aber deutlich relativiert werden, denn die in Flächenausweisungen zu übersetzenden Bedürfnisse der Gemeinde werden maßgeblich bestimmt durch die Entwicklung des individuellen Wohlstandsniveaus (Wohnflächenverbrauch, Motorisierungsquote, Ausstattungsstandards für soziale Infrastruktur usw.)²¹.

Der Umfang des Ressourcenverbrauchs kann deshalb durch die Flächennutzungsplanung nur in geringem Maß beeinflusst werden. Andere Instrumentenbereiche, wie z.B. die Anlastung der tatsächlichen Kosten des Flächenverbrauchs durch eine entsprechende Ausgestaltung der Besteuerung von Grund und Boden, erscheinen hier erfolgversprechender²². Der Flächennutzungsplanung bleibt insoweit die Aufgabe, Flächeninanspruchnahme auf die geeigneten Flächen zu lenken, das heißt umgekehrt: die weniger geeigneten Flächen zu schützen. Hierzu gehört auch die Prioritätensetzung bei der Flächeninanspruchnahme in zeitlicher Hinsicht. Auf diese Weise läßt sich zudem der Zielkonflikt zwischen der Notwendigkeit, ausreichend Spielraum für Entwicklungsalternativen zu schaffen, und der Schonung der Ressourcen mildern. Ob entsprechende zeitliche Prioritäten angesichts des durch einzelne Investitionsvorhaben bestimmten städtebaulichen Geschehens durchgehalten werden können, ist zumindest in Gemeinden mit erheblichem privatem Investitionsbedarf fraglich. Die Fallbeispielrecherche bestätigt diese eher skeptische Einschätzung²³.

Unter Hinweis auf das Scheitern der prognosegestützten quantitativen Planung wird z.T. ein an den Potentialen des Raums orientierter Planungsansatz verfolgt²⁴. Grundannahme dieses Ansatzes ist, daß jede Raumeinheit eine ihr eigene Grenze der Belastbarkeit aufweist. So wurden etwa in Flensburg im Rahmen der Flächennutzungsplanung Wohnungsbaupotentiale ermittelt. Um keine übermäßige Inanspruchnahme von Fläche im Rahmen der ermittelten Potentiale zu ermög-

19 Vgl. *Hinzen u.a.*, Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, S. 25 mit weiteren Nachweisen.

20 Ebenda sowie *Book*, Bodenschutz durch räumliche Planung, S. 88.

21 *Kratzsch* anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung", Seminarordner, S. 131 ff.

22 Vgl. hierzu etwa den Vorschlag einer kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer, *Apel/Henckel u.a.*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren, Berlin 1995, S. 122 ff. (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16).

23 Vgl. Kapitel XI, 13.

24 *Börstinghaus/Schroeders*, Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 1993, S. 212 (216).

lichen und den erforderlichen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur auf bestimmte Bereiche bündeln zu können, ist es dann unverzichtbar, Prioritäten der Inanspruchnahme festzulegen. Dabei muß die Aktivierung der im Siedlungsbestand vorhandenen Potentiale im Interesse der Ressourcenschonung prinzipiellen Vorrang haben. Die Steuerungskraft des Flächennutzungsplans hängt allerdings bei diesem an Potentialen ausgerichteten Planungsansatz davon ab, daß die Festlegungen hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme durchgesetzt werden können. Dies aber dürfte in Städten mit dynamischer Entwicklung in der Regel kaum möglich sein²⁵.

3. Wohnflächenbedarf

Die Ableitung des Wohnflächenbedarfs erfolgt in allen untersuchten Fallbeispielen entsprechend dem sich aus Bevölkerungsentwicklungsprognosen ergebenden zusätzlichen Bedarf. Dabei werden in der Regel Vorstellungen über die Siedlungsdichte, die Belegungsdichte je Wohneinheit und den Ersatzwohnungsbedarf bei Gebäudeabgängen zugrunde gelegt. Die Gemeinden berücksichtigen auch, in welchem Umfang der Wohnflächenbedarf innerhalb bestehender, noch nicht ausgenutzter Bauflächen gedeckt werden kann²⁶.

In einem Fall wird in die Bedarfsermittlung von vornherein eingerechnet, daß 10 bis 15 Prozent der neu dargestellten Wohnbauflächen nicht innerhalb der beabsichtigten Geltungsdauer des Plans verfügbar gemacht werden können.

In neun der insgesamt untersuchten Fallbeispiele wurden hierzu gesonderte Gutachten erarbeitet. Der sich im Rahmen der Umfrage ergebende Anteil ist erheblich geringer. Lediglich 28 Prozent der befragten Gemeinden gaben an, eine Wohnungsbedarfsprognose zur Flächennutzungsplanung erarbeitet zu haben.

4. Wirtschaftliche Entwicklung

Die Berücksichtigung der Belange der Wirtschaft ist unverzichtbare Voraussetzung für die sachgerechte Steuerung der städtebaulichen Entwicklung im Rahmen der Flächennutzungsplanung. Die Bauleitplanung hat einen Beitrag zur Sicherung einer tragfähigen wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde zu leisten. Sie muß insbesondere ausreichend geeignete Standorte für die Ansiedlung, ggf. auch Umsiedlung von Gewerbebetrieben darstellen und vorhandene Standorte für die Weiterentwicklung der bestehenden Gewerbebetriebe sichern und entwickeln²⁷.

25 Vgl. Kapitel VI 13.

26 Braam, Stadtplanung, S. 57.

27 Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 Rn. 79.

Wie bei der Einschätzung des Wohnflächenbedarfs müssen die Gemeinden deshalb Grunddaten über die wirtschaftliche Entwicklung ermitteln und bewerten, um auf dieser Grundlage den voraussichtlichen Bedarf an zusätzlichen Gewerbeflächen zu prognostizieren.

Bei der Ermittlung der Grunddaten können die Gemeinden in der Regel auf vorhandene Datensätze verschiedener Quellen zurückgreifen, wie z.B.

- die Volkszählungsdaten (Anzahl der Erwerbstätigen, Beschäftigten usw.),
- Statistiken der statistischen Landesämter (Anzahl der Beschäftigten, Handwerkszählungen),
- Gutachten auf Regions- oder Kreisebene (z.B. Prognosedaten für die Stadt und Region München).

Soweit ein Stadtentwicklungs- oder Ortsentwicklungsplan vorliegt, sind dort in der Regel bereits Aussagen über die bisherige und die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung getroffen (z.B. in Greven und Olching). Auf diese kann dann im Flächennutzungsplan Bezug genommen werden.

Gesonderte Gutachten zur Wirtschaftsentwicklung (insbesondere Arbeitsstättenprognosen und Wirtschaftsprogramme) haben nur vergleichsweise wenige der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden zur Vorbereitung des Flächennutzungsplans erarbeitet oder erarbeiten lassen. Nur 14 Prozent (13 Prozent AL/14 Prozent NL) dieser Gemeinden gaben an, Arbeitsstättenprognosen dafür erstellt zu haben. Bei Wirtschaftsprogrammen ist der Anteil mit 6 Prozent (5 Prozent AL/10 Prozent NL) noch geringer.

Die Entwicklung des produzierenden Gewerbes, bei Büronutzungen, Einzelhandel, Landwirtschaft usw. verläuft vielfach unterschiedlich und zieht jeweils spezifischen Flächenbedarf nach sich. Entsprechend differenzierte Erwägungen werden aber nur in den größeren der untersuchten Fallbeispielgemeinden aufgestellt. Quantitativ ins Gewicht fallen vor allem Gutachten zur Einzelhandelsentwicklung und Zentrenstruktur (vgl. Abbildung 13), die bei sechs der untersuchten Fallbeispielgemeinden vorlagen. Bei der Umfrage gaben 21 Prozent (16 Prozent AL/58 Prozent NL) der antwortenden Gemeinden an, Einzelhandelskonzepte im Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung erarbeitet zu haben. Der besonders hohe Anteil in den neuen Ländern dürfte daher rühren, daß die Entwicklung des Einzelhandels dort besonders dynamisch verläuft und insoweit dringend gesicherte Erkenntnisse über den Versorgungsstand und den Flächenbedarf (auch in der räumlichen Verteilung) benötigt wurden²⁸. In Bayern findet sich aufgrund der dort praktizierten Förderungspolitik zum Teil eine sogenannte agrarstrukturelle Vorplanung (z.B. in Günzburg und in München). "Diese Untersuchungen sollen dann mit der Stadtentwicklungsplanung befaßten Gremien den Stellenwert stadt-

²⁸ Vgl. hierzu insbesondere den Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle (Saale), Entwurfsstand August 1995, S. 65 ff.

naher Landwirtschaft aufzeigen und Vorschläge zur Harmonisierung landwirtschaftlicher und stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen geben".²⁹

Bei acht Fallbeispielen wurden Arbeitsstättenprognosen und in vier Fällen Wirtschaftsprogramme im Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung erarbeitet. Vor allem die Großstädte beschäftigen sich im Rahmen der Flächennutzungsplanung und in besonderen Gutachten und Konzeptionen mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Die kleineren Gemeinden begnügen sich überwiegend mit der Erläuterung der Erwerbsstruktur und der Pendlerbeziehungen. Eine Ableitung des Gewerbeflächenbedarfs auf dieser Grundlage erfolgt in der Regel aber nicht. Der Umfang der im Flächennutzungsplan neu dargestellten Gewerbeflächen wird in diesen Fällen allein kommunalpolitisch begründet. Demgegenüber leiten die größeren Fallbeispielgemeinden auf der Grundlage entsprechender Gutachten den Gewerbeflächenbedarf aus der Bevölkerungs-, Erwerbstätigkeits- und Beschäftigtenentwicklung sowie den Pendlerbewegungen ab. Methodisch handelt es sich dabei in der Regel um eine modifizierte Trendfortschreibung. In diesen Prognosen werden absehbarer Bedarf aus Betriebsverlagerungen, Erwägungen zur Standortgunst und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde, zu allgemeinen Entwicklungen in der gewerblichen Wirtschaft (Tertiärisierung/Technologisierung usw.) und ähnliche Faktoren mitberücksichtigt.

In Halle wurde die Prognose nicht als Trendfortschreibung, sondern im Sinne einer Tendenzaussage unter Rückgriff auf Vergleichswerte westdeutscher Städte erstellt, und zwar differenziert auf der Grundlage der verschiedenen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung (vgl. Tabelle 5). Maßgeblich für die Auswahl der Vergleichswerte waren Parallelen zur Arbeitsplatzstruktur und Bevölkerungszahl³⁰.

Soweit eine entsprechende Ableitung des Gewerbeflächenbedarfs vorgenommen wurde, wurde zugleich auf die erheblichen Unsicherheiten der Flächenbedarfsermittlung hingewiesen. Besonders differenziert sind die diesbezüglichen Ausführungen im Erläuterungsbericht der Gemeinde Bad Zwischenahn:

"Auf die Gewerbeflächenpolitik einer Gemeinde wirken sich im besonderen die produktionsbezogenen Innovationen sowie gesellschaftspolitische Veränderungen aus. So stellt der sich seit längerem abzeichnende technische Wandel (Produktionsverfahren, Konzentrationsprozesse) neue Anforderungen an die Gewerbeflächenausweisung. Eine Rund-um-die-Uhr-Produktion mit Schichtarbeitszeiten bedeutet erheblich größere Lärmbelastungen für die Umwelt als Gewerbebetriebe mit üblichen Arbeitszeiten. In vielen Bereiche haben computergesteuerte Systeme Einzug gehalten. Viele dieser Endprodukte benötigen aufgrund des High-Tech-Einsatzes heute andere, qualitativ anspruchsvollere (trocken, geschlossen) Lager-

29 *Landeshauptstadt München*, Landwirtschaft und Gartenbau in München, Agrarstrukturelle Vorplanung, München 1989, S. IX.

30 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle, Entwurfsstand August 1995, S. 47.

standorte. Zunehmend werden produktionsorientierte Dienstleistungen nachgefragt, die die Bereiche des Marketing, der Beratung, der Entwicklung, des Vertriebs der Produkte u.ä. umfassen. Diese Dienstleistungsbetriebe stellen ein Gewerbe neuen Typs dar, dessen Flächenansprüche oft in wohnungsnaher Umgebung in Mischgebieten zu berücksichtigen sind.

Tabelle 5: Geschätzter Gesamtbedarf an Grundstücksflächen für das verarbeitende Gewerbe in verschiedenen Szenarien*

Bevölkerungsszenario Erwerbsquote	Ein- wohner	Ein- wohner	Erwerbs- tätige des verarb. Gewer- bes Stadt Halle	Erwerbs- tätige des verarb. Gewer- bes Region insges.	Bedarf gewerbl. Brutto- bauiland in ha	Bedarf gewerbl. Brutto- bauiland in ha
	Stadt Halle	Region insges.			Stadt Halle	Region insges.
Unteres Bevölkerungsszenario			27 300	34 020	819	1 020
Untere Erwerbsquote	260 000	324 000				
Unteres Bevölkerungsszenario			30 332	37 798	909	1 134
Obere Erwerbsquote						
Mittleres Bevölkerungsszenario			28 875	36 225	866	1 087
Untere Erwerbsquote	275 000	345 000				
Mittleres Bevölkerungsszenario			32 081	40 248	962	1 207
Obere Erwerbsquote						
Oberes Bevölkerungsszenario			30 450	38 430	913	1 153
Untere Erwerbsquote	290 000	366 000				
Oberes Bevölkerungsszenario			33 831	42 697	1 014	1 280
Obere Erwerbsquote						
Mittelwert	275 000	345 000	30 565	38 358	916	1 150

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle (Saale), Entwurfsstand August 1995, S. 48.

Ein gewisser Flächenbedarf entsteht fast immer aus der Notwendigkeit, Gemengelagen zu entzerren. Für die auszulagernden Betriebe müssen entsprechende Gewerbeflächen zur Verfügung gestellt werden.

Eine Gemeinde sollte die unterschiedlichen Flächenansprüche in ihrer Gewerbeflächenpolitik berücksichtigen. Das Wissen um die allgemeinen wirtschaftlichen

Entwicklungstrends vermittelt nicht nur Kenntnisse über den quantitativen, sondern auch über den qualitativen Flächenbedarf.

Durch die Bereitstellung bzw. planerische Sicherung von ausreichend großen, konfliktfreien und attraktiven Bauflächen trägt die Flächennutzungsplanung zur indirekten Förderung der Wirtschaftsentwicklung im Sinne einer Angebotsplanung in der Gemeinde bei.

Die Darstellung von gewerblichen Bauflächen allein reicht aber nicht aus, um die ökonomische Situation zu verbessern. Dies ist vielmehr vor allem von folgenden Faktoren abhängig:

- aktive Wirtschaftsförderung durch Gemeinde, Landkreis, Land und Bund im Zuge entsprechender Programme und Maßnahmen,
- betriebliche Entwicklung der vorhandenen Unternehmen,
- politisch-ökonomische Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik bzw. in Europa."³¹

Das Angebot geeigneter Gewerbeflächen wird, wie es hier zum Ausdruck kommt, durchweg als Bestandteil einer kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik verstanden. Der Umfang der Gewerbeflächen wird deshalb zwangsläufig auch durch das Interesse an einer möglichst optimalen Wahlfreiheit für ansiedlungswillige Gewerbebetriebe beeinflusst. Besonders eklatant tritt dieses Interessengeflecht bei dem in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam zu Tage. Während das Stadtplanungsamt auf der Grundlage eines externen Gutachtens einen Gewerbeflächenbedarf von 70 ha zugrunde legt, hält das Amt für Wirtschaftsförderung 175 ha neue Gewerbeflächen für erforderlich³².

Eine offensive Gewerbeflächenpolitik läßt sich in Anbetracht der Unschärfen aller Prognosen des Gewerbeflächenbedarfs gut rechtfertigen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ausdrücklich als ein zu beachtender Belang in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB aufgeführt sind. Auf diese Vorschrift wird allerdings in keinem der untersuchten Fallbeispiele hingewiesen.

Im Ergebnis geht es den Gemeinden mithin in der Regel eher darum, neue Gewerbeflächen in ausreichendem Umfang darzustellen, als um eine Beschränkung der Flächendarstellung auf den nachgewiesenen Bedarf, wie dies insbesondere nach der Bodenschutzklausel (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) geboten wäre. Der Flächennutzungsplan soll "auf mögliche abweichende Entwicklungen flexibel reagieren können"³³. Deutlich wird dies auch aus den Ausführungen der Stadt Halle:

31 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn, Entwurfsstand Juli 1994, S. 98 f.

32 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam, Entwurfsstand Oktober 1993, S. 45.

33 Ebenda, S. 46.

"Die gegenwärtige Situation läßt langfristig gesicherte Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung noch nicht zu. Vorerst dienen Vergleichswerte aus den Alt-Bundesländern als Orientierungsrahmen. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit Halles als Wirtschaftsstandort zu stärken. Die Flächennutzungsplanung übernimmt dabei eine wichtige Vorsorge-Aufgabe. Sie muß Bestandsschutz gewährleisten (insbesondere für Betriebe mit geringer Kapitalausstattung und Umsatzerwartung) und zugleich ausreichende und gut nutzbare Entwicklungsflächen für Neuan siedlungen, dringend erforderliche Standortverlagerungen und Betriebsausweitungen anbieten"³⁴.

Der darin zum Ausdruck kommende Zielkonflikt zwischen "Wirtschaftsförderung" einerseits und "Verantwortung gegenüber den natürlichen Ressourcen" relativiert alle Anstrengungen zur Beschränkung des Flächenverbrauchs. Sehr viel stärker als bei Wohnbauflächen werden die "Bedürfnisse der Gemeinde" bei Gewerbeflächen durch das Nachfrageverhalten der privaten Akteure bestimmt. Auch hier gilt deshalb, daß die Möglichkeiten, den Umfang des Flächenverbrauchs zu reduzieren, sehr beschränkt sind. Für die Städte heißt dies vor allem, alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung in ihren Auswirkungen mit dem Ziel der Ressourcenverantwortung abzugleichen. Hierzu bietet das Flächennutzungsplanverfahren einen geeigneten Rahmen. Der Flächennutzungsplan kann insoweit als strategisches Instrument zur Initiierung einer ressourcenverantwortlichen Wirtschaftsförderungspolitik gelten³⁵. Hierzu gehört insbesondere ein aktives Gewerbeflächenmanagement auf der Grundlage genauer Kenntnisse über die Entwicklungspotentiale im Siedlungsbestand. Hilfreich können auch Pilotprojekte mit Vorbildwirkung sein. Die Chancen einer solchen Gewerbeflächenpolitik dürften in Anbetracht der überörtlichen Rahmenbedingungen eher gering sein³⁶.

5. Landschaftsplanung

Einen besonderen Stellenwert hat die Landschaftsplanung³⁷, die mit landesrechtlichen Abweichungen überwiegend auch als landschaftspflegerische Grundlagenplanung für die Bauleitplanung konzipiert ist (vgl. hierzu Tabelle 6). Es überrascht daher, daß nicht mehr der befragten Gemeinden einen Landschaftsplan im Vorfeld des Flächennutzungsplans aufgestellt haben. In den alten Ländern mag dies zum Teil mit dem Alter der Flächennutzungspläne zusammenhängen, da die örtliche Landschaftsplanung nicht selten erst nach Beschluß über den Flächennutzungsplan eingeführt wurde.

34 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle (Saale), Entwurfsstand August 1995, S. 45.

35 Börstinghaus/Schroeders, in: Raumforschung und Raumordnung, 1993, S. 212 (217).

36 Apel/Henckel u.a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren, S. 106 f.

37 Vgl. zu den landschaftsplanerischen und sonstigen ökologischen Grundlagen auch Hinzen u.a., Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, S. 36-58.

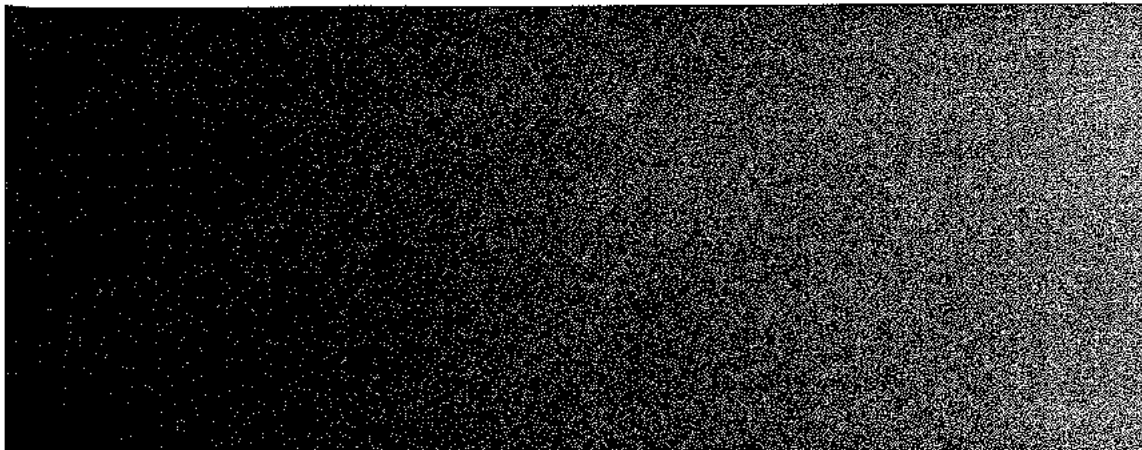


Tabelle 6: Verhältnis von Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung*

	Träger der Planung		Verfahren			Integration		
	Gemeinde	Staatl. Naturschutzbehörde	selbstständig	parallel integriert	eigenständig	muß	solli	nicht geregt
Baden-Württemberg	x				x		x ¹	
Bayern	x			x		x		
Berlin	x		x					x
Brandenburg	x				x			
Bremen		x	x ²					x
Hamburg	x		x					x
Hessen	x		x		x ³			x ⁴
Mecklenburg-Vorpommern	x							
Niedersachsen	x				x			x ⁵
Nordrhein-Westfalen		x	x					x
Rheinland-Pfalz	x			x		x		
Saarland	x		x					x ⁶
Sachsen	x				x	x		
Sachsen-Anhalt	x				x			x ⁵
Schleswig-Holstein	x							
Thüringen		x			x	x		

*Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 Soweit erforderlich und geeignet.
- 2 Landschaftsprogramm für das Land.
- 3 Soweit noch kein Landschaftsplan vorhanden ist.
- 4 Form, Inhalt und Voraussetzung für die Übernahme werden durch Rechtsverordnung geregelt.
- 5 Darlegungspflicht im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans.
- 6 Integration in den Bebauungsplan vorgesehen, soweit geeignet.

Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz sehen vor, daß der Landschaftsplan unmittelbar in den Flächennutzungsplan integriert wird. Dies setzt nicht zwangsläufig voraus, daß die landschaftsplanerischen Darstellungen auf der Planzeichnung des Flächennutzungsplans erfolgen.

Die Stadt München berichtet, daß die während des Aufstellungsverfahrens eingeführte parallele und unmittelbar integrierte Landschaftsplanung zu einer Verzögerung in der Bearbeitung geführt habe, da man sich mit den neuen Anforderungen zunächst vertraut machen mußte. Diese Verzögerung betrug mindestens drei Jah-

re. Im ersten Teilbereichsänderungsverfahren (beschlossen 1985) habe man den Landschaftsplan noch als gesonderten Plan neben dem Flächennutzungsplan beschlossen. Von dieser Verfahrensweise wurde bei den weiteren Teiländerungsplänen abgewichen, da eingewandt wurde, eine gesonderte Darstellung der landschaftspflegerischen Ziele könne dazu führen, daß diese übersehen werden. Deshalb sei man in München dazu übergegangen, auch die landschaftspflegerischen Ziele mit auf der Planzeichnung des Flächennutzungsplans darzustellen. Die Lesbarkeit des Plans hat hierunter allerdings gelitten. Ebenfalls mit einer Planzeichnung ist das (bayerische) Fallbeispiel Günzburg ausgekommen. Der Günzburger Flächennutzungsplan enthält sehr differenzierte Darstellungen für die Grün- und Freiflächen.

In anderen Bundesländern erlauben die Landesnaturschutz- oder Landespflegegesetze eine mittelbare Integration, das heißt, die Darstellungen des Landschaftsplans können oder sollen in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden. Die meisten dieser Länder sehen ebenfalls vor, daß der Landschaftsplan parallel zum Flächennutzungsplan aufgestellt wird.

Die Stadt Rüsselsheim in Hessen hat dementsprechend nicht nur einen Landschaftsplan parallel zum Flächennutzungsplan aufgestellt, sondern diesen unmittelbar in den Flächennutzungsplan eingearbeitet. Seitens der Aufsichtsbehörde bestanden hiergegen zunächst Bedenken, die allerdings im Ergebnis ausgeräumt werden konnten.

Die Stadtstaaten kennen eine selbständige Landschaftsplanung, die die Flächennutzungsplanung durch die Darstellung der Grundsätze und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergänzt. Im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans Berlin (1994) heißt es hierzu: "Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm sind aufeinander bezogen und ergänzen einander. Aufgabe des Flächennutzungsplans ist es, die Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet entsprechend den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Diese Darstellung ist Ergebnis der Abwägung aller unterschiedlichen Ansprüche und Belange einschließlich der Belange der Landschaftsplanung.

Die Aufgabe des Landschaftsprogramms besteht dagegen in der Darstellung von Erfordernissen und Maßnahmen zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Solche Maßnahmen orientieren sich an der jeweils vorhandenen Flächennutzung (Frei- und Bauflächen). Dort, wo der Flächennutzungsplan neue Nutzungen vorsieht, sind im Landschaftsprogramm die auf entsprechende Nutzungen bezogenen Entwicklungsziele und Maßnahmen aufzuzeigen.

Die Inhalte des Flächennutzungsplans und des Landschaftsprogramms sind gemeinsame Grundlage für die teilräumliche Planung und planungsrechtlicher Rahmen für die Entwicklung von Bebauungs- und Landschaftsplänen."³⁸

In Nordrhein-Westfalen liegt die Landschaftsplanung nicht in der Zuständigkeit der Gemeinden. Sie ist dort räumlich auf den Außenbereich beschränkt, so daß es hier keine Form mittelbarer oder unmittelbarer Integration gibt. Gleichwohl erarbeiten einige nordrhein-westfälische Gemeinden landschaftspflegerische Konzepte zur Vorbereitung und Qualifizierung der Flächennutzungsplanung auch im Hinblick auf die Abarbeitung der Eingriffs-/Ausgleichsproblematik (§ 8a Abs. 1 BNatSchG). So hat z.B. die Stadt Rheine einen landschaftspflegerischen Fachbeitrag in Auftrag gegeben, der zunächst Grundlage für einen Stadtentwicklungsplan und dann für den Flächennutzungsplan sein soll. In welcher Form dieser schließlich in der Flächennutzungsplanung integriert wird, steht noch nicht fest.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, daß Landschaftsplanung - gleich, ob in integrierter oder selbständiger Form - heute zum Standardprogramm der Flächennutzungsplanung gehört³⁹. Von ihr ist eine qualifizierte Grundlage für die Beurteilung der Wertigkeit von Landschaftsräumen insgesamt und Landschaftsbestandteilen im einzelnen sowie deren Entwicklungsmöglichkeiten zu erwarten. Hierzu gehört auch die Bewertung des Landschaftsbildes. Auf dieser Grundlage können Tabu-Bereiche und Prioritäten definiert werden. Die Landschaftsplanung ist damit essentielles Element einer ressourcenschonenden Flächennutzungsplanung.

6. Verkehrsentwicklungsplanung sowie sonstige vorbereitende Planungen und Gutachten

Um die technische, soziale und Verkehrsinfrastruktur den tatsächlichen Erfordernissen gemäß zu berücksichtigen und durch entsprechende Darstellungen zu entwickeln, um ferner die Auswirkungen der Flächennutzungsplanung auf das soziale Gefüge und die Umwelt einschätzen zu können, müssen die mit der Planaufstellung befaßten Dienststellen eine Vielzahl zum Teil sehr spezieller Informationen erfassen und bewerten. Dabei können sie vielfach auf in anderen Dienststellen der Kommunalverwaltungen oder in anderen Fachbehörden vorhandene Planungen, Kataster und Gutachten zurückgreifen. Zum Teil werden aber auch aus Anlaß der Flächennutzungsplanung, dann in der Regel in Abstimmung mit der jeweiligen Fachverwaltung, entsprechende Planungen und Gutachten erst erarbeitet. Einen Überblick über die im Rahmen der Umfrage genannten Fachplanungen und Gutachten gibt Übersicht 17.

³⁸ Erläuterungsbericht Berlin, S. 55.

³⁹ Vgl. auch Kapitel VI, 7.

Besonders intensiv beschäftigen sich die Gemeinden mit dem Thema Verkehr. 55 Prozent (50 Prozent AL/77 Prozent NL) der sich an der Umfrage beteiligenden Gemeinden gaben an, einen Verkehrsentwicklungs-, Generalverkehrsplan oder ähnliche Konzepte aufgestellt zu haben oder gerade aufzustellen. Die Bedeutung der Verkehrsbelange für die Kommunen wird auch durch die Fallbeispielrecherche bestätigt. Mit einer Ausnahme haben alle Gemeinden generelle Verkehrskonzepte erarbeitet oder erarbeiten lassen und diese ihrer Flächennutzungsplanung zugrunde gelegt. Alle Fallbeispielgemeinden beschäftigen sich zudem mit den Möglichkeiten der Entwicklung des ÖPNV. Überwiegend finden auch die Aspekte "Ruhender Verkehr" und "Rad- und Fußwegenetz" Beachtung. Zum Teil wurden hierzu gesonderte Konzepte entwickelt. Fünf der untersuchten Fallbeispielgemeinden entwickelten im Rahmen ihrer Flächennutzungspläne Konzepte zur Verkehrsberuhigung. In acht Fällen fand neben den überörtlichen Verkehrswegen und den örtlichen Hauptverkehrsstraßen auch das untergeordnete Straßennetz Beachtung. In der Regel werden dann allgemeine Hinweise gegeben, die bezogen auf bestimmte Teilräume konkretisiert werden (z.B. Entlastung der Altstadt vom Durchgangsverkehr).

Der Güterverkehr findet - anders als der Personenverkehr - überwiegend keine Beachtung. Nur die ostdeutschen Fallbeispielgemeinden thematisieren den Güterverkehr, in einem Fall aber nur ganz allgemein. Im übrigen werden im Zusammenhang mit den Erfordernissen des Güterverkehrs auch die Aspekte "Schienennetz" und "Schifffahrt" thematisiert.

Bei der sozialen Infrastruktur greifen die Gemeinden überwiegend auf Fachplanungen der jeweiligen Fachverwaltungen zurück. Alle Fallbeispielgemeinden erfassen ausweislich der jeweiligen Erläuterungsberichte zumindest den Bestand der sozialen Einrichtungen. Hierzu gehören vor allem

- Schulen differenziert nach Schulart, Schülerzahlen usw.,
- Kindertagesstätten, Kindergärten,
- Jugendfreizeiteinrichtungen,
- Alteneinrichtungen,
- Einrichtungen für Behinderte,
- Spielplätze,
- Sportstätten und
- Krankenhäuser.

Für Schulen und Kindertagesstätten wurde in den meisten der untersuchten Fallbeispielgemeinden unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung, der Geburtenrate und der Altersstruktur eine Bedarfsprognose vorgenommen. Soweit vorhanden, wurde diese mit Schulentwicklungsplänen abgegli-

chen. Im übrigen wurde die Planung auf die Angaben der Landesschulämter gestützt⁴⁰.

Bei den Kindergärten ergeben sich Anforderungen aus den einschlägigen Bundes- und Landesgesetzen. Nur in einem Fall wurde die Kindergartenentwicklung im Rahmen der Flächennutzungsplanung ausdrücklich mit der gemeindlichen Investitionsplanung abgeglichen⁴¹.

Für Jugendfreizeit und Alteneinrichtungen werden, wenn überhaupt, nur allgemeine Ziele formuliert. Probleme scheinen diesbezüglich vor allem im Hinblick auf Bedarfsermittlung zu bestehen. So legte man in Potsdam einen für Berlin entwickelten Richtwert für Jugendfreizeiteinrichtungen (128 Plätze pro 10 000 EW) zugrunde, schränkte aber zugleich ein, daß dieser wegen der in Potsdam abweichenden Bevölkerungsstruktur nur eingeschränkt gelten könne⁴². Bei Alteneinrichtungen wurden in einem Fall Richtwerte aus dem Jahre 1956 zugrunde gelegt⁴³.

Für die Ausstattung mit Spielplätzen werden zum Teil unterschiedliche Richtwerte (in Potsdam 1 m²/EW, in Greven 1 bis 1,5 m²/EW zugrunde gelegt. Auch dies deutet auf Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Bedarfs hin:

Die technische Infrastruktur wird ebenfalls im Rahmen der Flächennutzungsplanung bei allen Fallbeispielen dokumentiert. Dabei wird in der Regel differenziert zwischen

- Wasserversorgung,
- Energieversorgung,
- Abwasserbeseitigung, z.T. gesondert für Schmutz- und Niederschlagswasser,
- Gas- und Fernheizung,
- Abfallentsorgung sowie
- Richtfunkstrecken der Post.

Eigenständiger Bedarf oder Entwicklungskonzepte werden diesbezüglich im Rahmen der Flächennutzungsplanung allerdings nicht formuliert, dies bleibt den jeweiligen Fachbehörden vorbehalten.

40 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching, S. 76, und zum Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam, Entwurfsstand Juli 1993.

41 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Gleichen, Entwurfsstand Dezember 1993, S. 67.

42 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam, Entwurfsstand Juli 1993, S.

43 *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Hinweise zur Altenpflege, zitiert nach: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Greven 1977, S. 27.

Übersicht 17: Vorbereitende Planungen und Gutachten, fachlich differenziert - Auswahl*

Wohnen	Wirtschaft	Soziale Infrastruktur	Verkehr	Ver- und Entsorgung	Umweltschutz	Sonstiges
- Wohnraumbeschäftigungsprogramm - Wohnwertanalyse - Wohnflächenbedarfs-schätzung	- Gewerbe-flächenent-wicklungs-konzept - Gewerbe-flächen-programm - Büroflächen-studie - Fremdenver-kehrsgut-achten - Forstwirt-schaftlicher Fachbeitrag - Einzelhandels-konzepte - Standortunter-suchung zu Ge-werbeflächen	- Bedarfs-ermittlung für Kinder-spielplätze - Schulentswick-lungsplan - Sportsstätten-festplan - Kindertages-stättenbe-darfsplan - Kinderspiel-platzplan - Altenrahmen-plan - Jugendhilfe-plan	- Verkehrs-zählung - Generalver-kehrsplan - Verkehrs-ent-wicklungsplan - Radverkehrs-konzept - Nahverkehrs-gutachten - Gutachten zum Innen-stadtverkehr - Konzepte für den ruhenden Verkehr - Radverkehrs-förderungs-programm - Schulwegsicherungspro-gramm - Tempo-30-Kon-zeption	- Rahmenplan Wasserversor-gung - Generalent-wässerungs-plan - Fernwärmegut-achten - Gutachten zur Wasserver-sorgung - Energiekon-zept - Versorgungs-konzept - Kanalausbau-programm	- Freiraumsi-cherungs-konzept - Umweltver-träglich-keitsent-wicklung - Schallimmi-sionsplan - Klimagut-achten - Luftreinhal-teplan - Biotopkar-tierung - Gutachten zu Altlasten-verdachts-flächen - Umweltleit-plan - Gesamtkon-zeption für Ausgleichs- und Ersatz-maßnahmen - Bachentwick-lungsplan - Gewässer-pflegeplan	- Kleingarten-konzept - Baudichte-plan - Agrarstruk-turelle Vor-planung - Abgrabungs-konzept - Friedhofs-entwick-lungsplan - Gutachten zur An-siedlung von Ver-braucher-märkten - Zentren-konzept - Gestal-tungs-konzept - Siedlungs-schwer-punkte-konzept - Struktur-analyse

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Den Auswirkungen der Planung auf die Umwelt widmen die Gemeinden große Aufmerksamkeit. Dabei liegt zweifellos der Schwerpunkt der Untersuchungen auf dem Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, nicht zuletzt wegen der in den meisten Bundesländern obligatorischen Landschaftsplanung. Aus der Aufstellung der im Rahmen der Umfrage genannten sonstigen Planungen und Gutachten zur Flächennutzungsplanung wird deutlich, daß daneben vor allem die Altlastenproblematik⁴⁴ sowie Immissionsschutzprobleme⁴⁵ thematisiert werden (vgl. Übersicht 17).

44 Vgl. hierzu Kapitel VII.

45 Vgl. hierzu ebenda.

VI. Inhalte des Flächennutzungsplans

Funktion und Wirkung des Flächennutzungsplans werden durch die Regelungsdichte und die Tiefe der Darstellungen des Plans geprägt. In der Untersuchung ging es deshalb auch darum, die in den Kommunen vorzufindenden Praktiken zu erfassen und die Gründe für die möglicherweise abweichenden Regelungsdichten und Darstellungstiefen zu erkunden. Als Maßstab für die Befragung diente der Katalog möglicher Darstellungen in § 5 Abs. 2 BauGB. Dieser Katalog ist nach einheitlicher Auffassung anders als der Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 BauGB nicht abschließend. Im Rahmen der Umfrage wurde besonders auch danach gefragt, ob solche Abweichungen/Ergänzungen in der Anwendungspraxis tatsächlich vorgenommen werden. Knapp ein Drittel (32 Prozent AL/20 Prozent NL) aller an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden bestätigten, daß im letzten oder in dem gerade in Bearbeitung befindlichen Flächennutzungsplan Darstellungen enthalten sind und waren, die die in § 5 Abs. 2 BauGB vorgeschlagenen Darstellungen weiterentwickeln oder ergänzen. 27 Prozent der Gemeinden in den neuen Ländern hatten sich hierzu allerdings noch keine abschließende Meinung gebildet.

Zum Teil werden in den Flächennutzungsplänen auch Darstellungen unterschiedlicher Detailliertheit übereinandergelegt, z.B. um auf in der bestehenden Nutzung bestätigten Flächen überlagernde Entwicklungsziele festzulegen. Ein Beispiel hierfür ist der Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, der zwischen drei sich überlagernden Darstellungsschichten unterscheidet¹.

- "Die jeweils vorhandene bzw. angestrebte Nutzungsart bestimmt in der 1. Schicht die Einordnung und eindeutige Abgrenzung in Bauflächen, Verkehrsflächen und Grün- und Freiflächen. Diese Abgrenzung der verschiedenen Nutzungsarten ist das Ergebnis der Abwägung der wichtigsten städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ziele. Sie ist eine Weiterentwicklung der bisherigen Darstellungsform des Flächennutzungsplans.

¹ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, Teilbereich IV West, S. 7 f.

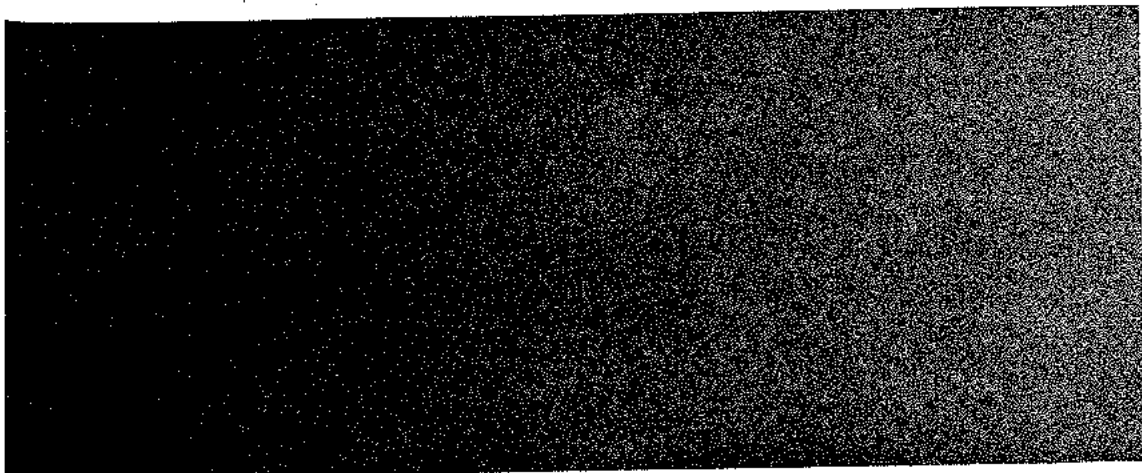
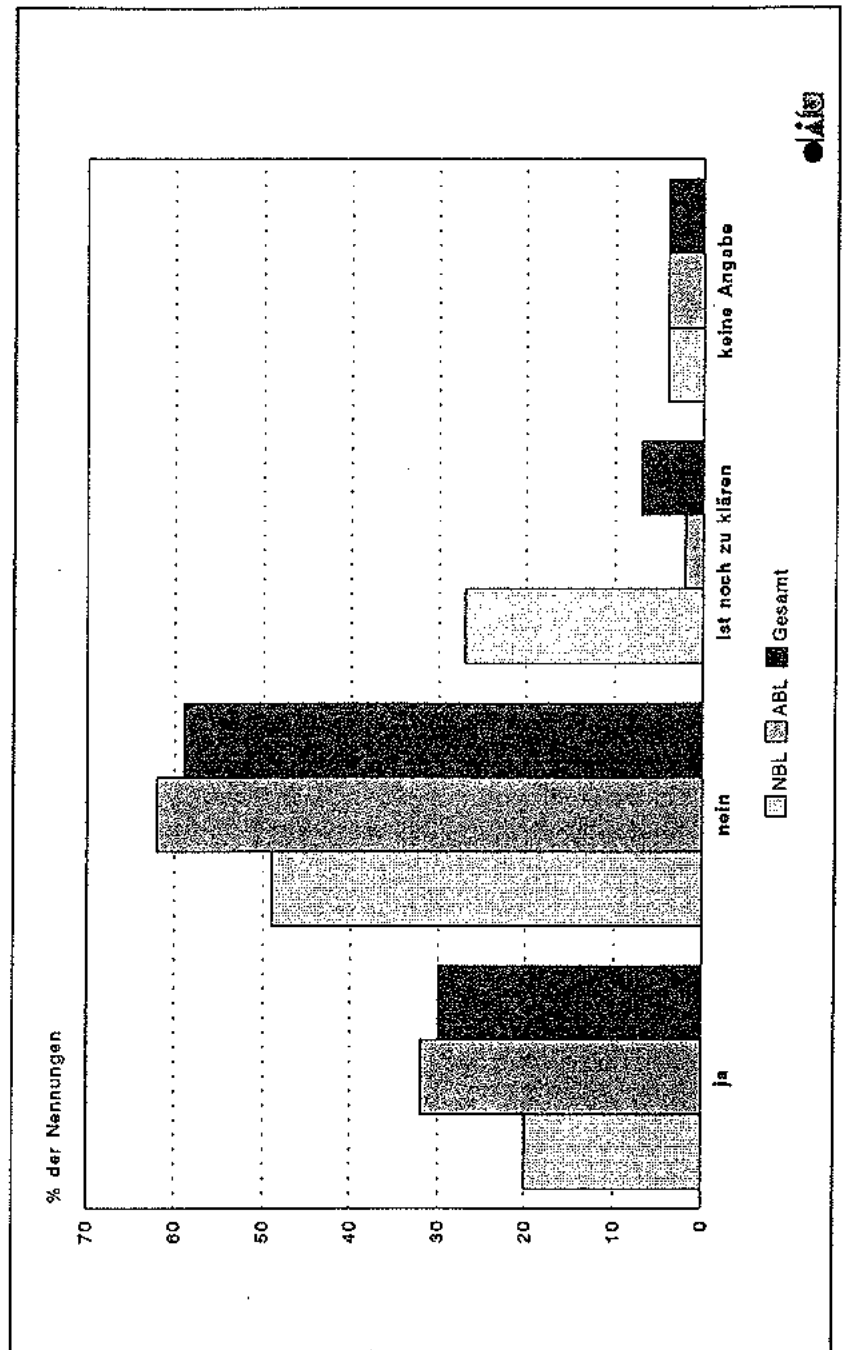


Abbildung 14: Ergänzungen und Modifizierungen der in § 5 Abs. 2 BauGB aufgeführten Darstellungen*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

- In der Schicht der besonderen Entwicklungsziele und Nutzungsbeschränkungen werden diejenigen Forderungen des Landschaftsplans dargestellt, die nicht alleine durch die Verteilung der Nutzungsarten erfüllt werden können (z.B. der angestrebte Durchgrünungsgrad der Baugebiete). Außerdem werden einzelne Flächen gekennzeichnet, bei denen die Abwägung zugunsten der dargestellten Nutzungsart nur unter besonderer Beachtung der unterlegenen Belange (Schutz und Entwicklung der Natur bzw. Immissionsschutz) vertretbar ist.
- Die Schicht überlagernder Ziele zur Grünvernetzung zeigt schematisch die vorhandene und anzustrebende Verbindung der größeren Erholungsflächen und die wichtigsten Zonen ökologischer Vernetzung. Sie ist im Gegensatz zur 2. Schicht nicht unmittelbar an die flächenhaften Abgrenzungen der Nutzungsarten gebunden, sondern stellt vereinfachend die wichtigen räumlichen Zusammenhänge dar."

1. Art der baulichen Nutzung

Im Flächennutzungsplan können die für Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) oder nach der besonderen Art der baulichen Nutzung (Baugebiete) dargestellt werden. 20 Prozent (22 Prozent AL/16 Prozent NL) der an der Umfrage beteiligten Städte gaben an, daß sie bei der Darstellung der Art der baulichen Nutzung eine Differenzierung nach Baugebieten vornehmen. In den alten Ländern wurden die Gemeinden, die eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans eingeleitet hatten, auch danach gefragt, ob sie die Darstellung von Baugebieten beabsichtigen. Lediglich 11 der 85 betroffenen Gemeinden, das entspricht 13 Prozent, bejahten diese Frage. Der insoweit gegenüber den Altplänen geringere Prozentanteil deutet darauf hin, daß die Kommunen die Darstellungstiefe verringern.

Dieser Befund wird durch die Fallbeispielrecherchen aber nur zum Teil bestätigt. Überwiegend waren die Vertreter der Fallbeispielgemeinden der Auffassung, der Flächennutzungsplan sollte lediglich den allgemeinen Rahmen für die Art der baulichen Nutzung vorgeben. Lediglich die Landeshauptstädte München und Potsdam stellen die Art der baulichen Nutzung durchgängig in der Form von Baugebieten dar. Für den Münchener Flächennutzungsplan wird unter anderem als Grund hierfür angeführt, daß der Flächennutzungsplan möglichst enge Vorgaben als Grundlage für die ganz überwiegend durch konkrete Investitionsvorhaben veranlaßten Bebauungspläne treffen sollte.

Ziel sei es, die Grundpositionen der städtebaulichen Entwicklung bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans sehr kleinteilig festzulegen. Der Flächennutzungsplan könne so auch in der Beratungsphase zwischen Vorhabenträger und Stadt informelle Wirkung entfalten.

Tabelle 7: Art der baulichen Nutzung*

	Bauflächen						Baugebiete									
	W	M	G	S	Mod.1	WS	WR	WA	WB	MD	MI	MK	GE	GI	SO	Mod.2
Bad Zwischenahn	x	x	x												x	
Edemissen								x		x			x		x ³	
Gleichen	x	x	x	x												
Greven ⁴	x	x	x	x												
Günzburg	x	x	x							x	x		x	x	x	
Halle																
Heidelberg-Mannheim ⁴	x	x	x	x					x	x			x	x		x ⁵
Leipzig	x	x	x	x												
München	x				x											
Osnabrück ⁴	x	x	x				x			x	x	x	x	x	x	
Olching																
Potsdam							x	x		x	x		x	x	x	x ⁵
Rüsselsheim	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Wismar	x			x						x	x		x	x	x	

*Quelle: Difu-Untersuchung zum Flächennutzungsplan 1994/95.

1 Modifizierung der Bauflächentypen.

2 Modifizierung der Baugebietstypen.

3 Wochenendhausgebiet.

4 Die Angaben beziehen sich auf den alten Flächennutzungsplan.

5 Eingeschränkte Gewerbegebiete.

Als Grund für die relativ große Detailschärfe des 1994 allerdings noch in einem frühen Entwurfsstadium vorliegenden Flächennutzungsplans der Stadt Potsdam wurde genannt, daß hinsichtlich der städtebaulichen Ziele eine möglichst weitgehende Bindung angestrebt werde, um sie der "beliebigen" Disposition im politischen Bereich zu entziehen.

In anderen untersuchten Flächennutzungsplänen wurden die dargestellten Bauflächen nur punktuell durch Baugebietsdarstellungen ergänzt. Zum Teil wurden anstelle von Sonderbauflächen grundsätzlich Sondergebiete dargestellt, da die Zwecksetzung bereits sehr konkret feststand und kein Grund für eine offenere Darstellung vorlag. Bei bestehenden Gewerbe- und Industriegebieten wurde ebenfalls in etwa der Hälfte der untersuchten Fallbeispiele auf die Darstellung als gewerbliche Baufläche verzichtet und ein Gewerbe- oder Industriegebiet dargestellt. Vier der untersuchten Fallbeispiele enthielten darüber hinaus auch Darstellungen von Dorf- und Mischgebieten. Besondere Wohngebiete wurden in den Flächennutzungsplänen (Planentwürfen) von Halle, München und Potsdam dargestellt. Im Hallensischen Flächennutzungsplan wird die Darstellung des Besonderen Wohngebietes durch folgende Zweckbestimmung ergänzt: "Erhaltung und Fortentwicklung der besonderen Nutzungsstruktur: Kultur, Bildung, Wissenschaft und Wohnen".

Bei den Sondergebieten und Sonderbauflächen findet sich in den untersuchten Fallbeispielen eine Vielzahl sehr heterogener Zweckbestimmungen mit unterschiedlichem Konkretisierungsgrad (vgl. Übersicht 18). Auch bei der Darstellung von Sonderbauflächen muß deren allgemeine Zweckbestimmung angegeben werden². Aus der Bestimmtheit der Zweckbestimmung lassen sich keine Rückschlüsse dahingehend ziehen, ob es sich um eine Sonderbaufläche oder ein Sondergebiet handelt. Gleiche Zweckbestimmungen finden sich bei Sondergebieten und Sonderbauflächen. Soweit das Gebiet oder die Fläche mit einer öffentlichen Zwecksetzung versehen ist, ist zum Teil nicht ersichtlich, warum diese nicht als Flächen für den Gemeinbedarf mit entsprechender Zwecksetzung dargestellt sind. Klare, nachvollziehbare Abgrenzungskriterien sind nicht ersichtlich.

Noch weitergehende Differenzierungen bei der Darstellung der Art der baulichen Nutzung trafen immerhin 8 Prozent der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden. Im einzelnen wurden folgende Varianten genannt:

- GI-Gebiete mit weiteren Differenzierungen,
- Nutzungsbeschränkungen in bezifferten Einzellagen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung; Schutzvorkehrungen in gewerblichen Bauflächen und an Straßen,

2 Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.2.1994 - 4 C 4.92 -, in: Städte- und Gemeinderat, 1994, S. 252 f.

- Wohn- und Mischgebiete sind in verschiedene Typen unterteilt, differenziert nach Dichte, Bauweise und besonderen städtebaulichen Merkmalen,
- allgemeine Wohngebiete in zwei zeitlichen Kategorien: WA (Normal) /WA 2 (nachrangige Reserveflächen),
- durchgrüntes Wohnen (großes Grundstück, wenig Bebauung),
- MK 1+2, GFZ = 2,0,
- nutzungsbeschränktes Gewerbegebiet (GFe) und Industriegebiet (Gle)
- insbesondere hauptstadtrelevante Nutzungen = Sonderbauflächen für Hauptstadteinrichtungen,
- Differenzierung der Dorfgebiete in MD2 und MDw,
- Splitterbebauung,
- Mischgebiet - Ortszentrum,
- Gewerbegebiet Baustufe I, Gewerbegebiet weitere Baustufe,
- geschütztes Wohngebiet,
- besondere Dorfgebiete,
- lockere Wohnbebauung mit relevantem, schutzwürdigem Baumbestand (oder großem Grünanteil),
- gewerbliche Bauflächen - differenziert nach produzierendem und verarbeitendem Gewerbe (G2) und Dienstleistungen (G1), beides unter Ausschuß von "übermäßigen" Büroflächen, diese sind nur in Kerngebieten und als Ausnahme in G1-Flächen möglich.

Von den Fallbeispielen nahmen lediglich Leipzig und Halle an den Bauflächen oder Baugebieten der BauNVO Modifizierungen vor. Im Flächennutzungsplan der Stadt Halle werden "eingeschränkte Gewerbegebiete" dargestellt. Dabei handelt es sich um Gemengelagen, die eine uneingeschränkte gewerbliche Nutzung aufgrund bestehender Konflikte zwischen gewerblichen und anderen Nutzungen (insbesondere Wohnnutzung) nicht zulassen. Die Stadt Leipzig stellt in ihrem Flächennutzungsplan folgende modifizierte Bauflächen dar:

- Wohnbauflächen - landschaftlich geprägt,
- gemischte Bauflächen - Kerngebiet nach § 7 BauNVO möglich,
- Gewerbeflächen - vorwiegend für werkstattgebundene Dienstleistungsbetriebe, die die benachbarten Nutzungen nicht wesentlich stören,
- Gewerbeflächen - für vorwiegend produzierende Betriebe im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Möglichkeiten,
- Sonderbauflächen mit überwiegendem Grünanteil,
- Flächen mit ungeklärter Nutzung.

Übersicht 18: Zweckbestimmung von Sondergebieten und Sonderbauflächen bei den 14 Fallbeispielen*

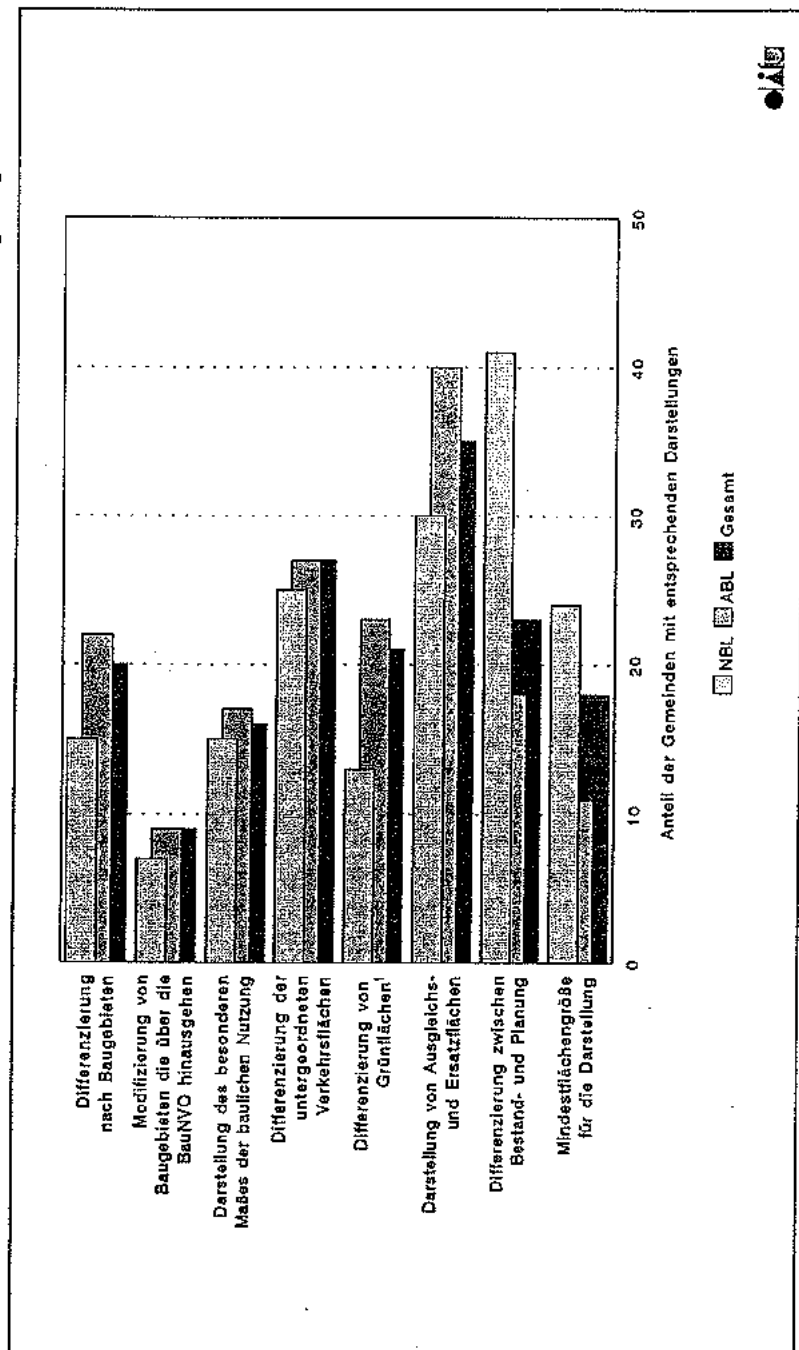
Sondergebiete	Sonderbauflächen
▪ Messe ▪ Altenheim / Altenwohnungen ▪ Gaststätten (erhaltenswert) ▪ Gaststätte und Hotel ▪ Ferienappartementshäuser, Ferienwohnungen ▪ Spielbank ▪ Viehvertriebszentrum	▪ Messe ▪ Fischmarkt ▪ Handel ▪ Einzelhandel ▪ Einkaufszentrum ▪ Hotel
▪ Erholung ▪ Camping	▪ Freizeit ▪ Erholung ▪ Freilichtbühne ▪ Sport- und Freizeitangebot ▪ Campingplatzangebot
▪ Landesverteidigung ▪ Bau- und Betriebshof ▪ Gewerblicher Gemeinbedarf ▪ Industrieller Gemeinbedarf ▪ Flächen für die Bundeswehr ▪ Hochschule ▪ Forschung ▪ Kurgebiet ▪ Landeskrankenhaus	▪ Bundeseinrichtungen / Verwaltung ▪ Verwaltungen ▪ Verwaltungszentrum ▪ Behörden ▪ Haftanstalt ▪ Universität ▪ Hochschule ▪ Universitätsklinik ▪ Krankenhaus ▪ Technologie ▪ Hafen ▪ Straßenbahndepot

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

2. Maß der baulichen Nutzung

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB können die für die Bebauung vorgesehenen Flächen auch nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung dargestellt werden. Nur 16 Prozent (17 Prozent AL/15 Prozent NL) der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden gaben an, daß sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen (vgl. Abbildung 15). Gesondert erfaßt wurde die Gruppe der Gemeinden in den alten Ländern, die gerade einen neuen Flächennutzungsplan aufstellten. Der Anteil derjenigen, die angaben, daß sie auch in dem neuen Flächennutzungsplan das Maß der baulichen Nutzung darstellen werden, liegt mit 5 Prozent deutlich unter dem für Altpläne erfaßten Anteil (17 Prozent AL). Dies deutet auf einen Trend zur Entfeinerung der Darstellungen im Flächennutzungsplan.

Abbildung 15: Quantitativ erfaßte Modifizierungen der exemplarisch vorgegebenen Darstellungsmöglichkeiten*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

1 Gemeint sind Grünflächen, die über den Katalog in § Abs. 2 Nr. 5 BauGB hinausgehen.

Auch bei den untersuchten Fallbeispielen spiegelt sich dieses Bild wider. Mehrfach wurde von den Interviewpartnern in den örtlichen Planungsämtern darauf hingewiesen, daß man die Darstellung des Maßes der baulichen Nutzung nicht brauche. Das Maß der baulichen Nutzung könne hinlänglich im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung gesteuert werden.

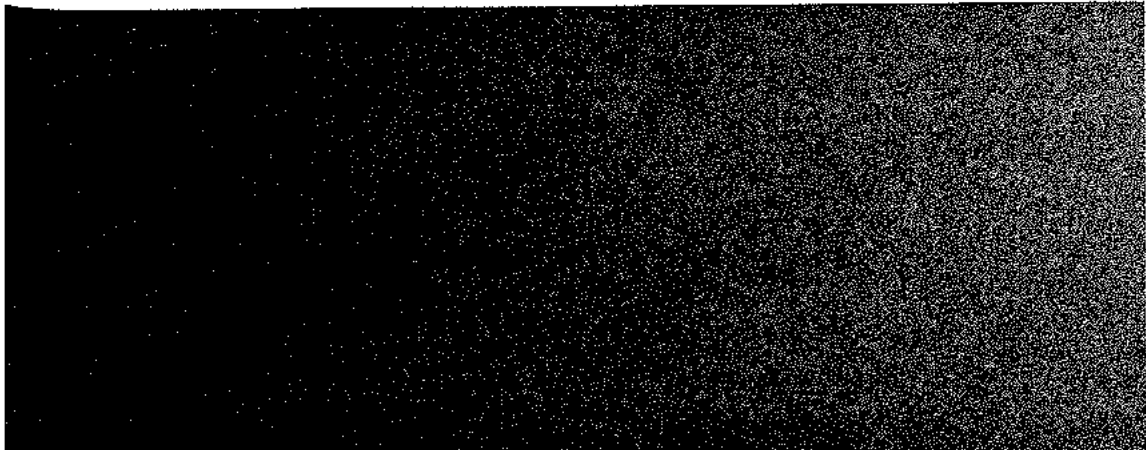
Lediglich die Stadt Potsdam sieht in ihrem Flächennutzungsplanentwurf auch die Darstellung des Maßes der baulichen Nutzung vor. Den dargestellten Baugebieten wird jeweils eine GFZ in der Planzeichnung zugeordnet. Im Erläuterungsbericht wird bei den einzelnen neuen Baugebieten und den Verdichtungsmöglichkeiten in bestehenden Gebieten mit differenzierten Erwägungen auch auf das Maß der Nutzung eingegangen.

Mit der Darstellung der GFZ sollen die Bebauungsdichte und damit auch die Siedlungsform (z.B. Formen des verdichteten Einfamilienhausbaus GFZ 0,4 - 0,6, Geschoßwohnungsbau GFZ 1,0 - 1,2) festgelegt werden. Für viele der bestehenden Einzelhausgebiete mit nur sehr geringer Bebauungsdichte wird die GFZ mit 0,4 dargestellt, um damit das Ziel einer behutsamen Nachverdichtung festzulegen. Die GFZ wird definiert als maximal zulässige durchschnittliche Geschoßflächenzahl. Sie soll damit gebietsbezogen und nicht grundstücksbezogen umgesetzt werden.

Die Stadt München hatte ihrem alten Flächennutzungsplan aus dem Jahre 1965 einen Beiplan "Maß der baulichen Nutzung" beigelegt. In den Erläuterungsberichten der Teilbereichsänderungspläne heißt es hierzu: "Die in der Erstfassung des Planes 1965 dargestellten Angaben zum beabsichtigten Maß der baulichen Nutzung haben sich im weiteren Vollzug der Bauleitplanung schon sehr bald als nicht zielführend und nicht umsetzbar erwiesen, eine Fortschreibung unterblieb deshalb. Die Darstellung der Baugebiete liefert in Verbindung mit den Regelungen der BauNVO ausreichend planerische Vorgaben auf der Ebene des Flächennutzungsplanes."³ Faktisch wirkte sich die Maßdarstellung wohl auch deshalb nicht aus, weil für die Landeshauptstadt München lange Zeit, und zwar bis 1979, ein in das Recht des BBauG übergeleiteter Baustaffelplan galt, der das zulässige Maß der Nutzung für die meisten Gebiete der Stadt festlegte. Bei der Neuaufstellung des Münchener Flächennutzungsplans wird auf die Darstellung des Maßes der baulichen Nutzung im Flächennutzungsplan oder in einem erläuternden Beiplan verzichtet. Die gleichwohl zur Steuerung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung für wichtig gehaltenen Dichtekonzepte werden im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung festgelegt und beschlossen.

Auch die Gemeinde Bad Zwischenahn und die Stadt Osnabrück verzichten im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans auf die im alten Flächennutzungsplan noch gewählte Darstellung des Maßes der baulichen Nutzung. Als

3 So z.B. Erläuterungsbericht zu Teilbereichsänderungsplan IV der Stadt München, S. 2.



Gründe hierfür wurden angegeben, daß die Maßdarstellung den Spielraum beim Vollzug des Flächennutzungsplans unnötig eingeschränkt und mehrfach zu Beanstandungen von Bebauungsplänen unter Hinweis auf die Verletzung des Entwicklungsgebotes (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB) geführt habe⁴.

Die Gemeinde Olching hat zu ihrem Flächennutzungsplan eine Baudichtekarte erstellt und auf dieser Grundlage den prognostizierten Einwohnerzuwachs mit den dargestellten Bauflächen abgeglichen⁵.

§ 16 Abs. 1 BauNVO bestimmt, daß, soweit im Flächennutzungsplan das allgemeine Maß der baulichen Nutzung dargestellt wird, die Angabe der Geschößflächenzahl, der Baumassenzahl oder der Höhe der baulichen Anlagen genügt. Die Geschößflächenzahl kann entweder als Mittelwert bezogen auf das gesamte Baugebiet dargestellt werden⁶. Dann kann im Bebauungsplan für einzelne Baugrundstücke eine hiervon abweichende, auch erheblich höhere GFZ festgesetzt werden, solange bezogen auf die gesamte Baufläche die durchschnittliche GFZ der dargestellten entspricht⁷. Die Geschößfläche kann ebenso als Obergrenze dargestellt werden. In der Regel wird aber auch dann eine Überschreitung für einzelne Baugrundstücke nicht gegen das Entwicklungsgebot verstoßen. Die von den Fallstudienstädten dargestellte restriktive Genehmigungspraxis der höheren Verwaltungsbehörde läßt vermuten, daß der dem Entwicklungsgebot innewohnende Spielraum auch hinsichtlich des dargestellten Maßes der baulichen Nutzung nicht immer berücksichtigt wird⁸.

In der Praxis erfolgt die Maßdarstellung den Ergebnissen der Umfrage zufolge dementsprechend in der Regel durch die Darstellung der Geschößflächenzahl. Die Höhe baulicher Anlagen ist nur sehr vereinzelt dargestellt. Immerhin 21 Prozent der Gemeinden, die angaben, Maßdarstellungen zu treffen, wählen aber auch dafür die Darstellung der Grundflächenzahl.

3. Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs und ihre Zweckbestimmung

Zu den Standarddarstellungen in Flächennutzungsplänen gehören die Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs und ihre Zweckbestimmung. Diese erfolgen zum Teil durch die Darstellung als Fläche für den Gemeinbedarf, im übrigen durch Planzeichen innerhalb von Bauflächen oder anders genutzten Flächen. Auf eine quantitative Erfassung der diesbezüglichen Darstellungspraxis wurde verzich-

4 Über dementsprechende Erklärungen berichten auch *Fickert/Fieseler*, Baunutzungsverordnung, § 16 Rn. 7.

5 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching, S. 70.

6 *Löhr*, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 30.

7 Vgl. *Fickert/Fieseler*, Baunutzungsverordnung, § 16 Rn. 11 f.

8 Vgl. Kapitel III 2.1.

tet, da insoweit davon ausgegangen werden kann, daß generell entsprechende Darstellungen getroffen werden.

In diesem Zusammenhang relevant ist allerdings die Frage danach, ob die Darstellung auch dann flächenhaft erfolgt, wenn Flächen von nur geringem Umfang betroffen sind. Es wurde deshalb auch danach gefragt, ob Nutzungen nur dann flächenhaft dargestellt werden, wenn die Fläche einen bestimmten Mindestumfang überschreitet. In entsprechender Weise verfahren lediglich 14 Prozent (11 Prozent AL/24 Prozent NL) der an der Umfrage beteiligten Gemeinden. In den meisten dieser Fälle wurde eine Mindestgröße von 0,5 - 3 ha vorausgesetzt. Dieser geringe Anteil von Flächennutzungsplänen mit flächenhaften Darstellungen erst ab einem bestimmten Flächenumfang spiegelt sich bei den untersuchten Fallbeispielen nicht wider. Die Flächennutzungspläne (-planentwürfe) aus Halle, Heidelberg-Mannheim, Leipzig, München und Potsdam stellen Gemeinbedarfsnutzungen unterhalb einer bestimmten Schwelle nicht flächenhaft, sondern nur durch ein Planzeichen dar. Die Mindestflächengröße beträgt 0,5 ha (Günzburg, München, Potsdam) 0,3 ha (Leipzig) und 0,25 ha (Halle)⁹.

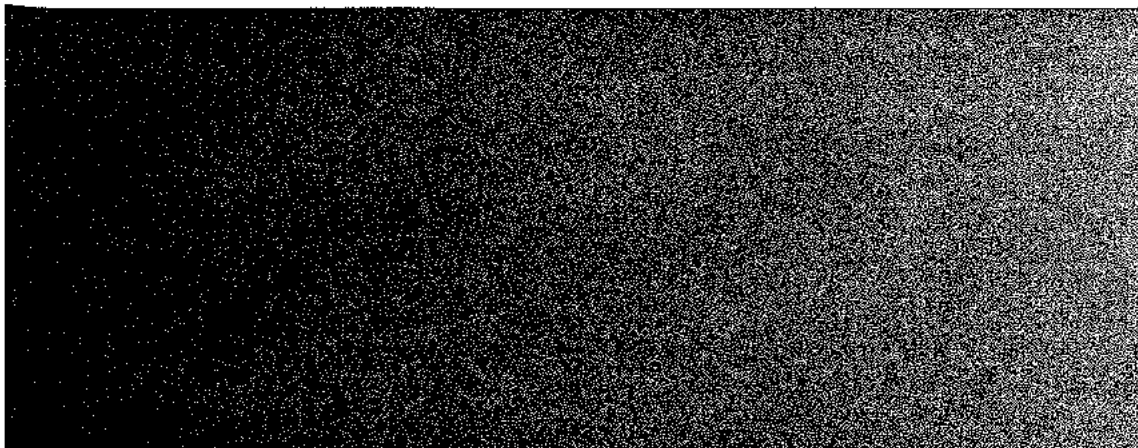
Die Darstellung von Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs erfordert eine nähere Zweckbestimmung. Bei der Analyse der Fallbeispiele konnten sehr unterschiedliche Konkretisierungsgrade der Zweckbestimmung ermittelt werden (vgl. Übersicht 19).

4. Verkehrsflächen

Nach der Aufzählung der Darstellungsmöglichkeiten in § 5 Abs. 2 BauGB können insbesondere auch die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge dargestellt werden. Befragt danach, ob sie eine darüber hinausgehende Differenzierung der Verkehrsflächen vornehmen oder vorgenommen haben, antworteten 27 Prozent aller an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden mit Ja. Jede vierte Gemeinde stellt somit auch andere Verkehrsflächen im Flächennutzungsplan dar (vgl. Übersicht 20).

Die gesonderte Erfassung der Gemeinden in den alten Ländern, die sich derzeit mit einer Neuaufrstellung des Flächennutzungsplans befassen, deutet darauf hin, daß sich an der relativ hohen Bereitschaft, bei den Verkehrsflächen differenzierte Darstellungen zu treffen, voraussichtlich nichts ändern wird. Während 19 Prozent der Gemeinden bereits sicher waren, entsprechende Differenzierungen vorzunehmen, vermeldeten ebenfalls 19 Prozent, daß dies noch nicht entschieden sei.

9 Der Flächennutzungsplan der Stadt Halle setzt eine davon abweichende Mindestflächengröße von 0,5 ha bei anderen Nutzungen voraus.



Übersicht 19: Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Gemeinbedarfseinrichtungen und -anlagen*

Kirchliche Zwecke	Kulturelle Zwecke	Soziale Zwecke	Gesundheitliche Zwecke	Sportliche Zwecke	Öffentliche Verwaltung	Sonstige Zwecke
Kirche	Kulturelle Einrichtung	Schule	Medizinische Einrichtung	Hallenbad	Feuerwehr	Bauhof
Kirchliche Einrichtung	Kulturellen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen	Jugendherberge	Gesundheitlichen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen	Sporthalle	Post	Dorfplatz
Kirchen und kirchlichen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen	Kultur	Bildung		Tennishalle	Sicherheit	Festplatz
	Theater	Soziale Einrichtungen		Turnhalle	Polizeidienststelle	Dorfgemeinschaftshaus
	Studio	Kindergarten, Kindertagesstätte, Jugendheim	Gesundheit	Schwimmbad	Technische Dienste der Post	Haus der Gemeinschaft
Religion	Stadthalle	Altenheim	Krankenhaus	Sportlichen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen		Wissenschaft
Kirchliches Zentrum	Museum	Sozialen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen		Leibeserziehung		Schutzbauwerke
Klöster	Bibliothek	Erziehung		Motor-sport-anlage		Sende-funk-anlage
		Fürsorge				Tierheim
		Schulzentrum				
		Fach-/Berufsschule				
		Sonderschule				
		Behinderteneinrichtung				

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Der Anteil derjenigen, die auch andere als die in § 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB genannten Verkehrsflächen darstellen, ist bei den untersuchten Fallbeispielen erheblich höher. Fast alle Flächennutzungspläne stellen, allerdings mit unterschiedlichem

Differenzierungsgrad, auch andere Verkehrsflächen dar (vgl. Übersicht 20). Zum Teil wird dabei zwischen geplanten und bestehenden Verkehrseinrichtungen unterschieden (z.B. Flächennutzungsplan Leipzig: "geplantes Straßenhauptnetz - in Teilbereichen mit unbestimmter Trassenführung").

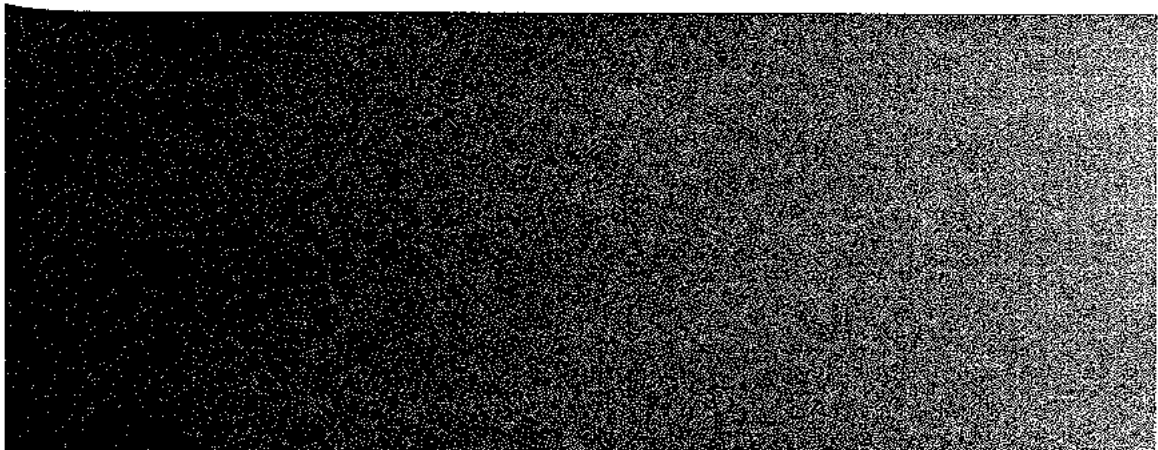
Übersicht 20: Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Verkehrsflächen*

Überörtlicher Verkehr / örtliche Hauptverkehrszüge	Sonstige Verkehrsflächen
▪ Landstraßen ▪ Kreisstraßen ▪ Gemeindeverbindungsstraßen ▪ Ortsdurchfahrten ▪ Überörtliche Wege und örtliche Hauptwanderwege ▪ Autobahn ▪ Hauptverkehrsstraßen ▪ Bahnanlagen ▪ Flugplatz ▪ Segelfluggelände ▪ Straßenhauptplätze	▪ Ruhender Verkehr ▪ Zentraler öffentlicher Parkplatz ▪ Öffentliche Parkfläche ▪ Zentraler Omnibusbahnhof ▪ Haltepunkte ▪ Bahnübergänge ▪ Sonstige Straßen ▪ Verkehrsberuhigter Bereich ▪ Hauptfuß- und Radwege ▪ Öffentliche Tiefgarage ▪ Parkplätze für das Park-and-ride-System ▪ S-Bahnhof ▪ Straßenbahn mit Haltestelle ▪ Bushof

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

5. Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen

Zu den Standarddarstellungen in Flächennutzungsplänen gehören auch die Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptwasserleitungen. Von einer Häufigkeitserhebung im Rahmen der Umfrage wurde daher abgesehen. Die Ergebnisse der Fallbeispieluntersuchung zeigen allerdings, daß die Gemeinden hier z.T. weitergehende Differenzierungen vornehmen (vgl. Übersicht 21). Bei der Darstellung wird, soweit erforderlich, zwischen unterirdischen und oberirdischen Anlagen unterschieden.



Übersicht 21: Auswahl der dargestellten Ver- und Entsorgungsanlagen sowie Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen*

Flächen für Versorgungsanlagen	Flächen für Abwasserentsorgung	Flächen für Abfallbeseitigung	Hauptver- und -entsorgungsleitungen
Elektrizität	Pumpwerk	Abfall	Haupttrinkwasserleitung
Fernmeldeumsetzer	Klärtisch	Recyclinghof	Hauptabwasserleitung
Windenergieanlage	Abwasser	Müllbeseitigungsanlage	Elektrische Leitung 20 KV
Wasser	Kläranlage	Ablagerung	Starkstrom- und Freileitung mit Spannungsabgabe
Wasserwerk	Regenklärbecken		Starkstromkabel
Wasserhochbehälter			Gasleitung
Gasübergabestation			Ölleitung
Umspannwerk			Fernmeldekabel
Heizkraftwerk			Erdgasfernleitung
Fernwärme			Wassertransportleitung
Fernsehen			Kommunikationskabel
Funkmast			Leitung oberirdisch/unterirdisch
Meßstelle			Nato-Fernleitung

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

6. Grün- und Freiflächen

§ 5 Abs. 2 BauGB erwähnt unter Ziffer 6 Grünflächen wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze sowie Friedhöfe als mögliche Darstellungen im Flächennutzungsplan. Befragt danach, ob sie über die im Gesetz vorgegebene Differenzierung hinaus zwischen anderen Unterarten von Grün- und Freiflächen differenzieren, antworteten 21 Prozent (23 Prozent AL/13 Prozent NL) der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden mit Ja. Die Sonderauswertung für die Neuaufstellungen in den alten Ländern zeigt, daß ein entsprechender Differenzierungsbedarf auch weiterhin gesehen wird. 21 Prozent der Gemeinden bestätigten bereits entsprechende Darstellungsabsichten, 23 Prozent erklärten, daß diesbezüglich noch Klärungsbedarf bestehe.

Die untersuchten Fallbeispiele enthalten überwiegend weitergehende Zweckbestimmungen bei den Grünflächen. Zum Teil handelt es sich dabei um Konkretisierungen einer der im Gesetz aufgeführten Zweckbestimmungen (Tennisplatz als Unterfall eines Sportplatzes, Abenteuerspielplatz als Unterfall eines Spielplatzes). Im übrigen handelt es sich aber um echte Ergänzungen.

Die Zweckbestimmungen dienen dabei nur zum Teil der Bestimmung der angestrebten Nutzung. Daneben findet sich auch eine Reihe von Zweckbestimmungen, bei denen es primär um die ökologische Funktion geht, die damit erkennbar landschaftspflegerischen Hintergrund haben (vgl. Übersicht 22). Ähnliche Darstellungen werden in anderen Flächennutzungsplänen auch zur Konkretisierung der Zweckbestimmung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft gewählt. Die Abgrenzung zwischen Grünflächen und Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft scheint somit in der Anwendungspraxis uneinheitlich.

Zum Teil wird unter der Kategorie sonstige Grünflächen auf die Darstellung einer konkreten Zweckbestimmung verzichtet. Die untersuchten Fallbeispielstädte prüfen den Versorgungsgrad mit öffentlichen Grünflächen ganz überwiegend anhand der einschlägigen Orientierungswerte (insbesondere die Empfehlungen der ständigen Konferenz der Gartenbauamtsleiter beim Deutschen Städtetag).

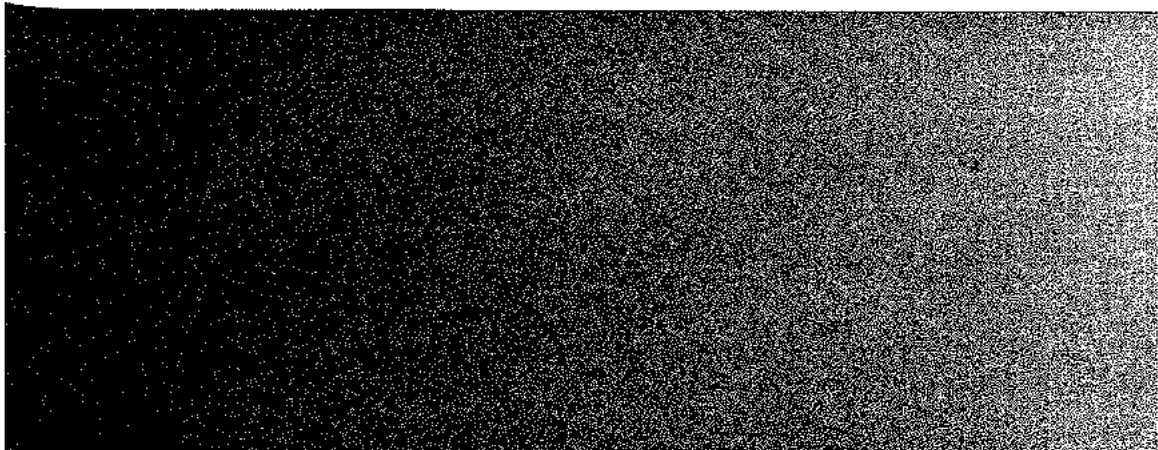
Die Stadt München leitet hieraus Entwicklungsziele ab und stellt diese im Flächennutzungsplan dar. Differenziert wird dabei zwischen

- Flächen für Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung,
- Flächen für vorrangige Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung.

In den so dargestellten Gebieten müssen die nachfolgenden Planungen - bis hin zur Bewertung von Einzelbauvorhaben - vordringlich darum bemüht sein, freie Flächen zu erhalten oder nutzbar zu machen. Für die nicht besonders gekennzeichneten Defizitgebiete sind folgende Entwicklungsziele dargestellt:

- Die vorhandene gute Durchgrünung ist zu erhalten und weiterzuentwickeln.
- In Neubaugebieten ist eine gute Durchgrünung herzustellen.

Kleinräumig verteilte, wohngebiets- und wohnungsbezogene Grünflächen werden im Münchener Flächennutzungsplan nur dargestellt, sofern sie eine abwägungsrelevante Größe haben oder wegen besonderer Gründefizite in der Umgebung flächenscharf geschützt werden sollen. Das Entwicklungsziel, die Immissionsbelastungen im Umfeld von Grünflächen zu reduzieren, ist lediglich im Erläuterungsbericht ausgeführt, nicht jedoch als Darstellung in den Flächennutzungsplan aufgenommen.



Übersicht 22: Auswahl der dargestellten Zweckbestimmungen von Grünflächen*

Nutzungsbezogene Zwecksetzungen	Landschaftspflegerische Zwecksetzungen
■ Parkanlage ■ Grünzug ▲ Begrünter Stadtplatz ■ Dauerkleingärten ▲ Eigentümergeärten ▲ Grabeland ■ Sportplätze ▲ Tennisplatz ▲ Golfplatz ▲ Breitensportanlage ▲ Wassersportanlage ■ Spielplatz ▲ Abenteuerspielplatz ■ Zelt- und Badeplatz ▲ Freibad ■ Friedhof ■ Gärtnerei ■ Abstands- und Immissionsschutzfläche ■ Sonstige Grünfläche ■ Verkehrsbegleitgrün	■ Baumreihe ■ Ortsrandbegrünung ■ Bäume und Gehölze ■ Bannwald ■ Rekultivierungsflächen ■ Schutzpflanzungen ■ Naturnah gestalteter Grünbereich, Renaturierung ■ Ökologische Vorrangflächen für besondere Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft ■ Elemente der Grünvernetzung - Regionale Grünzüge / örtliche Grünzüge / Hangkante

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Neue Grünflächen werden auch auf landwirtschaftlichen Flächen dargestellt. Hierzu führt z.B. der Erläuterungsbericht zum Teilbereichsänderungsplan III der Stadt München aus¹⁰:

"Die Darstellung allgemeines Grün auf derzeit landwirtschaftlich genutzten Flächen muß nicht bedeuten, daß damit die landwirtschaftliche Nutzung unmöglich wird. Vielmehr kann beispielsweise Wiesen- oder Weidenutzung in Verbindung mit öffentlichen Fuß- und Radwegen vorläufig den Erholungsansprüchen genügen. Langfristiges Ziel ist das Freihalten von Bebauung und die schrittweise Umgestaltung der Flächen in Abhängigkeit von der künftigen Siedlungsentwicklung."

¹⁰ Ebenda, S. 12.

Übersicht 23: Richtwerte für Frei- und Grünflächen*

1. Auf Wohngrundstücken		
1.1 Private Grünflächen (sog. Wohngrün)	11,0 m ² /E	Überwiegend Vegetationsflächen (hierin können Dachbegrünung, Dachgärten u.ä. enthalten sein); eingeschlossene Freizeit- und Bewegungsflächen für Erwachsene. Vorzugsweise Ruhe-, Spiel- und Sportmöglichkeiten (nutzbar mindestens 1 m ² /E)
1.2 Spielplätze für Kinder bis 6 Jahre	4,0 m ² /WE	Gemäß Sächs. BO (1992) auf Grundstück ab 3 Wohnungen 1 Spielplatz für Kleinkinder
2. Im Siedlungsbereich		
2.1 Parkanlagen		
- wohnungsnah	6,0 m ² /E	Bis 500 m-Gehbereich mind. 0,5 ha Größe Für tägl. Kurzzeiterholung und Feierabend- erholung: im rund 1 000 m-Gehbereich mind. 10 ha. Im wesentlichen der Stadtteil- park für die Kurzzeiterholung: ökologisch wirksamer Freiraum
- siedlungsnah	9,0 m ² /E	
2.2 Sportplätze	nutzbar: 3,5 m ² /E brutto: 5,0 m ² /E	Auf das gesamte Stadtgebiet bezogen Umfaßt öffentliche Anlagen und Vereinsan- lagen
2.3 Freibäder Badeplätze	1,0 m ² /E	Auf das gesamte Stadtgebiet bezogen. Mindestens 0,1 m ² nutzbare Wasserfläche pro Einwohner
2.4 Dauerkleingärten	15,0 m ² /E	Auf das gesamte Stadtgebiet bezogen. Par- zellen nicht größer als 400 m ² (BKleingG), Richtwert 250 m ² Nettofläche. Allgemeine Durchgängigkeit erreichen rund 25 Pro- zent Rahmengrün mit Plätzen, Spielplätzen und Wegen
2.5 Friedhöfe	3,5 m ² /E	Auf das gesamte Stadtgebiet bezogen. Kommunale und konfessionelle Friedhöfe
3. Im Außenbereich		
3.1 Naherholungsgebiete weitgehend naturnahe Landschaft	100 m ² /E	Etwa 20-Minuten-Fahrbereich mit öffent- lichen Verkehrsmitteln

E = Einwohner

WE = Wohneinheiten

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig 1994, S. 93; in Anlehnung an die Empfehlungen der Ständigen Konferenz der Gartenbauamtsleiter beim Deutschen Städtetag.

7. Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

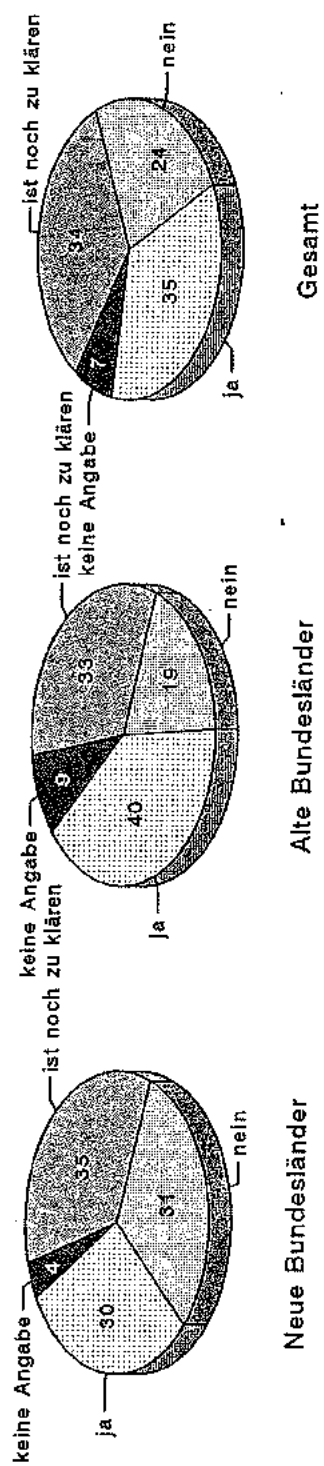
Nach § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan unter entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG und der Vorschriften über Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 BNatSchG nach den Vorschriften des Bauplanungsrechts in der Abwägung nach § 1 BauGB zu entscheiden. Die sich aus der in § 8 Abs. 2 BNatSchG und den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze ergebenden Pflichten zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz bei Eingriffen in die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild werden damit zum abwägungserheblichen Belang auch auf der Ebene der Flächennutzungsplanung.

Die Regelung gilt für die Aufstellung, Änderung, Aufhebung und Ergänzung von Bauleitplänen gleichermaßen. Voraussetzung ist allerdings, daß aufgrund der Planung Eingriffe im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes zu erwarten sind. Eingriffe in diesem Sinne sind Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können¹¹. Als Folge der Aufstellung eines Flächennutzungsplans sind Eingriffe in aller Regel zu erwarten, da über den Siedlungsbestand hinausgehende Bauflächen dargestellt werden, deren Bebauung regelmäßig eine nachhaltige und erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes nach sich ziehen wird.

Im Fall der Änderung eines Flächennutzungsplans wird ebenfalls immer dann ein Eingriff im Sinne von § 8a Abs. 1 BNatSchG zu erwarten sein, wenn damit neue Bauflächen oder Verkehrsflächen dargestellt werden. Dies gilt gleichermaßen für selbständige Änderungen wie für Änderungen im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB. Ist für die Aufstellung eines Bebauungsplans eine parallele Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich, so kann der größer gefaßte Planungsumgriff des Flächennutzungsplans genutzt werden, um Abwägungshindernisse im Rahmen des Bebauungsplans auszuräumen. § 8a Abs. 1 BNatSchG verlangt, daß in der städtebaurechtlichen Abwägung auch über Darstellungen zu entscheiden ist, die dazu dienen, zu erwartende Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auszugleichen, zu ersetzen oder zu mindern.

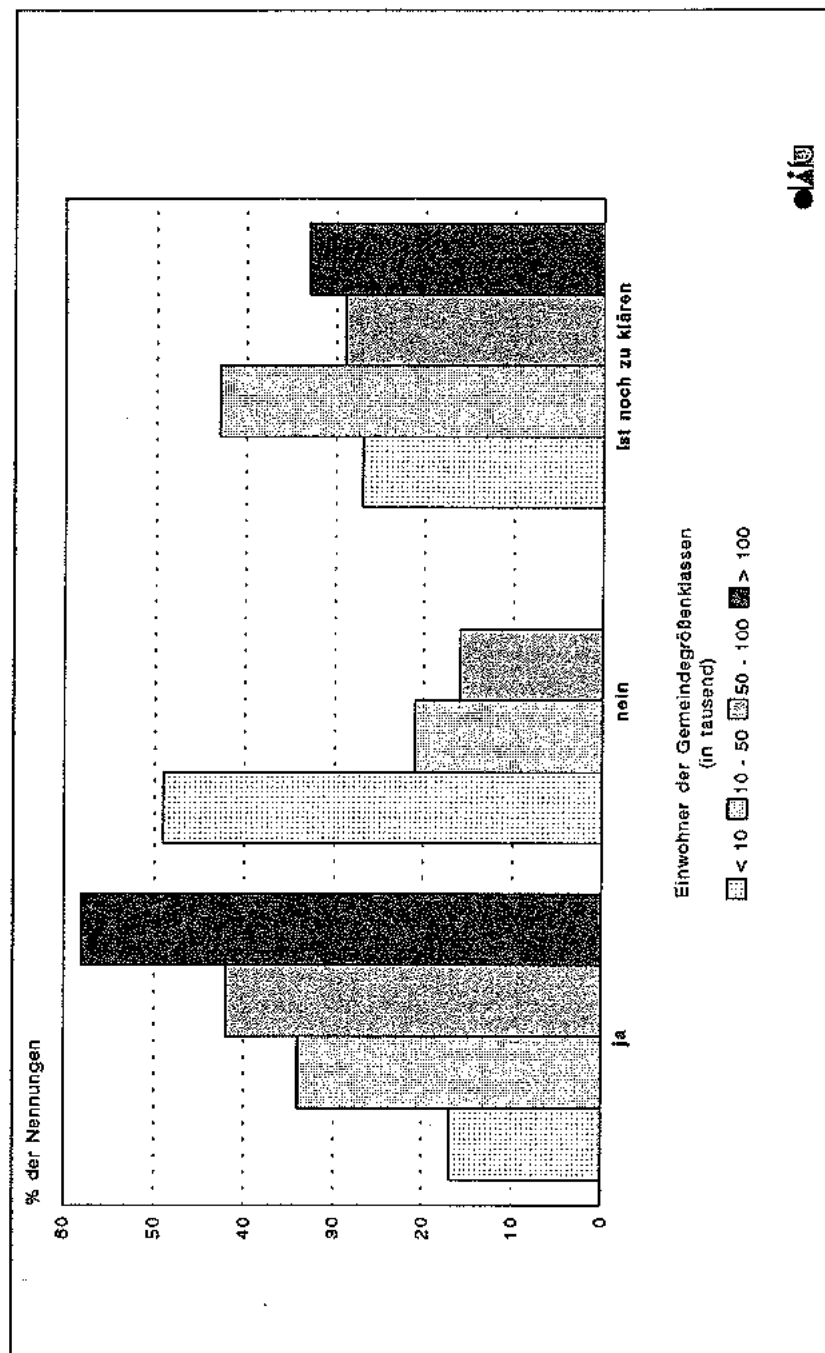
¹¹ Vgl. Bunzel/Meyer, Bedeutung der Eingriffsregelung für die Flächennutzungsplanung, in: UPR 1994, S. 284.

Abbildung 16: Ist die Darstellung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen? Unterscheidung nach alten und neuen Ländern



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Abbildung 17: Ist die Darstellung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen? Unterscheidung nach Gemeindegrößenklassen*



* Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Im Rahmen der Difu-Umfrage wurden die Städte und Gemeinden daher auch gefragt, ob im Flächennutzungsplan Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen sind. Von den 152 Städten und Gemeinden, die angaben, daß sie gerade einen Flächennutzungsplan aufstellen oder nach Inkrafttreten des IWG beschlossen haben, antworteten 35 Prozent (40 Prozent alte Länder/30 Prozent neue Länder) mit Ja und 24 Prozent (19 Prozent alte Länder/31 Prozent neue Länder) mit Nein. Der Anteil derjenigen Gemeinden, die angaben, daß noch nicht geklärt sei, ob Ausgleichs- und Ersatzflächen dargestellt werden, ist mit 34 Prozent hoch. Dies deutet auf Unsicherheiten im Umgang mit der Neuregelung in § 8a Abs. 1 BNatSchG hin, die sich überwiegend auch im Rahmen der Fallbeispielrecherchen bestätigte.

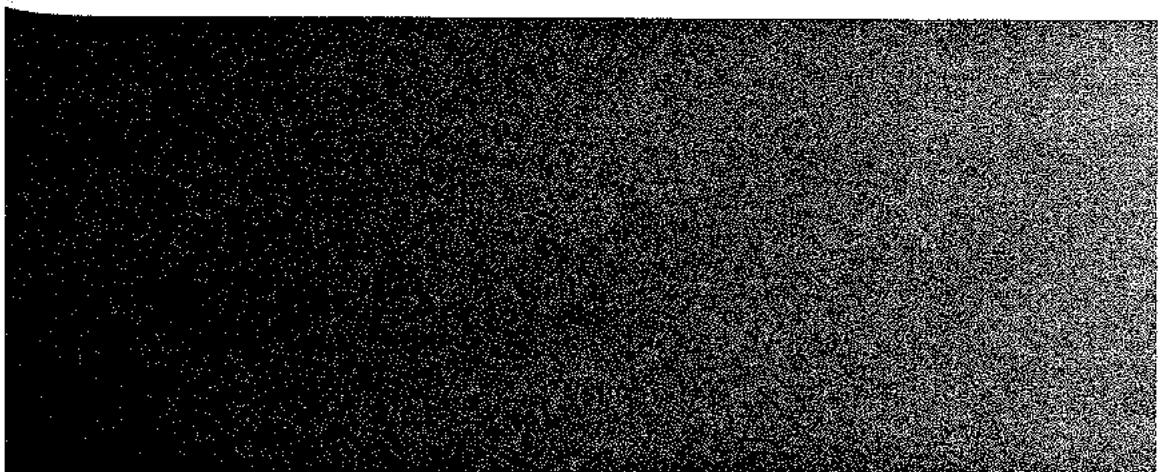
Die Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen ergibt Anhaltspunkte dafür, daß kleine Gemeinden überwiegend auf die Darstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen verzichten, während große Gemeinden mit mehr als 100 000 EW überwiegend entsprechende Darstellungen treffen. Keine der in die Größenklasse fallenden Gemeinden gab an, daß die Darstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen nicht vorgesehen sei. Eine Erklärung hierfür, die zum Teil auch durch die Fallbeispielrecherchen bestätigt wurde, könnte sein, daß die relativ geringe Siedlungsdichte der vorwiegend durch Ein- oder Zweifamilienhäuser geprägten kleineren Gemeinden eher die Möglichkeit eröffnet, die für erforderlich erachteten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Baugrundstücken durchzuführen.

Die Fallbeispielgemeinden haben ohne Ausnahme den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftsplanung im Rahmen der Bestandsaufnahme besonderes Augenmerk geschenkt, und zwar auch in den Fällen, in denen der Flächennutzungsplan vor dem Inkrafttreten des § 8a BNatSchG beschlossen und genehmigt war (vgl. Abbildung 17). Die Bestandsaufnahme erfolgte dabei überwiegend im Rahmen des zeitgleich aufgestellten Landschaftsplans. In Günzburg, München¹² und Olching ist der Landschaftsplan integrierter Bestandteil des Flächennutzungsplans und in die Planzeichnung durch zum Teil sehr differenzierte Darstellungen eingearbeitet. Der Zustand von Natur und Landschaft wird in den Erläuterungsberichten in unterschiedlicher Differenziertheit beschrieben.

Der Flächennutzungsplan Leipzig und der Planentwurf aus Halle haben ebenfalls die Ergebnisse der parallel eingeleiteten Landschaftsplanung zur Grundlage der Abwägung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemacht.

In Leipzig war das Verfahren der Landschaftsplanung zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Flächennutzungsplan noch nicht abgeschlossen. Im Erläuterungsbericht wird diesbezüglich klargestellt, daß der Flächennutzungsplan auf dem neuesten Stand der Ergebnisse, also der Biotopkartierung, der Umweltzu-

¹² Nur der erste Teilbereichsänderungsplan für die Münchener Innenstadt aus dem Jahre 1985 bestand aus zwei Planzeichnungen, wobei die zweite die landschaftsplanerischen Darstellungen enthielt; vgl. hierzu auch Kapitel II 9 und V 5.



standsanalyse und der Landschaftsplanung, basiert¹³. In Beiplänen werden dokumentiert:

- die Entwicklungspotentiale für Arten- und Biotopschutz,
- wertvolle Bereiche für den Naturschutz,
- die Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur- und Landschaft sowie ein
- Ventilationsplan für die Stadt Leipzig.

In Rüsselsheim wurde der Landschaftsplan unmittelbar in den Flächennutzungsplan integriert. Dementsprechend ausführlich sind die "natürlichen Grundlagen und ihre Bedeutung für die Planung" im Erläuterungsbericht beschrieben¹⁴. Neben der Bestandsbeschreibung erfolgt eine landschaftspflegerische Bewertung der Planung¹⁵. Für die einzelnen Neubaugebiete werden differenziert "landschaftsplanerische Aspekte" genannt und die Möglichkeiten für Ausgleich und Ersatz aufgezeigt¹⁶. Eine quantitative Eingriffsbilanzierung erfolgt allerdings nicht.

Die Flächennutzungspläne (Entwürfe) der Gemeinden Bad Zwischenahn und Edemissen basieren ebenfalls auf den Aussagen von Landschaftsplänen, deren Darstellungen aber nicht unmittelbar in den Flächennutzungsplan integriert, sondern nur als qualifizierte Planungsgrundlage genutzt werden. Für die neuen Bauflächen wird in Bad Zwischenahn eine Eingriffsbewertung auf der Grundlage von Biotoptypen vorgenommen. In Edemissen wurden in einem Beiplan die Bereiche mit "besonderen Schutzerfordernissen für Naturgüter" und die "potentiellen, vergleichsweise risikoarmen Bereiche" für die Siedlungserweiterung kenntlich gemacht.

In Gleichen, Greven und Wismar ist auf einen Landschaftsplan verzichtet worden. Die Gemeinde Gleichen stützt die Abwägung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftsplanung auf eine sogenannte "landschaftspflegerische Voruntersuchung", die eine flächendeckende Biotoptypen- und Nutzungskartierung enthält. In Greven liegt dem Flächennutzungsplan (Entwurf) eine Untersuchung der "potentiell schutzwürdigen Bereiche" zugrunde, die dazu dient, Bereiche zu erfassen, in denen die Durchführung von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, insbesondere im Zusammenhang mit notwendigen Ausgleichsmaßnahmen sinnvoll ist". Zudem kann die Flächennutzungsplanung sich für den Außenbereich der Stadt Greven auf einen nach nordrhein-westfälischem Recht durch die staatliche Naturschutzbehörde aufzustellenden Landschaftsplan stützen. Im Flächennutzungsplan der Stadt Wismar werden "ökologisch wertvolle Bereiche" dargestellt. Ein Landschaftsplan befand sich zum Ab-

13 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 83.

14 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim, S. 20-108.

15 Ebenda, S. 161.

16 Ebenda, S. 175 ff.

schluß der Untersuchung noch in Arbeit. Eine Eingriffsbilanzierung findet erst im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung statt.

Die kreisfreie Stadt Osnabrück ist nach niedersächsischem Recht auch für die Regionalplanung und die Landschaftsrahmenplanung zuständig. Osnabrück kann im laufenden Flächennutzungsplanverfahren auf den vorliegenden Landschaftsrahmenplan sowie den Landschaftsplan zurückgreifen. Zudem wird eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung zur Flächennutzungsplanung durchgeführt, die neben den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege alle anderen Umweltbelange erfaßt. Im Rahmen dieser Untersuchung wird auch das Thema Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgehandelt.

Auch der Planungsverband Heidelberg-Mannheim nutzt die Landschaftsplanung zur Aufarbeitung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere auch um die Entscheidung über die Vermeidung sowie über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzubereiten. Um mögliche Konflikte zu entschärfen, wurde die Landschaftsplanung nach Abstimmung des Leistungsbildes mit den betroffenen Fachbehörden extern vergeben. Zudem wurde unter Einbeziehung der verschiedenen Fachbehörden ein prozeßbegleitender Arbeitskreis zur Landschaftsplanung gebildet.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, daß alle untersuchten Fallbeispielstädte eine am Gebot der Vermeidung unnötiger Eingriffe orientierte Bestandsaufnahme und Planung verfolgt haben (vgl. Tabelle 8). Daß dies auch für die Flächennutzungspläne gilt, die vor Inkrafttreten des § 8a BNatSchG am 1. Mai 1993 aufgestellt wurden, macht deutlich, daß den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ganz unabhängig von dieser Neuregelung in der Praxis bereits eine hohe Bedeutung beigemessen wurde. Die generell festzustellende Planungsleitlinie, wertvolle Biotope und Landschaftselemente zu identifizieren und im Rahmen der Flächennutzungsplanung durch geeignete Darstellungen zu schützen, entspricht im Grundsatz den Anforderungen, vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft zu unterlassen, wie sie sich aus §§ 8a Abs. 1 und 8 Abs. 2 BNatSchG ableiten.

Bei den noch im Verfahren befindlichen Flächennutzungsplänen und bei den nach dem 1. Mai 1993 aufgestellten wird das Thema Eingriff und Ausgleich/Ersatz ausdrücklich aufgegriffen. Eingriffsintensität und Kompensationsbedarf (Ausgleich und Ersatz) werden dabei zum Teil summarisch erfaßt, zum anderen Teil aber sehr differenziert für die einzelnen neuen Bauflächen dargelegt. Die Gemeinde Bad Zwischenahn hat z.B. auf der Grundlage des Landschaftsplans die Eingriffsintensität für die einzelnen Bauflächen nach einer in vier Stufen differenzierten Biotopwertigkeit erfaßt (Übersicht 24). Ausgehend davon, daß der Flächennutzungsplan nur einen Rahmen abstecken und aufzeigen kann, welcher Spielraum für die Dimensionierung der Ersatzflächen besteht, werden im Erläuterungsbericht minimale und maximale Bedarfe ermittelt. Dabei wird angenommen, daß im Rahmen

des jeweiligen Bebauungsplanbereiches auf rund 10 bis 15 Prozent der Fläche für den Ausgleich von nicht vermeidbaren Eingriffsfolgen interne grünordnerische Maßnahmen stattfinden. Für die unterschiedlichen Bauflächen/Baugebietstypen wurden unterschiedliche Kompensationserfordernisse angenommen und hieraus ein Gesamtflächenbedarf für Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen und Baugebiete in einer Spanne von/bis ermittelt:

"Bei zukünftigen Wohnstandorten auf Flächen mit einer geringen Bedeutung als Lebensraum für Pflanzen und Tiere ist mit internen Maßnahmen ein Ausgleich zum großen Teil möglich. Eine Kompensation außerhalb der Bauflächen ist mit rund 20 bis 40 Prozent der Größe der Bauflächen im jeweiligen Planungsbereich zu erwarten. Auf Flächen mit einer mittleren Bedeutung als Lebensraum für Pflanzen und Tiere besteht neben den zu treffenden internen Maßnahmen ein zusätzlicher Kompensationsbedarf von rund 50 bis 70 Prozent. Bei zukünftigen Wohnstandorten auf Flächen mit einer hohen Bedeutung als Lebensraum für Pflanzen und Tiere ist mit einem zusätzlichen Kompensationsbedarf von rund 70 bis 100 Prozent zu rechnen.

Bei gemischten Bauflächen ist von einem höheren Versiegelungsgrad als bei Wohnbauflächen auszugehen. Daher ist auf Standorten mit einer geringen Bedeutung für den Naturhaushalt mit einem Kompensationsbedarf von rund 30 bis 50 Prozent, auf Standorten mit einer mittleren Bedeutung für den Lebensraum von rund 50 Prozent bis 80 Prozent und auf Standorten mit einer hohen Bedeutung für den Naturhaushalt von rund 80 Prozent bis 110 Prozent zu rechnen. Gewerbliche Standorte weisen in der Regel einen sehr hohen Versiegelungsgrad auf. Der Kompensationsbedarf beträgt daher auf Standorten mit einer geringen Bedeutung für den Naturhaushalt zwischen 50 bis 70 Prozent. Auf Flächen mit einer mittleren Bedeutung sind rund 70 bis 100 Prozent und auf Standorten mit einer hohen Bedeutung rund 100 bis 130 Prozent zu erwarten. Für die drei geplanten öffentlichen Grünflächen, die zum einen eine Erweiterung der Friedhofsfläche in Dreibergen, zum anderen den Bau eines Sportplatzes in Aschhausen und des weiteren den Bau eines Golfplatzes in Rostrup vorsehen, wird von einem Kompensationsbedarf im ersten Fall von rund 70 Prozent und im zweiten Fall von rund 50 Prozent ausgegangen."¹⁷

¹⁷ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsland der Gemeinde Bad Zwischenahn, Entwurfsstand 1994, S. 218, Pkt. 5-7.

Tabelle 8: Behandlung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege*

	Bewertung			Vermeidung	Ausgleich und Ersatz			Konkretisierung der A + E - Maßnahmen			Sonstige landschaftspflegerisch motivierte Darstellungen
	L-Plan	Sonstige Voruntersuchungen	Bewertung des Eingriffs		Thematisiert	Vorrangig auf Baugrundstücken	Im Baugbiet	Auf bestimmten Flächen	Als Darstellung	Im L-Plan	
Bad Zwischenahn	+	-	+	+	■	+	+	+	+	-	+
Edemissen	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Gleichen	-	+	+	+	■	+	+	+	-	+	0
Greven	+ ¹	+	+	+	+	+	0	0	0	0	0
Günzburg	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+
Halle	+	-	+	+	■	+	+	+	+	-	0
Heidelberg-Mannheim	+	0	+	+	0	0	0	0	0	0	0
Leipzig	+	-	+	+	■	■	+	+	+	+	-
München ²	+	-	+	+	-	-	+	+	-	+	+
Osnabrück	-	+	+	+	+	+	+	+	0	+	0
Olching	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+
Potsdam	+	-	+	+	0	0	0	0	0	0	0
Rüsselsheim	+	-	+	+	■	+	+	+	-	+	+
Wismar	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-

+ Ja ■ Im Rahmen der Flächennutzungsplanung nicht thematisiert - Nein 0 Noch zu klären

*Quelle: Diffu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

1 Nur für den Außenbereich.

2 Die Angaben beziehen sich auf den Aktualisierungsteilbereich IV West.

Übersicht 24: Klassifizierung der Bedeutung von Biototypen für den Naturhaushalt und als Lebensraum für Pflanzen und Tiere im Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn*

Hohe Bedeutung	■ Feuchtgrünland mit Binsen ■ extensiv bis mäßig intensiv genutztes Grünland ■ Feldgehölz
Mittlere Bedeutung	■ intensiv genutztes Grünland ■ Kahlschlagflur mit Gehölzanpflug ■ blütenreiche Ruderalflur auf Aufschüttungen ■ älterer Garten/Bereich um landwirtschaftliches Gehöft ■ Garten mit Obstgehölzen ■ verwilderter Kulturpflanzenbestand ■ Ackerbrache (jung)
Geringe Bedeutung	■ Acker ■ Sonderkultur ■ Erwerbsgartenland ■ sehr intensiv genutztes Grünland ■ Scherrasen ■ Nadelgehölz ■ intensiv gepflegter Garten
Keine Bedeutung	■ versiegelte Flächen

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Bad Zwischenahn, Entwurfsstand 1994, S. 215.

Die Lage der Flächen für Ersatzmaßnahmen im Falle der Entwicklung neuer Baugebiete werden im Rahmen der Landschaftsplanung bestimmt, der angestrebte Zustand und die entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele erläutert. Die Festlegung der Größe der Ersatzfläche wird ausdrücklich der verbindlichen Bauleitplanung vorbehalten.

Der Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim beschäftigt sich demgegenüber selbst (als Plan mit integriertem Landschaftsplan) sehr differenziert mit den Möglichkeiten des Ausgleichs und Ersatzes für jedes einzelne Neubaugebiet. Dabei werden die "landschaftspflegerischen Aspekte" genannt, die als Leitlinien für die Konkretisierung der Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmöglichkeiten dienen. Leitlinie war dabei ein Biotopvernetzungs-konzept. Für den Vollzug ist es wichtig, daß auch an die Verfügbarkeit der Flächen gedacht wurde¹⁸.

¹⁸ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim, S. 174 ff.

Der Flächennutzungsplan der Gemeinde Gleichen geht davon aus, daß sich die Eingriffe bei der Entwicklung neuer Baugebiete durch eine den Erfordernissen der Landschaftspflege entsprechende Siedlungsstruktur vorrangig in den Baugebieten ausgleichen und ersetzen lassen. Für den Fall, daß dies nicht in dem für erforderlich gehaltenen Umfang möglich ist, wurden im Flächennutzungsplan "vorsorglich" Flächen für Ersatzmaßnahmen dargestellt und landschaftspflegerische Zielvorstellungen im Erläuterungsbericht formuliert¹⁹. In ähnlicher Weise verfährt die Gemeinde Edemissen. Der Flächennutzungsplan enthält hier ebenfalls Darstellungen der Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, auf denen Ersatzmaßnahmen nach näherer Maßgabe des Landschaftsplanes durchzuführen sind, "wenn bei Aufstellung von verbindlichen Bauleitplänen bzw. bei der Durchführung von Bauvorhaben der Eingriff in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild, den jene vorbereiten und verursachen, nicht am Eingriffsort ausgeglichen werden". Ziel ist es, die vorhandene Biotopstruktur im Gemeindegebiet durch Ersatzmaßnahmen (im Sinne von Flächenpools) auszuweiten und zu vernetzen²⁰. Auch in Halle und Leipzig werden Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft dargestellt, auf denen erforderliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden sollen²¹. In Leipzig wird die Flächenbilanzierung im Rahmen des Erläuterungsberichtes differenziert²² (vgl. Tabelle 9) dokumentiert.

Der Verfahrensstand in Potsdam²³, Greven und Heidelberg-Mannheim erlaubt noch keine Aussage darüber, ob, in welchem Umfang und auf welche Weise Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dargestellt werden. In den vor Inkrafttreten des § 8a BNatSchG aufgestellten Flächennutzungsplänen der Stadt Günzburg und der Gemeinde Olching gibt es keine oder nur punktuelle Aussagen zum Thema Eingriff und Ausgleich/Ersatz. In München finden sich in dem zuletzt beschlossenen Aktualisierungsteilbereich IV West Hinweise über die für erforderlich gehaltenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Während München sich in Zukunft freiwillig den Anforderungen des § 8a Abs. 1 BNatSchG unterwerfen will, soll in Günzburg und in Olching entsprechend der nach § 8b Abs. 1 Nr. 1 BauGB ergangenen bayerischen Sonderregelung auf die Anwendung der Vorschrift verzichtet werden.

19 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Gleichen, S. 33 f.

20 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Edemissen, S. 36.

21 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle, S. 78.

22 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 112-120.

23 Die Ergebnisse der Landschaftsplanung waren zum Zeitpunkt des Abschlusses der Untersuchung noch nicht in die Flächennutzungsplanung integriert.

Tabelle 9: Eingriffsflächen in Verbindung mit Aussagen zu Biototypen und deren Bewertung für die Stadt Leipzig - Auszug*

lfd. Nr.	Bezeichnung der Eingriffsfläche	etwa Größe (ha)	Darstellung	Ergebnisse der Stadtbiotopkartierung		
				Biotop-typen	Bewer-tung	Spezif. BT-Wert (7-stufige Skala)
1	Mockau: Gelände "Neue Messe" (Teilfläche Stadtgebiet)	64	Gewerbefläche	- ältere Brachfläche - Biotope der Baustellen	hoch extrem gering	2 7
2	Thekla: Fläche nordöstlich des Eichberges	5	Wohnbaufläche	- Acker - Biotope der Siedlergärten	gering sehr gering	5 6
3 - 6 Portitz						
3	Fläche östlich A 14/nördl. südl. Tauchaer Straße	21	Wohnbaufläche	- Acker	gering	5
4	Fläche westlich und nördlich KGA "Krätzberg"	11	Wohnbaufläche	- Acker	gering	5
5	Fläche südlich und westlich Teichsiedlung	7	Wohnbaufläche	- Acker - ältere Brachfl.	gering hoch	5 2
6	Fläche südlich Krätzbergsiedlung	6	Wohnbaufläche	- Acker	gering	5
7	Heiterblick: Gewerbegebiet Tauchaer Str.	28	Gewerbefläche	- Acker	gering	5
8 - 12 Paunsdorf						
8	Fläche östlich Hohentichelnstr./südlich Tauchaer Str.	14	Gewerbe Gemischte Baufläche Wohnbaufläche	- junge Brachflächen	mittel	3
9	Fläche westlich Klettenstraße	20	Wohnbaufläche Wohnbaufläche, landschaftlich geprägt Flächen für Gemeinbedarf	- ältere Brachflächen - Biotope der Baustellen	hoch extrem gering	2 7
10	Fläche westlich Paunsdorfer Allee	9	Wohnbaufläche	- Biotope der Baustellen	extrem gering	7
11	Fläche östlich Paunsdorfer Allee	16	Wohnbaufläche	- Biotope der Baustellen - Hecken	extrem gering sehr hoch	7 1
12	Fläche östlich der Straße "Zum Wäldchen"	1	Flächen für Gemeinbedarf	- Biotope der Baustellen	extrem gering	7

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 112, nach den Ergebnissen der Stadtbiotopkartierung, Ökokonzept 1992-1994.

Nur zwei Fallbeispiele (Bad Zwischenahn und Rüsselsheim) konkretisieren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch entsprechende Darstellungen der beabsichtigten Maßnahme im Flächennutzungsplan (vgl. Übersicht 25). Im übrigen wird ganz überwiegend auf die Aussagen des Landschaftsplans verwiesen. Zum Teil wird die Konkretisierung auch ausdrücklich dem Bebauungsplanverfahren vorbehalten. Ohne Hinweis auf die Eingriffs-/Ausgleichsproblematik enthalten auch die Flächennutzungspläne der Stadt Günzburg und eingeschränkt der Gemeinde Olching differenzierte Darstellungen von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft. Diese Darstellungen sind hier die Folge der in Bayern obligatorischen Integration der Landschaftsplanung in den Flächennutzungsplan.

Übersicht 25: Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft - Ausgewählte Darstellungen*

Flächen	Maßnahmen
▪ Biotop ▪ Fläche mit besonderer ökologischer, orts- und landschaftsgestalterischer Bedeutung ▪ Wiesenbrüter-Brutgebiet ▪ Flächen für Biotopentwicklung ▪ Gartenflächen mit besonderer Bedeutung für Landschaft und Ökologie ▪ Landschaftsbestimmende Hänge und Böschungen ▪ Landschaftliche Vorbehaltsflächen ▪ Ökologisch wertvolle Bereiche ▪ Sukzessionsflächen ▪ Ökologisch bedeutsames Grünland ▪ Ökologisch bedeutsame Grünlandstreifen entlang von Gräben ▪ Rekultivierungsflächen mit Ziel Erholung / Naturschutz ▪ Übergeordnete Grünbeziehung ▪ Örtliche Grünverbindung ▪ Ökologische Vorrangfläche	▪ Eingrünung von Bauflächen ▪ Busch- und Baumgruppe ▪ Allee ▪ Bachsaumpflanzung ▪ Extensivierung von Grünlandnutzung ▪ Erhaltung, Entwicklung und Pflege des Moorbirkenwaldes ▪ Erhöhung des Laubholzanteils ▪ Naturnahe Bewirtschaftung ▪ Sicherung und Entwicklung von Grünverbindungen ▪ Anzupflanzende / zu erhaltende Gehölze (z.B. Obstbaumbestand, Ufergehölze) ▪ Vorzusehende Ortsrandeingrünung ▪ Windschutzpflanzungen

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Das Bild, das sich aus den Fallstudien ergibt, wird auch durch die Umfrage bestätigt. Ganz überwiegend werden lediglich Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft dargestellt. Daneben wurden folgende spezielle Darstellungen genannt:

- Grünfläche mit der Zweckbestimmung "Ausgleichs- und Entwicklungsflächen"
- Flächen für Natur und Landschaft,
- Grünfläche § 5 Abs. 2 Nr. 10 (Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft),

- landwirtschaftliche Fläche/Grünfläche mit der Kennzeichnung "Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft",
- Maßnahmeflächen, naturnahe Flächen, besondere Grünkategorien,
- Maßnahmencode, flächige Abgrenzung, farbig angelegt,
- landwirtschaftliche Nutzfläche mit gesonderter Schraffur = Vorranggebiete für Ausgleichsmaßnahmen,
- Flächen nach § 5 (2) 10 BauGB mit "unbelegter" Nutzungsart, z.B. Streuobstwiesen,
- ökologische Ausgleichsfläche.

Die Zuordnung von Ersatzflächen und Maßnahmen zu den Bauflächen und Baugebieten wird in den untersuchten Fallbeispielen überwiegend nicht thematisiert. Anders ist dies vor allem in Rüsselsheim, wo zu jedem Neubaugebiet konkrete Ersatzmaßnahmen vorgeschlagen werden. Im übrigen liegen die für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen vorgesehenen Flächen zum Teil in räumlicher Nähe zu den neuen Bauflächen oder Baugebieten oder grenzen unmittelbar an diese an. Die Entscheidung über die sachgerechte Zuordnung bleibt insoweit der verbindlichen Bauleitplanung vorbehalten.

Alle Fallbeispielgemeinden übernehmen die Unterschutzstellungen nach dem Naturschutz- und Wasserrecht nachrichtlich. Zum Teil werden auch die Flächen gekennzeichnet, auf denen eine Unterschutzstellung beabsichtigt ist. Gekennzeichnet werden auch die Biotope, die dem gesetzlichen Biotopschutz nach § 20 c BNatSchG oder nach den einschlägigen Landesregelungen unterliegen (vgl. hierzu im weiteren Pkt. 14).

8. Immissionsschutz

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB können im Flächennutzungsplan auch die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes dargestellt werden. Die Regelung weist darauf hin, daß bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans den Belangen des (vorsorgenden) Umweltschutzes, insbesondere des Immissionsschutzes, durch geeignete Darstellungen Rechnung getragen werden kann. Vom Wortlaut erfaßt ist die Darstellung von Flächen

- für Vorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG und
- für Nutzungsbeschränkungen, das heißt Flächen, auf denen Nutzungsbeschränkungen dargestellt werden können²⁴.

²⁴ Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rn. 46.

Die Konkretisierung der erforderlichen Schutzvorkehrung oder Nutzungsbeschränkung kann der verbindlichen Bauleitplanung vorbehalten bleiben. Die flächenhaften Darstellungen überlagern die dargestellte Art der Bodennutzung. Im Flächennutzungsplan können die Nutzungsbeschränkungen und Schutzvorkehrungen aber auch bereits näher bestimmt werden. So kann z.B. unterschieden werden zwischen Maßnahmen des aktiven (auf der Seite der emittierenden Nutzung) und des passiven Immissionsschutzes (auf der Seite der immissionsgefährdeten Nutzung). Im Schrifttum wird allerdings zum Teil davon abgeraten, bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplanes zu konkrete Darstellungen zu treffen, da die Möglichkeiten wirksamen Immissions-, vor allem Lärmschutzes vielfältig und im gesamtgemeindlichen Maßstab noch nicht übersehbar sei²⁵.

Die untersuchten Fallbeispielstädte stellen Flächen für Vorkehrungen und für Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nur zum Teil dar (vgl. Tabelle 10). Dabei geht es vor allem um Immissionsschutzkonflikte im Zusammenhang mit Verkehrsanlagen. Die entsprechenden Darstellungen werden z.T. ausführlich im Erläuterungsbericht begründet.

Erhebliche Konflikte treten insbesondere bei Fluglärmbelastungen auf, da die Vorgaben des Fluglärmgesetzes und ggf. der Regionalplanung den planerischen Spielraum für die Entwicklungskonzeption auf ein Minimum beschränken können. So führt z.B. der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan Günzburg aus:

"Vom westlich der Stadt benachbarten Flugplatz Leipheim gehen infolge Flugbetriebs mit Hochleistungsflugzeugen erhebliche Lärmemissionen aus, die in erheblichem Maße das Stadtgebiet von Günzburg beeinträchtigen. Zur Senkung der Fluglärmbelastung der Bevölkerung weist der Regionalplan Donau-Iller einen in sich differenzierten Lärmschutzbereich zur Lenkung der Bauleitplanung aus. Entsprechend der Vorgabe des Landesentwicklungsprogramms sind dies die Zone A mit mehr als 75 dB (A), die Zone B von mehr als 67 dB (A) bis zu 75 dB (A) und die Zone C von mehr als 62 dB (A) bis zu 67 dB (A) fluglärmbedingtem äquivalenten Dauerschallpegel. Die Zone C ist zusätzlich in eine innere Teilzone Ci (64 bis 67 dB (A)) und eine äußere Teilzone Ca (62 bis 64 dB (A)) unterteilt. Für die Stadt Günzburg ergibt sich die Betroffenheit durch die Zone B bzw. C. Nach dem Landesentwicklungsprogramm sind im Rahmen der Bauleitplanung in der Lärmschutzzone B nur eine uneingeschränkte gewerbliche und industrielle Nutzung zulässig, während sich für die Zone C zusätzlich die Möglichkeit der Ausweisung von Wohngebieten in Bebauungsplänen zur Abrundung vorhandener Wohnbebauung stellt, in der Teilzone Ci soll die Abrundung nur zur Schließung von Baulücken dienen."

25 Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 30; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 25.

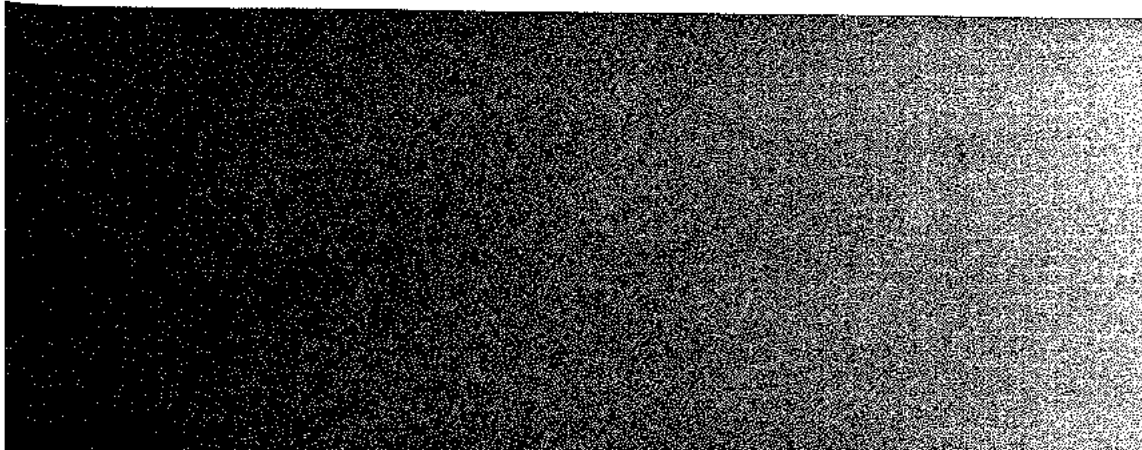


Tabelle 10: Immissionsschutz im Flächennutzungsplan der Fallbeispielstädte*

	Darstellung				Erläute- rungs- be- richt	Abwä- gungs- pro- bleme
	Lärm- schutz- maß- nahmen	Flächen für Maß- nahmen	Lärm- schutz- zonen	Son- stiges	Geson- derte Abhand- lung im Erläu- terungs- bericht	
Bad Zwischenahn	+	-	+	+ ¹	-	+
Edemissen	-	+	-	+ ²	-	-
Gleichen	-	-	-	-	-	-
Greven	o	o	+	o	+	o
Günzburg	-	+	+	-	+	-
Halle	o	o	o	o	-	-
Heidelberg-Mannheim ³	+	-	-	+ ⁴	+	+
Leipzig	-	-	-	-	-	+
München	-	+	+	-	+	+
Olching	+	-	+	-	+	+
Osnabrück	o	o	o	o	o	+
Potsdam	o	o	o	o	o	+
Rüsselsheim	+	+	+	-	+	+
Wismar	-	-	-	-	-	-

+ = ja - = nein o = noch ungeklärt

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

1 Lärmschutzbereich.

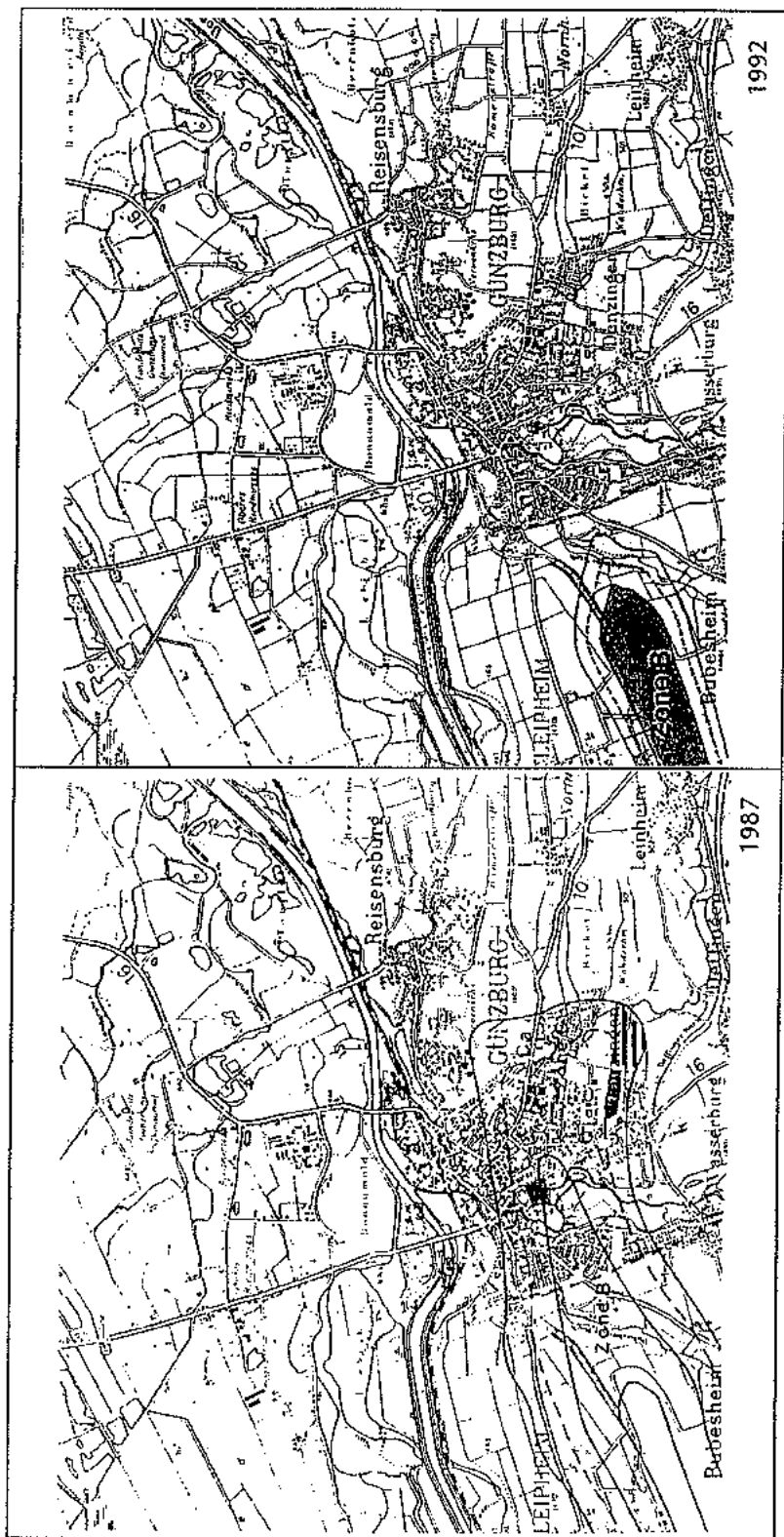
2 Umgrenzung der Gebiete, in denen bestimmte, die Luft erheblich verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen.

3 Die Angaben beziehen sich auf den Flächennutzungsplan 1982.

4 Lärmbelastete Flächen, Geruchsbelastungen durch Landwirtschaft, Lärmschutz.

Im Verlauf der Flächennutzungsplanung wurden die wesentlichen Bereiche der Kernstadt erfassenden Lärmschutzzonen zurückgenommen (vgl. Abbildung 18) mit der Folge, daß die Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt sich erheblich erweitert haben.

Abbildung 18: Lärmschutzzonen des Flughafens Leipzig bei Günzburg 1987 und 1992*



*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Günzburg, Abbildungen 53 und 54.

Hinsichtlich der Schallschutzmaßnahmen an Straßen führt z.B. der Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching aus:

"Eine Beeinträchtigung der Wohnnutzung durch Verkehrslärm ist in den Baugebieten an der Ringstraße durch die B 471 zu erwarten. Schallschutzmaßnahmen für diese Wohnbauflächen sind daher vorzusehen. Das gleiche gilt auch für die geplante Erweiterung der Kleingartenanlage an der Münchner Straße.

Insbesondere sind zwischen den nachfolgend angeführten Straßen und den angrenzenden Bauflächen Flächen für Schallschutzvorkehrungen freigehalten und entsprechend gekennzeichnet: Für die innerörtlichen Wohngebiete an stark befahrenen Straßen lassen sich die Lärmbelastigungen durch Ausweisung verkehrsberuhigter Bereiche (Langsamfahrstraßen und Wohnstraßen) verbessern."

Auch in anderen Flächennutzungsplänen werden zum Schutz vor allem gegen Straßenverkehrslärm Lärmschutzwälle oder ähnliche Vorkehrungen dargestellt (z.B. Rüsselsheim, Bad Zwischenahn)²⁶.

Demgegenüber wird in München an Verkehrstrassen grundsätzlich auf die Darstellungen entsprechender Vorkehrungen verzichtet:

"Bei den dargestellten Verkehrstrassen wird auf die Darstellung von zusätzlichen Immissionsschutzmaßnahmen nach § 5 (2) 6. BauGB zur Planvereinfachung in der Regel verzichtet, da Verkehrstrassen immer hohe Lärm-, Staub-, Erschütterungs- und Abgasemissionen verursachen; grundsätzlich sind hier die erforderlichen Immissionsschutzmaßnahmen in den weiteren Planungsverfahren zu fordern."²⁷

Immissionsschutzkonflikte zwischen gewerblichen Bauflächen und Wohnbauflächen waren bei zwei der untersuchten Fallbeispiele Anlaß einer Darstellung von Flächen für Schutzvorkehrungen (Rüsselsheim und München). Zur Begründung führt der Erläuterungsbericht in München (Teilbereich IV-West) aus:

"Wo Flächen zur Trennung unverträglicher Nutzungen (siehe beschränkt nutzbare Grünflächen) nicht vorhanden und auch nicht mehr planbar sind, kennzeichnet der Plan Maßnahmen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinflüsse (z.B. technische Lärmschutzeinrichtungen) als überlagernde Darstellung auf benachbarten Flächen mit unverträglichen Nutzungsarten (z.B. Reines Wohngebiet/Gewerbegebiet)."²⁸ Der Immissionsschutz gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben wurde nur in einem Fallbeispiel thematisiert (Günzburg).

In der Mehrzahl der untersuchten Fallbeispiele wurde auf die Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder Vorkehrungen zum Schutz vor schädli-

26 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim, S. 194.

27 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan Teilbereich IV-West der Landeshauptstadt München, S. 23.

28 Ebenda, S. 23.

chen Umwelteinwirkungen ganz verzichtet oder, soweit die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind, wird ein Verzicht erwogen. Die Gründe hierfür sind verschieden. Bei den kleinen, ländlich strukturierten Fallbeispielgemeinden wirkt der Immissionsschutz keine oder nur untergeordnete Probleme auf. In Großstädten (z.B. Leipzig) geht man davon aus, daß die erforderlichen Vorkehrungen im Bebauungsplanverfahren und bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung geprüft werden müssen. In Potsdam und Osnabrück ist noch unklar, ob entsprechende Darstellungen getroffen werden.

Insgesamt zeichnet sich damit eine sehr heterogene Praxis hinsichtlich der Behandlung von Immissionsschutzkonflikten im Rahmen der Flächennutzungsplanung ab. Die Durchsicht der Erläuterungsberichte macht deutlich, daß unter den Umweltbelangen primär die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung finden. Demgegenüber sind die Ausführungen zum Immissionsschutz, wenn überhaupt vorhanden, in der Regel knapp und nur in drei Fällen konkret ortsbezogen.

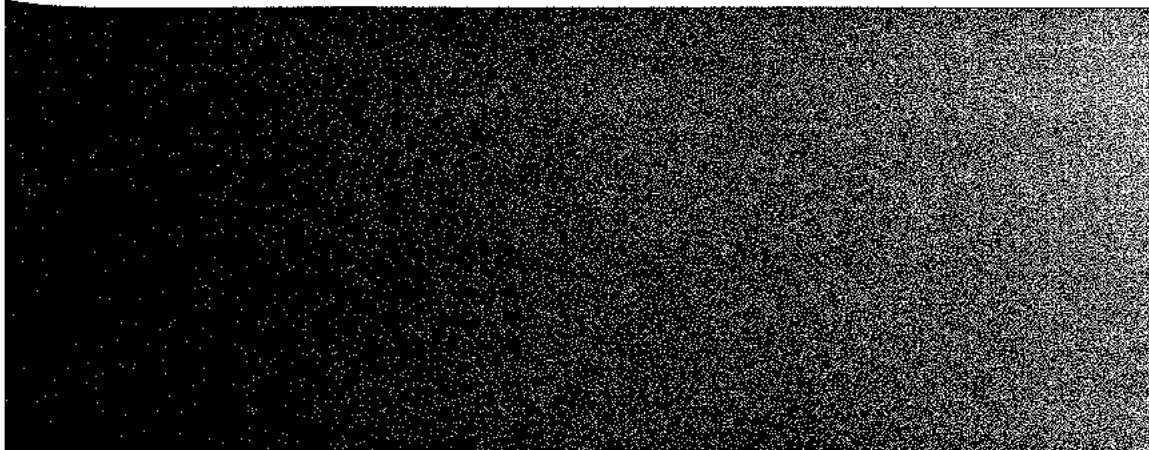
9. Kennzeichnung von Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind

Im Flächennutzungsplan sollen die für bauliche Nutzungen vorgesehenen Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, gekennzeichnet werden (§ 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB). Im Rahmen der Difu-Umfrage wurde darauf verzichtet, zu fragen, ob und in welcher Weise dieser Kennzeichnungspflicht nachgekommen wird. Zweckmäßiger erschien es, dieser Frage vor dem Hintergrund konkreter Problemschilderungen im Rahmen der Fallbeispielrecherchen nachzugehen. Zu klären waren dabei insbesondere folgende Aspekte:

- Untersuchungs- oder Erhebungsaufwand,
- Kennzeichnung von Verdachtsflächen neben den erwiesenen Bodenverunreinigungen,
- Kennzeichnung auch auf Flächen, die keiner baulichen Nutzung zugeführt werden,
- Erläuterung von Art und Umfang der Bodenverunreinigung.

9.1 Untersuchungs- und Erhebungsaufwand

Bei den untersuchten Fallbeispielen konnte die Flächennutzungsplanung überwiegend auf bereits vorhandene, meist in der Regie der Umweltfachverwaltungen systematisch angelegte Altlastenkataster zurückgreifen. Diese Kataster enthalten häufig bereits eine Gefährdungsabschätzung. So unterscheidet etwa der Flächennutzungsplan für Olching, abgeleitet aus dem vorhandenen Altlastenkataster des



zuständigen Landratsamtes, zwischen den Gefährdungskategorien "gefährlich", "bedenklich" und "unbedenklich"²⁹.

In den neuen Ländern konnte die Flächennutzungsplanung noch nicht auf bereits lange angelegte Altlastenkataster zurückgreifen (vgl. Tabelle 11). Die Aktivitäten zur Erfassung der Bodenkontaminationen durch die Umweltämter erfolgte hier parallel und z.T. mit der Flächennutzungsplanung abgestimmt.

In Halle wird unter Anleitung des Landesamtes für Umweltschutz durch das dortige Umweltamt ein Altlastenkataster aufgebaut. Der noch im Verfahren befindliche Flächennutzungsplan wird den Fortschritten der Altlastenerfassung entsprechend fortlaufend angepaßt. Im Dezember 1994 waren 1 115 Altlastenverdachtsflächen erfaßt und in das Flächenkataster aufgenommen. Diese Flächen sind in der derzeitigen Entwurfsfassung im Erläuterungsbericht in einem Beiplan gekennzeichnet (vgl. Abbildung 19). Die aktuelle Planzeichnung enthält noch keine Kennzeichnung.

Die Stadt Leipzig ist in entsprechender Weise vorgegangen. Der Erläuterungsbericht enthält einen Beiplan, in dem die bis zum Zeitpunkt der Beschlußfassung bekannten Standorte mit Bodenkontaminationen und Verdachtsstandorte gekennzeichnet sind³⁰. Entsprechende Kennzeichnungen enthält auch die Planzeichnung, deren Maßstab und Informationsfülle allerdings ein problemloses Lesen der Kennzeichnungen erschwert. Insoweit erleichtert der Beiplan das Auffinden der Standorte.

Auch Potsdam stützt sich bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans auf die beim Amt für Umweltschutz im Aufbau befindliche Altlastenerfassung. Nach dem derzeitigen Stand des Verfahrens sollen Flächen sowohl bei Verdacht als auch bei nachgewiesenen Kontaminationen gekennzeichnet werden³¹.

Flächennutzungsplan der Stadt Halle, Entwurfsstand 1995, S. 93.

Der Flächennutzungsplan der Stadt Wismar enthält noch keine Kennzeichnungen von Flächen mit erheblich gefährdenden Bodenverunreinigungen. Zum Zeitpunkt der Planaufstellung 1990 war mit der systematischen Erfassung von Altlastenflächen durch das Umweltamt erst begonnen worden. Im Erläuterungsbericht werden die aus damaliger Sicht bekannten elf Standorte namentlich aufgelistet. "Konkretere Aussagen" sollen im Rahmen einer Altlastensanierungskonzeption in der Phase der weiteren Präzisierung des Flächennutzungsplanes eingearbeitet werden³².

29 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Gemeinde Olching, S. 103 f.

30 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, Beiplan 39, S. 144.

31 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam, Entwurfsstand Oktober 1993, S. 93.

32 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Wismar, S. 21.

Tabelle 11: Kennzeichnung und Erläuterung von Altlasten*

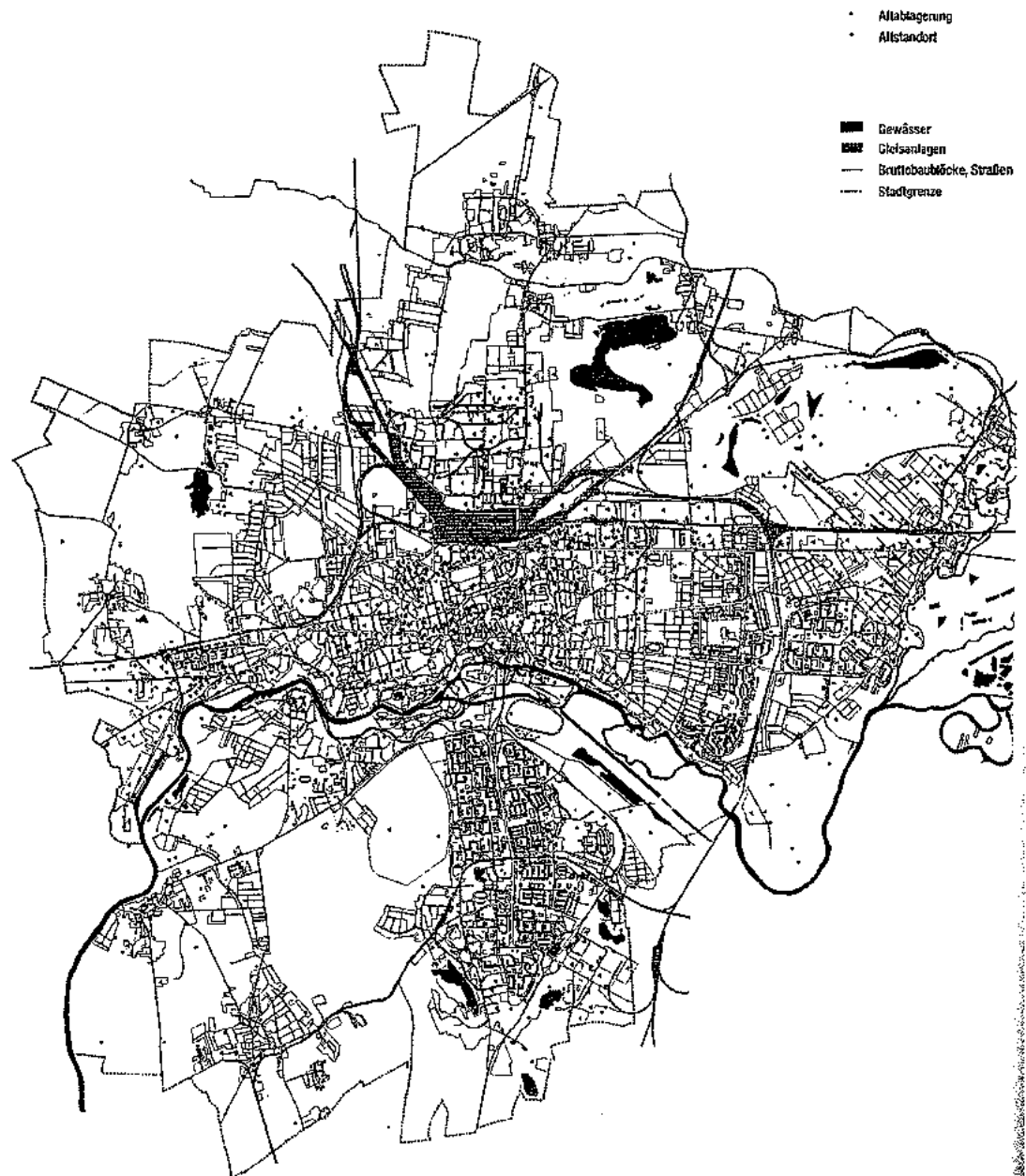
	Kennzeichnung			Grundlage		Erläuterungsbericht			
	Erhebliche Bodenverunreinigungen	Verdachtsflächen	Undifferenzierte Kennzeichnung	Vorhandene Kataster	Gesonderte Ermittlungen	Bauplan	Detaillierte Erläuterung mit Gefährdungsebene	Aufführung der Standorte	Art der Erfassung
Bad Zwischenahn	+1	-	-	+	-	-	-	-	-
Edemissen	+	+	-	+2	-	-	-	-	-
Gleichen	+	-	-	+2	0	-	-	-	-
Grevén	0	+	-	+	-	+	-	+	-
Günzburg	+	-	-	+	-	-	-	+	+
Halle	+	0	-	+3	+3	+	-	-	+
Heidelberg-Mannheim	0	0	0	+2	0	0	0	0	0
Leipzig	+	+	-	+3	+3	+	-	-	-
München	+	-	-	+	-	-	-	-	+
Olding	+5	-	-	+	-	-	+	-	+
Osnabrück	+	+	0	-	+4	+	0	0	0
Potsdam	+	+	-	+3	+3	+	+	+	+
Rüsselsheim	+1	+	-	+	-	+	+	-	+
Wismar	-	-	-	+6	+6	-	-	-	+

+ = ja - = nein 0 = noch ungeklärt

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

- 1 Differenzierung zwischen "Altlasten" und "Altlasten, Lage unklar".
- 2 Für Teilbereiche.
- 3 Wird parallel zum Flächennutzungsplan durch die Umweltverwaltung aufgebaut.
- 4 Wird von der Genehmigungsbehörde vorausgesetzt.
- 5 Differenzierung zwischen gefährlichen, bedenklichen und unbedenklichen Altlasten.
- 6 Der Aufbau eines Altlastenkatasters befand sich zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Plan noch in den Anfängen.

Abbildung 19: Altlastenverdachtsflächen in Halle, Erfassungsstand Dezember 1994*



Dieser Plan wurde durch das Umweltamt
erarbeitet und voll inhaltlich übernommen.

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle, Entwurfsstand 1995, S. 93.

Allein die Stadt Osnabrück betreibt aus Anlaß der Flächennutzungsplanung eine systematische Erfassung von Altlasten und Altstandorten. Die für die Genehmigung des Flächennutzungsplans zuständige Bezirksregierung hat in mehreren Gesprächen gegenüber der Stadt deutlich gemacht, daß sie die Genehmigung des neu aufzustellenden Flächennutzungsplans von der Erstellung eines entsprechenden Altablagerungs-/Altstandortbeiplans für alle künftig neu auszuweisenden Bauflächen abhängig macht. Die Stadt Osnabrück hat aus diesem Grund mit beträchtlichem finanziellem Aufwand eine entsprechende Erfassung in Auftrag gegeben. Als schwierig erweist sich dabei, die Erfassung zunächst auf die Bauflächen zu beschränken, da die möglichen Erkenntnisquellen nicht entsprechend gegliedert sind. Es muß daher möglicherweise mit Verzögerung des Flächennutzungsplanverfahrens gerechnet werden, da die Erfassung der auf rund 1 000 bis 2 000 geschätzten Altstandorte voraussichtlich zwei bis drei Jahre dauert.

9.2 Kennzeichnung von Flächen mit nachgewiesenen erheblich gefährdenden Bodenverunreinigungen und von Verdachtsflächen

Nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB besteht eine Kennzeichnungspflicht nur für Flächen, bei denen erwiesen ist, daß der Boden erheblich umweltgefährdend verunreinigt ist. In vielen Fällen haben die Gemeinden es aber mit Flächen zu tun, bei denen noch nicht nachgewiesen ist, daß Bodenverunreinigungen bestehen oder ob diese erheblich umweltgefährdend sind. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse besteht lediglich ein konkreter Verdacht, auf Bodenverunreinigungen zu stoßen. Wegen der erheblichen Kosten kann eine Klärung der konkreten Gefährdung in Großstädten mit einer Vielzahl von Verdachtsflächen nur über einen langen Zeitraum vorgenommen werden. Die diesbezüglich federführenden Umweltbehörden arbeiten dabei auf der Grundlage von Prioritätenlisten.

Für die Flächennutzungsplanung bedeutet dies, die Abwägungsentscheidung auf der Grundlage ungeklärter Altlastenverdachte treffen zu müssen. Dies ist in der Regel wegen der Grobmaschigkeit der Darstellungen und mit Hinweis auf den Klärungsbedarf im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung durchaus möglich, soweit die dargestellte Nutzung generell, ggf. nach Durchführung von Sanierungsmaßnahmen, möglich erscheint.

Möglich ist auch, Flächen mit ungeklärtem Altlastenverdacht aus dem Flächennutzungsplan gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB auszunehmen, wenn damit die darzustellenden Grundzüge der Stadtentwicklung nicht berührt werden und die Gemeinde beabsichtigt, diese Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen (vgl. unten Pkt. 11)³³.

33 ARGEBAU, Fachkommission Städtebau, Mustererlaß "Berücksichtigung von Flächen mit Altlasten bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren", abgedruckt bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rn. 62.

Bei den untersuchten Fallbeispielen wurde mit einer Ausnahme auf eine vorherige Untersuchung aller Verdachtsstandorte verzichtet. Die Städte und Gemeinden kennzeichneten häufig neben den Flächen, die nachgewiesenerweise mit erheblich umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, auch Verdachtsflächen. Zum Teil wird eine entsprechende Verfahrensweise von der für die Plangenehmigung zuständigen höheren Verwaltungsbehörde ausdrücklich verlangt (z.B. Osnabrück). Mit der Kennzeichnung von Verdachtsflächen werden verschiedene Ziele verfolgt, insbesondere

- die Warnung der betroffenen Eigentümer und Anlieger,
- der Nachweis, den bestehenden Verdacht in der Abwägung erkannt und berücksichtigt zu haben, und
- die Vermeidung etwaiger Amtshaftungsansprüche wegen unzureichender Information.

Soweit die genaue Lage der Bodenverunreinigung noch nicht bestimmbar ist, wird zum Teil eine besondere Kennzeichnung als "Altlast, Lage unklar" getroffen (z.B. Bad Zwischenahn, Rüsselsheim). Auch hierdurch reagieren die Gemeinden auf einen zum Zeitpunkt der Planung noch bestehenden Untersuchungsbedarf.

Eine andere Praxis verfolgt die Landeshauptstadt München, die grundsätzlich auf die Kennzeichnung von Verdachtsflächen verzichtet. Die Erläuterungsberichte zu den einzelnen Teilbereichsänderungen begründen dies etwa gleichlautend wie folgt:

"Das Planungsgebiet umfaßt auch Flächen, die aufgrund der vom Umweltschutzreferat durchgeführten Erfassung unter Altlastenverdacht stehen. Es liegen jedoch derzeit keine Erkenntnisse vor, daß eine ggf. notwendige Sanierung dieser Flächen technisch nicht durchführbar und die im Flächennutzungsplan vorgesehene Nutzung daher nicht möglich wäre. Ob und inwieweit die Sanierung einzelner Altlasten ökonomisch vertretbar oder ökologisch sinnvoll ist, muß ggf. im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens geprüft werden.

Gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB sollen im Flächennutzungsplan "für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind", das heißt also festgestellte Altlasten, gekennzeichnet werden. In den Bereichen, in denen die Aktualisierung zu einer Änderung der dargestellten Nutzungsart oder zu einer erstmaligen Darstellung einer Baufläche führte, konnte aber bis zum Stichtag 07.08.1991 keine tatsächliche Gefährdung durch eine Altlast verifiziert werden. Die Frage der Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB, aber auch die Frage, ob die beabsichtigte Nutzung trotz des festgestellten Gefahrenpotentials überhaupt noch möglich ist, stellt sich deshalb in diesem Verfahren nicht."

In den anderen Städten und Gemeinden ohne Kennzeichnung von Verdachtsflächen ergibt sich die Kennzeichnungspraxis aus der Systematik der zugrundeliegenden Altlastenkataster.

9.3 Kennzeichnung auch auf Flächen, die keiner baulichen Nutzung zugeführt werden sollen

§ 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB ordnet eine Kennzeichnungspflicht bei Bodenkontaminationen nur bei Flächen an, die für bauliche Nutzungen vorgesehen sind. Die an der Untersuchung beteiligten Städte und Gemeinden kennzeichnen ganz überwiegend daneben auch Kontaminationen des Bodens auf Flächen, die keiner baulichen Nutzung zugeführt werden sollen. Diese Praxis wird getragen von dem Vorsorgegedanken, auch für diese Flächen auf etwaige Gefahren hinzuweisen.

9.4 Erläuterung von Art und Umfang der Bodenverunreinigungen

Im Erläuterungsbericht können, soweit entsprechende Erkenntnisse vorliegen, die Bodenkontaminationen nach Art und Umfang und den von ihnen ausgehenden Umweltgefährdungen näher konkretisiert werden. Von dieser Möglichkeit machen die Gemeinden bei den untersuchten Fallbeispielen aber nur zum Teil Gebrauch. So werden z.B. im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching die einzelnen Altlastenstandorte tabellarisch aufgeführt, und zwar unter Hinweis auf die Größe der betroffenen Fläche, Art und Volumen der Ablagerung und die bestehenden Probleme, wie z.B. Entwicklung von Baugebieten oder Errichtung von Kinderspielplätzen (vgl. Tabelle 12)³⁴. In ähnlicher Weise wird in Rüsselsheim verfahren, allerdings unter Hinweis darauf, daß die gekennzeichneten Flächen nicht ausnahmslos mit erheblich umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, jedoch umgekehrt auch nicht davon ausgegangen werden könne, daß die Bodenverunreinigungen völlig ungefährlich sind. Die Feststellung des tatsächlichen Gefährdungspotentials soll später erfolgen. Soweit bereits Untersuchungen durchgeführt wurden, werden deren Ergebnisse erläutert³⁵.

Überwiegend finden sich bei den untersuchten Fallbeispielen aber keine derart detaillierten Erläuterungen zu den gekennzeichneten Altlastenstandorten. Zum Teil finden sich im Erläuterungsbericht Beipläne über die gekennzeichneten Altlasten und Verdachtsflächen, ergänzend hierzu eine überwiegend namentliche Auflistung der einzelnen Flächen. Bei drei Fallbeispielen wurde vollständig auf die Erläuterung zum Thema Altlastenflächen verzichtet (vgl. Tabelle 11).

³⁴ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching, S. 103 f.

³⁵ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim, S. 11 ff.

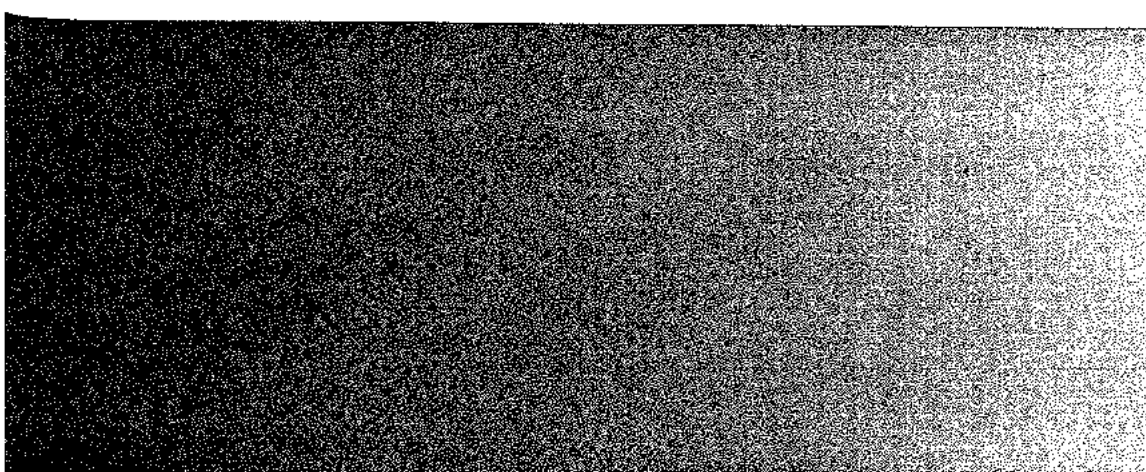


Tabelle 12: Liste der Altlastenstandorte der Gemeinde Olching - Auszug*

Anlage Nr.	Fläche m ²	Volumen m ³	Beginn / Ende der Ablagerung	Abgelagertes Material	Problem	Gefährdungskategorie
20.01	8 000	28 000	1956-1966	Hm, Spm, B, Pfl., E	Baugebiet (Kinderspielfeld)	gefährlich
20.02	35 000	145 000	1966-1980	Hm, Spm, Gm, B, Pfl., E (gemeindl. Lagerplatz) Grundwasseranschnitt	Baugebiet (Kleingartenanlage)	gefährlich
20.03	3 500	15 000	1971-1973	Hm, Spm, Pfl. (gering), B, E	Straße und Grünstreifen	bedenklich
20.04	4 500	12 000	1952-1957	Hm, Spm, B, Pfl., E	Bachnähe	gefährlich
20.05						
20.06	4 500	8 500	1950-1966	B, E Brandschutt	Bachnähe	bedenklich
20.07	18 000	72 000	1972-1975	E	—	unbedenklich
20.08	14 000	40 000	1946-1980	Hm, Spm, Gm, B, Pfl., E	—	gefährlich
20.09	3 000	5 000	1962-1963	E	—	unbedenklich
20.10	4 000	7 500	1959-1962	E	—	unbedenklich
20.11	4 000	10 000	1968-1969	B, E	—	unbedenklich
20.12	16 000	55 000	1967-1979	B, E	—	unbedenklich
20.13	27 000	90 000	1945-1977	Hm, Spm, Gm, B, Pfl., E	Bachnähe	gefährlich
20.14	100 000	240 000	1975-	E	—	unbedenklich

Hm = Hausmüll, Spm = Sperrmüll, B = Bauschutt,
Pfl. = pflanzliche Abfälle, E = Erdaushub, Gm = Gewerbemüll

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Olching, S. 103.

10. Sonstige Kennzeichnungen und Hinweise

Eine Kennzeichnungspflicht besteht nicht nur bei erheblich umweltgefährdenden Bodenverunreinigungen, sondern auch bei allen anderen Fällen, in denen die bauliche Nutzung von Flächen nur unter Beachtung besonderer Umstände möglich ist (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BauGB).

Übersicht 26: Kennzeichnungen und Hinweise*

Kennzeichnungen i.S.v. § 5 Abs. 3 BauGB	Sonstige Hinweise
Altlasten - Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind - Flächen mit Bodenbelastungen - Bodenbelastungen vermutet, Lage unklar - Altlastenverdachtsfläche - Flächen mit nicht nachgewiesenen Belastungen-/Verdacht auf Belastungen durch Altlasten - Flächen mit gefährlichen/bedenklichen/unbedenklichen Altlasten Bergbau - Flächen, unter denen der Bergbau umging und bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen erforderlich sind - Bergschadensgebiet - Rohstoffgewinnungsgebiet - ehemaliger Braunkohlentiefbau	- Feuchtfächen - Geruchsbelastungen durch Landwirtschaft - lärmbelastete Flächen - Sanierungsgebiete - Bauflächen, für die eine zentrale Abwasserbeseitigung nicht vorgesehen ist - Ersatz eines schienengleichen Bahnübergangs durch ein Kreuzungsbauwerk - noch nicht feststehende Trassen für dem Fachplan unterworfenen Vorhaben (Schienenwege/Straßen) - geplante Unterschutzstellungen nach Naturschutz- und Wasserrecht - Torf - Moorerde

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Mit der Kennzeichnung sollen spätere Nutzer auf mögliche Gefährdungen hingewiesen und ihnen so die Möglichkeit gegeben werden, vor der Planverwirklichung entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Die Kennzeichnungspflicht besteht deshalb:

- soweit Gebäude gegen äußere Einwirkungen gesichert werden müssen (z.B. gegen die Gefahr eines Bergrutsches bei steileren Hängen)³⁶,
- soweit besondere Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind (z.B. Hochwasser, Steinschlag)³⁷,
- bei Flächen, unter denen der Bergbau umgeht oder die für den Abbau von Mineralien bestimmt sind (Gefahr der Bergsenkung).

Kennzeichnungen zur Sicherung gegen Naturgewalten konnten im Rahmen der Fallbeispielrecherche nicht ermittelt werden. Hinweise auf bestehende Überschwemmungsgefahren können sich allerdings aus der zum Teil vorgefundenen nachrichtlichen Übernahme von Überschwemmungsgebieten ergeben.

In den untersuchten Fallbeispielen finden sich darüber hinaus auch sonstige Hinweise, die auf Beeinträchtigungen oder notwendige Vorkehrungen aufmerksam machen (vgl. Übersicht 26).

11. Weiße Flecken

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB können Flächen und sonstige Darstellungen aus dem Flächennutzungsplan ausgenommen werden, wenn dadurch die Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung nicht berührt werden und die Gemeinde beabsichtigt, die Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Im Erläuterungsbericht sind die Gründe hierfür darzulegen. Eine entsprechende Verfahrensweise bietet sich dann an, wenn für untergeordnete Teilflächen noch keine Entscheidung über die künftige Bodennutzung getroffen werden kann, das Flächennutzungsplanverfahren aber gleichwohl zum Abschluß gebracht werden soll und kann, ohne daß die Gesamtkonzeption hierunter leidet. Dies kann insbesondere bei Flächen der Fall sein,

- die einem Fachplanungsverfahren unterworfen sind, das in absehbarer Zeit nicht abgeschlossen wird, oder
- bei denen der Verdacht auf Bodenverunreinigungen vor einer Nutzungsentscheidung geklärt werden soll³⁸.

Im Erläuterungsbericht muß deutlich werden, daß die ausgenommenen Flächen ohne Auswirkungen auf die übrigen Darstellungen und Flächen sind oder bleiben werden. Zugleich ist zu erläutern, wann der Flächennutzungsplan vervollständigt werden soll. Hierfür genügt der Hinweis auf den Abschluß eines anderen Verfahrens (z.B. einer fremden Planung)³⁹.

³⁶ Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rn. 42.

³⁷ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 38.

³⁸ Vgl. Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 2.

³⁹ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 9a; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 11 ff.

Nur drei der untersuchten Fallbeispielstädte haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einzelne Flächen von der Darstellung auszunehmen. In Bad Zwischenahn konnten die Benutzung eines alten Militärflugplatzes und die Nutzung einer Fläche als Golfplatz nicht abschließend geklärt werden. Der in die zweite öffentliche Auslegung gehende Planentwurf wird daher auf den betroffenen Flächen weiße Flecken lassen.

Auch die Stadt Leipzig mußte die Entscheidung über mehrere Flächen zurückstellen und diese Flächen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans ausnehmen. Diese betreffen Gebiete alter GUS-Kasernen, eines Bahnhofes, eingemeindeter Gemeindeteile und eine kleine Fläche, bei der keine Einigung über die zukünftige Nutzung (Hochschulstandort oder Wohnen) erreicht werden konnte. Im Erläuterungsbericht heißt es zur Begründung:

"Der Flächennutzungsplan ...

- enthält Teilflächen ohne Nutzungsaussagen (u.a. die Konversionsflächen),
- beinhaltet Darstellungen mit eingeschränkten Angaben, weil notwendige Grundlagen noch fehlen (z.B. Altlasten, Immissionsschutz) und
- Darstellungen mit unbestimmten Aussagen, weil diese erst in weiteren Untersuchungen zu präzisieren sind (z.B. Verkehrsstrassen),
- verdeutlicht Probleme, insbesondere in der Bestandsentwicklung, die schlüssig erst im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung geklärt werden können.

Zugleich mit dem Beschluß zum Flächennutzungsplan sind deshalb weitere Festlegungen zur Ergänzung des Planes getroffen worden. Sie beziehen sich auf

- den Teilflächennutzungsplan für die im Südwesten erfolgte Stadtgebietserweiterung,
- die Nutzung der ehemals militärisch genutzten sog. Konversionsflächen Schönau, Wahren, Möckern, Gohlis und Heiterblick sowie die Bereiche am ehemaligen Eilenburger Bahnhof und an der Richard-Lehmann-Straße/Gustav-Freytag-Straße,
- den Landschaftsplan,
- die weiteren Angaben und Grundlagen zu den Darstellungen gem. § 5 (2) und den nachrichtlichen Übernahmen gem. § 5 (3) und § 5 (4) BauGB,
- die Entwicklung der bahneigenen Flächen,
- die Verkehrsnetze zur Trassierung und Linienbestimmung, Radwegekonzept, Parkraumkonzept, Wirtschafts- und Versorgungsverkehr,
- die Entwicklung der Sportstätten,
- die weitere Zusammenarbeit mit den Planungsträgern zur Umland- und Regionalentwicklung auf der Grundlage des nunmehr beschlossenen Planes.

Diese Ergänzungen und Präzisierungen des Planes berühren aus heutiger Sicht die dargestellten Grundzüge der städtebaulichen Entwicklung nicht. Sie stehen aber

ebenso wie die verbindliche Bauleitplanung und die tatsächliche bauliche Entwicklung in ständiger Rückkoppelung zum Plan in permanenter Fortschreibung des Planes. Das führt zwangsläufig zu Änderungen des Flächennutzungsplanes, wobei jede Änderung wiederum die Bürgerbeteiligung im Verfahren einschließt."⁴⁰

In Rüsselsheim konnte zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Flächennutzungsplan keine Entscheidung über ein in einem Wasserschutzgebiet gelegenes und derzeit von Vereinen genutztes Gelände erreicht werden. Die Bestrebungen der Stadt, die ausgeübte Nutzung planungsrechtlich abzusichern, stieß im Rahmen der Trägerbeteiligung auf erhebliche Widerstände. Aus diesem Grund hat die Gemeinde die Entscheidung über die Nutzung der Fläche zurückgestellt. Im Erläuterungsbericht findet sich eine ausführliche Begründung hierzu⁴¹.

In Wismar konnte der Flächennutzungsplan nur deshalb so schnell zum Beschluß geführt werden, weil sachliche Teilbereiche zurückgestellt wurden. Hierzu gehört z.B. die Kennzeichnung von Altlasten. "Konkrete Aussagen werden im Rahmen einer Altlastensanierungskonzeption in der Phase der weiteren Präzisierung des Flächennutzungsplans eingearbeitet."⁴²

Auch in der Münchener Flächennutzungsplanung werden einzelne Flächen aus den Teilbereichsänderungsverfahren ausgenommen. Die nicht einbezogenen Flächen sind jedoch - anders als bei Neuauftellungen - nicht ohne Darstellung. Vielmehr bleiben insoweit die Darstellungen des alten Flächennutzungsplans gültig. In den Erläuterungsberichten wird dennoch auf die einzelnen, von der Aktualisierung des Flächennutzungsplans ausgenommenen Flächen ausführlich eingegangen.

Die geführten Interviews in den Fallbeispielgemeinden haben deutlich gemacht, daß das Instrument eines Verzichts auf Darstellungen, um ein Planungsverfahren zügig zu Ende führen zu können, nur zum Teil gesehen wurde. Nach Einschätzung des interviewten Mitarbeiters der Stadt Günzburg hätte der dortige Flächennutzungsplan in wenigen Jahren zum Beschluß gebracht werden können, wenn bereits nach dem BBauG die Möglichkeit der Aussparung von Flächen bestanden hätte. Hintergrund der Entscheidungshemmnisse in Günzburg waren Uneinigkeiten über die Entwicklung und Nachnutzung der Kiesabbauflächen.

12. Bestand und Planung

Im Gesetz nicht vorgezeichnet ist die Möglichkeit, daß in der Planzeichnung zwischen bereits bestehenden Nutzungen und solchen, die erst geplant sind, unter-

40 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 10 f.

41 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Rüsselsheim, S. 217 f.

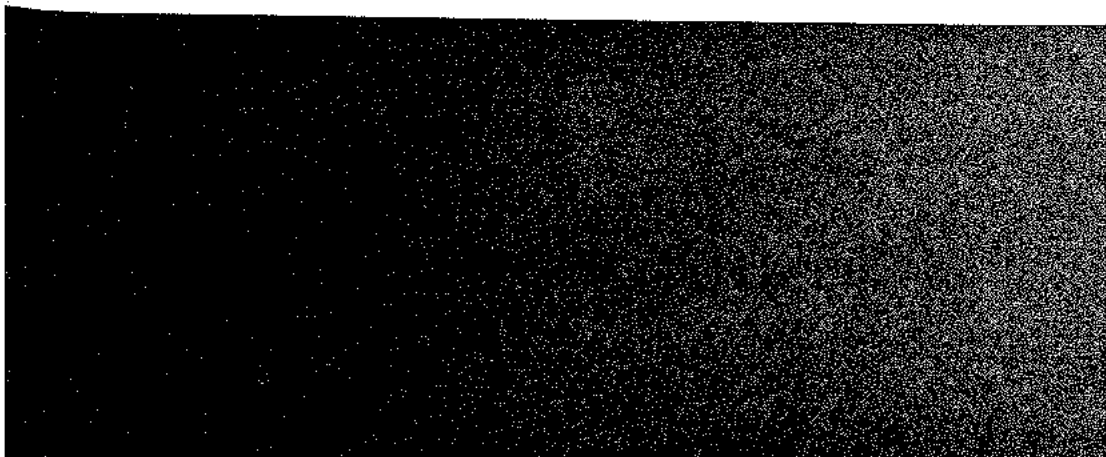
42 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Wismar, S. 21.

schieden wird. In der Praxis finden sich aber zum Teil entsprechend differenzierte Darstellungen. Zweck der Differenzierung ist vielfach, die Lesbarkeit des Plans für die betroffenen Bürger und die Anwender in der Verwaltung zu erleichtern. Manche Gemeinden verzichten auf eine entsprechende Differenzierung unter Hinweis darauf, daß aus der Kartengrundlage des Flächennutzungsplans der Bebauungsbestand durchscheine. Befragt danach, ob sie in der Darstellung zwischen Bestand und Planung unterscheiden, antworteten insgesamt 23 Prozent (18 Prozent alte Länder/41 Prozent neue Länder) der an der Umfrage beteiligten Gemeinden mit Ja. Die Sonderauswertung für die Neuaufstellungsfälle in den alten Ländern deutet darauf hin, daß die Bereitschaft zu einer entsprechenden Differenzierung hier eher zunimmt. Immerhin 23 Prozent der Gemeinden mit Neuaufstellungsfällen wollten eine entsprechende Differenzierung vornehmen, ebenfalls 23 Prozent prüfen noch, ob sie zwischen Bestand und Planung in der Planzeichnung differenzieren wollen.

Bei zehn der untersuchten Fallbeispiele ist auf der Planzeichnung der Gebäudebestand zum Zeitpunkt der Planaufstellung erkennbar. Hier erübrigte sich die Unterscheidung zwischen Bestand und Planung. Eine solche Unterscheidung durch differenzierte Darstellung findet sich lediglich beim Fallbeispiel Wismar. Bei zwei Fallbeispielen fehlt jeglicher Hinweis auf den Siedlungsbestand in den Planzeichnungen (Gleichen und Rüsselsheim). Im Planungsverband Heidelberg-Mannheim ist nach dem Planungsstand über das "Ob" und "Wie" der Darstellung des Siedlungsbestandes noch nicht entschieden. Im Flächennutzungsplan von 1982 wird zwischen Bauflächen (Bestand) und Bauflächen (Zuwachs) unterschieden.

Folgende, für eine Differenzierung sprechende Gründe wurden im Rahmen der Umfrage genannt:

- Aussage über zukünftige Entwicklung,
- Hilfestellung für ein Flächenmanagement, welches vorrangig "Innenentwicklung" verfolgt,
- Darstellung von geplanten Flächennutzungen, Hauptziel des FNP,
- bessere Übersicht und Orientierung,
- Reservefläche für Bauland,
- Transparenz, Darstellung von Entwicklungseinrichtungen,
- Zusatzinformation, wenn vorher Bestand unzureichend erfaßt (keine aktuellen Katasterpläne),
- Verdeutlichung von Ist- und Sollzustand, aber: Nachteil der Anpassungspflicht im Zuge von Änderungen,
- bessere Lesbarkeit und Klarheit der Darstellung,
- Flächenbilanzierung, Erkennbarkeit der Lage (Arrondierung des Ortsrandes usw.) und der Größe, Kanal- und Entwässerungsplanung, Kläranlagendimensionierung, Wasserversorgung, Gasversorgung, Fernmeldeversorgung,



- jede Eingriffsregelung setzt Kenntnisse im Bestand voraus, damit Umfang und Qualität von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt werden können,
- Forderung der Naturschutzbehörde,
- Auswirkungen auf den Grundstücksmarkt,
- Probleme durch visuelle Verdeutlichung in den Vorlagen von vornherein verringern.

13. Realisierungsprioritäten

Verschiedentlich wird in Fachkreisen gefordert, daß mit der Neuausweisung von Bauflächen auch Vorstellungen darüber festgelegt werden müssen, in welcher Reihenfolge und wann die Entwicklung der dargestellten Bauflächen erfolgen soll. Entsprechende Vorstellungen werden zum Teil in Erläuterungsberichten dargelegt, oder sie sind in Stadtentwicklungsplänen oder anderen informellen Plänen enthalten. Ob Realisierungsprioritäten darüber hinaus im Flächennutzungsplan förmlich dargestellt werden, konnte mit der Umfrage nicht geklärt werden. Die Antworten auf die Frage, ob Aussagen zu zeitlichen Realisierungsprioritäten getroffen wurden oder werden, lassen nicht erkennen, ob diese Aussagen im Flächennutzungsplan, im Erläuterungsbericht oder in informellen Plänen enthalten sind. Der Anteil der Gemeinden, die angaben, Aussagen zu den Realisierungsprioritäten zu treffen oder getroffen zu haben, ist gleichwohl mit 6 Prozent (5 Prozent AL/6 Prozent NL) sehr gering. Die Sonderauswertung für die Neuaufstellungsfälle in den alten Ländern läßt keine Änderung dieser Praxis erwarten. Lediglich 4 Prozent der Gemeinden in dieser Gruppe gaben an, daß entsprechende Aussagen getroffen werden sollen.

Die Fallbeispieluntersuchung bestätigt dieses Ergebnis. Lediglich bei zwei Fallbeispielen (Halle und Olching) wurde die Frage, in welcher Reihenfolge die neu hinzukommenden Bauflächen entwickelt werden sollen, im Erläuterungsbericht thematisiert (vgl. Tabelle 13). In beiden Fällen handelt es sich um Vorschläge zur Reihenfolge der Realisierung, und zwar beschränkt auf Wohnbauflächen oder -gebiete, denen keine Verbindlichkeit zukommen soll. Hinweise zur zeitlichen Abfolge der Entwicklung von gewerblichen Bauflächen fehlen grundsätzlich.

Als Gründe für den Verzicht auf die Darstellung von Realisierungsprioritäten im Flächennutzungsplan oder die Darlegung im Erläuterungsbericht wurde vor allem angeführt, daß sich die zeitliche Abfolge der Realisierung im Planungsmaßstab des Flächennutzungsplans nicht hinreichend sicher prognostizieren lasse. Hemmnisse, die sich insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit der Fläche und die technische Erschließung ergäben, ließen sich häufig nicht zum Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans erfassen. Dort, wo Vorstellungen über die zeitliche Abfolge formuliert wurden, werden sie zum Teil bereits nach wenigen Jahren durch die tatsächliche Entwicklung obsolet (Olching). Für nicht zweckmäßig

wird deshalb die Darstellung der zeitlichen Realisierungsabfolge im Flächennutzungsplan erachtet. Sie erzeuge eine unnötige Bindung. Zum Teil werden daher Vorschläge zur Abfolge der Entwicklung in Wohnungsbauprogrammen, Entwicklungsplänen oder ähnlichen informellen Plänen ausgearbeitet, die formlos an die aktuelle Entwicklung angepaßt und fortgeschrieben werden können.

Tabelle 13: Vorschlag Realisierungsbeginn Neubaugebiete in Halle*

Neubaugebiet	Fläche (ha)	kurz- fristig in 0-2 Jahren	kurz- bis mittel- fristig in 1-6 Jahren	mittel- bis langfristig in 5 und mehr Jahren
02 Südliche Innenstadt	3,6			3,6
05 Am Wasserturm	4,1			4,1
06 Frohe Zukunft	2,7	2,7		
11 Lutherplatz	19,4			19,4
12 Gesundbrunnen	3,6			3,6
13 Südstadt	3,1	3,1		
23 G.-Keller-Siedlung	4,1		4,1	
31 Seeben	8,0	1,8	6,2	
32 Tomau	9,6			9,6
33 Mötzlich	5,9	3,5		2,4
41 Dautzsch	28,1	7,1	21,0	
42 Reideburg	94,5		49,3	45,2
43 Büschdorf	48,7	16,4	25,9	6,4
44 Kanena/Bruckdorf	16,9	7,9	4,3	4,7
51 Ammendorf/Beesen	13,4	2,8	6,4	4,2
60 Böllberg/Wörmnitz	39,3	7,0		32,3

*Quelle: Erläuterungsbericht zur Flächennutzungsplanung der Stadt Halle, Entwurfsstand 1994, S. 35.

14. Nachrichtliche Übernahmen

Gemäß § 5 Abs. 4 BauGB sollen nach anderen Gesetzen festgelegte Planungen und Nutzungsregelungen in den Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden. Soweit eine entsprechende Planung oder Nutzungsregelung erst beabsichtigt ist, soll ein entsprechender Vermerk erfolgen. Die Soll-Vorschrift ist in der Regel eine Verpflichtung zur nachrichtlichen Übernahme⁴³. Erfaßt werden insbe-

43 Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 44.

sondere Unterschutzstellungen des Natur-, Wasser- und Denkmalschutzes sowie die Planungen von Verkehrswegen. Zum Teil werden auch Nutzungsbeschränkungen, die sich unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, dargestellt, wie z.B. die nach den einschlägigen Naturschutzgesetzen geschützten Biotope. Einen Überblick über die ganze Bandbreite der nachrichtlich zu übernehmenden Planungen und Nutzungsregelungen gibt die Übersicht 27. Die Fallbeispielrecherche ergab allerdings, daß die entsprechenden Planungen und Nutzungsregelungen nur zum Teil als nachrichtliche Übernahmen bezeichnet wurden. Im übrigen wurden z.B. die Unterschutzstellungen nach dem Naturschutzrecht in der Legende des Flächennutzungsplans unter der Überschrift "Natur- und Landschaft" neben den Darstellungen von "Flächen für Maßnahmen" oder "Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft" aufgeführt. In entsprechender Weise wurden nachrichtliche Übernahmen und Darstellungen unter den Überschriften "Wasser" und "Verkehr" thematisch zusammengefaßt.

15. Mindestgröße flächenhafter Darstellungen

Es wurde auch danach gefragt, ob differenzierte Darstellungen auf der Planzeichnung unabhängig von der Flächengröße erfolgen. Immerhin 14 Prozent (11 Prozent AL/24 Prozent NL) gaben an, daß sie nur solche Nutzungen flächenhaft darstellen, die eine bestimmte Mindestgröße, üblicherweise zwischen 0,5 ha und 3 ha, aufweisen. Dabei dürfte es sich vor allem um Großstädte handeln, die durch die Wahl ihres Darstellungsmaßstabs anderenfalls Darstellungsprobleme bekämen. Dies wird im übrigen auch durch die Fallbeispielrecherchen bestätigt.

16. Form des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan besteht in der Regel aus einer einzigen Planzeichnung. Weitere Pläne finden sich häufig im Erläuterungsbericht. Diese sind aber, wie der Erläuterungsbericht selbst, nicht Gegenstand des Flächennutzungsplans, sondern dienen der Erläuterung der Planungsziele, der getroffenen Darstellungen und der Abwägung.

Um die Lesbarkeit des Flächennutzungsplans zu verbessern, werden von einigen Gemeinden Flächennutzungspläne mit mehreren Planzeichnungen aufgestellt. Dies scheint zum einen für großflächige Gemeinden im ländlichen Raum zweckmäßig zu sein. So stellt z.B. die Gemeinde Edemissen auf einer Planzeichnung im Maßstab von 1:25 000 das gesamte Gemeindegebiet mit Ausnahme der Siedlungsfläche (Bauflächen, Verkehrsflächen, Grünflächen im Siedlungsbereich usw.) dar. Die fünfzehn Ortsteile werden daneben jeweils auf gesonderten Planzeichnungen im Maßstab von 1:5 000 dargestellt. Dies ermöglicht die erwünschte Darstellungsgenauigkeit im Siedlungsbereich und vermeidet zugleich eine Überdi-

mensionierung der Planzeichnung. In entsprechender Weise verfahren etwa 13 Prozent der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden.

Übersicht 27: Nachrichtliche Übernahmen - Auswahl aus den Fallbeispielen*

Denkmal-schutz	Naturschutz	Wasserschutz	Verkehr	Sonstiges
▪ Baudenkmal ▪ Bodendenkmal ▪ Einzelbodenfunde ▪ Flächenhafte Boden-funde ▪ Ensemble ▪ Bodendenkmal (vermutet)	▪ Naturschutzgebiet (sicher-gestellt) ▪ Landschafts-schutzgebiet ▪ Naturdenkmal (flächenhaft/ Einzelobjekt) ▪ geschützter Landschafts-bestandteil ▪ gesetzlich geschützte Biotope ▪ Baumwald ▪ Naturpark ▪ Erholungs-wald ▪ Waldschutz-gebiete ▪ Regionale Grünzüge	▪ Wasserschutz-zone ▪ Brunnen ▪ Überschwem-mungsgebiet ▪ Grundwasser-einzugsgebiet ▪ Hochwasser-rückhaltung ▪ Grundwasser-meßstelle ▪ Schutzgebiet für Grund-und Quell-wasserge-winnung ▪ Schutzgebiet für Ober-flächenge-wässer ▪ Wasserabfluß-gebiet	▪ Bahnanlage ▪ Vorbehalts-fläche für Straßenpla-nung ▪ Ortsdurch-fahrt ▪ Lärmschutz-zo-ne Flughafen ▪ Flächen für den Flugver-kehr ▪ U- und S-Bahn ▪ Hafen ▪ Startbahn-achse ▪ Fernstraße geplant	▪ Richtfunk-trasse mit Schutzbe-reich ▪ Sanierungs-gebiet ▪ Bauschutz-bereich ▪ Kiesvorbe-haltsflächen ▪ Hochspan-nungsleitung

*Quelle: Difu-Untersuchung zur Flächennutzungsplanung 1994/95.

Einige Gemeinden zielen nicht auf eine räumliche, sondern auf eine sachliche Aufteilung des Flächennutzungsplans in verschiedene Planzeichnungen. So hat z.B. die Landeshauptstadt München nach Einführung der Pflicht zur Aufstellung eines integrierten Landschaftsplans zum Flächennutzungsplan durch das BayNatSchG im ersten Teilbereichsänderungsverfahren die landschaftspflegerischen Darstellungen in einer gesonderten Planzeichnung dargestellt. Diese Verfahrensweise wurde inzwischen aber wieder aufgegeben, da die Überlagerung von Nutzungsdarstellungen durch landschaftspflegerische Darstellungen nicht oh-

ne weiteres erkennbar und die Lesbarkeit des Plans im Ergebnis nicht verbessert, sondern eher erschwert wurde.

Bei den untersuchten Fallbeispielen wurde und wird ganz überwiegend die Darstellung in einer einzigen Planzeichnung angestrebt. Lediglich die Stadt Potsdam erwägt, einzelne Sachaspekte, z.B. Schutzgebiete und Altlastenverdachtsflächen, in einer gesonderten Planzeichnung darzustellen oder zu kennzeichnen⁴⁴.

Der Maßstab der Planzeichnungen beträgt in den meisten Gemeinden 1:10 000 (62 Prozent der Nennungen). Ein noch größerer Maßstab wird nur von wenigen Gemeinden gewählt. Relativ häufig ist auch ein Maßstab von 1:5 000 (32 Prozent der Nennungen). Die Gemeinden in den alten Bundesländern, die derzeit einen neuen Flächennutzungsplan aufstellen, wurden zusätzlich befragt, ob sie beabsichtigen, den bisher verwendeten Maßstab zu ändern. Immerhin 12 Prozent der antwortenden Gemeinden bejahten dies. Die Zielrichtungen der Maßstabsänderungen sind ambivalent, zum Teil auf eine Vergrößerung, zum Teil auf eine Verfeinerung der Darstellungen gerichtet. 13 Prozent der antwortenden Gemeinden hatten noch nicht geklärt, ob der Maßstab der Planzeichnung geändert wird.

Tabelle 14: Maßstab des Flächennutzungsplans in den 326 befragten Gemeinden der alten und neuen Bundesländer*

	1:20 000 %	1:10 000 %	1:5 000 %	anderer Maßstab %
Alte Bundesländer	4	60	33	3
Neue Bundesländer	-	71	28	1
Insgesamt	3	62	32	3

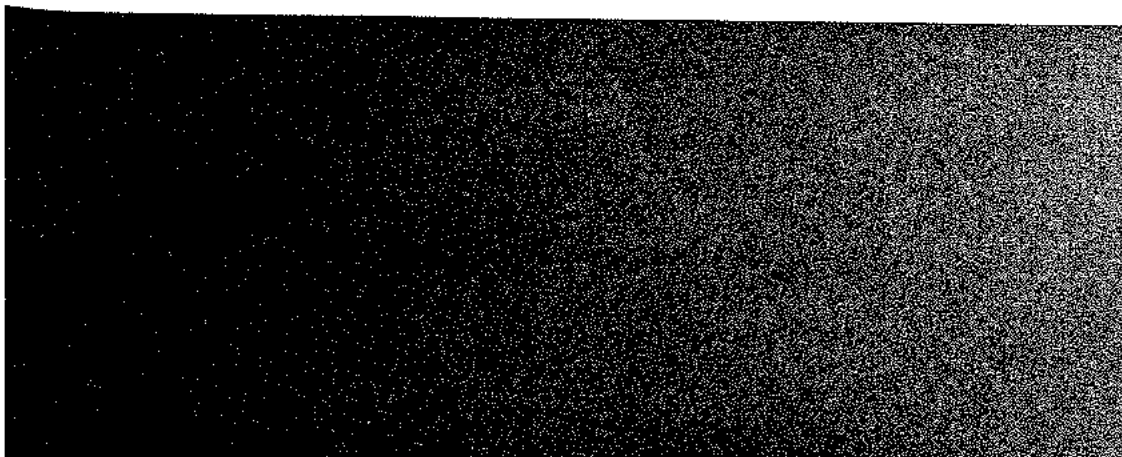
*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Die befragten Gemeinden nannten folgende Gründe für eine geplante Maßstabsänderung bei der Flächennutzungsplanneuaufstellung in den alten Ländern:

- Einführung eines geographischen Informationssystems,
- Herstellung eines Bezugs zum Maßstab des offiziellen Stadtplanes,
- Verbesserung der Lesbarkeit,
- Verbesserung der Handhabbarkeit,
- Reduzierung der Druckkosten,
- Einführung eines CAD-Systems,

⁴⁴ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam, Entwurfsstand Oktober 1993, S. 4.

- Vergrößerung der Darstellungen, um die Anzahl der Flächennutzungsplan-Änderungsverfahren zu reduzieren,
- Präzisere Darstellungen geplant,
- Erhöhung der Übersichtlichkeit.



VII. Erläuterungsbericht

1. Inhalt des Erläuterungsberichts

Gemäß § 5 Abs. 5 BauGB ist dem Flächennutzungsplan ein Erläuterungsbericht beizufügen. In dem Erläuterungsbericht sind die Ziele und Zwecke und die wesentlichen Auswirkungen der Planung darzulegen¹. Damit ist der Inhalt des Erläuterungsberichtes aber nur sehr allgemein umrissen. Maßgeblich sind die Funktionen, die der Erläuterungsbericht zu erfüllen hat. Der Erläuterungsbericht dient

- der Begründung des Flächennutzungsplans und seiner Darstellungen im einzelnen zwecks Rechtskontrolle durch die höhere Verwaltungsbehörde im Genehmigungsverfahren und durch die Gerichte sowie
- der Veröffentlichung des Planinhalts und seinem besseren Verständnis für die Bürger².

Der Kommentarliteratur sind nur z.T. konkrete Hinweise zum Inhalt von Erläuterungsberichten zu entnehmen, wie z.B. in bezug auf

- die Einbettung in einen informellen Entwicklungsplan der Gemeinde,
- die Auswirkungen des Plans auf die Umwelt, aber auch auf andere öffentliche und private Belange in der für die Planstufe des Flächennutzungsplans angemessenen Ausführlichkeit und Genauigkeit³,
- die Darlegung von Ausnahmegründen, aus denen von Soll-Vorschriften abgewichen wird⁴.

Weitergehende Hinweise finden sich z.T. in den Planungshilfen einiger Bundesländer zur Bauleitplanung. So werden z.B. in der bayerischen Planungshilfe für die Bauleitplanung folgende Inhalte aufgeführt⁵.

1 Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rn. 68.

2 Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 40.

3 Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 9.

4 Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 40.

5 Zitiert nach Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rn. 68.

- "Darlegung und Bewertung der wesentlichen, sich aus der besonderen Lage, Aufgabe oder Struktur der Gemeinde ergebenden Gesichtspunkte, wie z.B. dem Umweltschutz, dem Natur- und Landschaftsschutz, der Denkmalpflege, der städtebaulichen Sanierung, dem Fremdenverkehr oder den Belangen der Landwirtschaft,
- Angaben über die Einordnung der Planung in die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 4 BauGB),
- Hinweise auf gegebenenfalls vorliegende Entwicklungs- oder Rahmenpläne,
- Gründe für den Umfang der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und einzelner Maßnahmen,
- Erläuterung und Bewertung der in Betracht gezogenen Alternativen für die städtebauliche Entwicklung, für den Standort einzelner wichtiger Einrichtungen oder für wichtige Hauptverkehrszüge,
- Angaben über das gewählte städtebauliche Grundkonzept für Art und Maß der Nutzung einschließlich der sich daraus ergebenden Konsequenzen,
- wesentliche Gesichtspunkte der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB, vor allem wenn von wichtigen Planungsgrundsätzen abgewichen werden mußte oder wichtigen öffentlichen Belangen nicht Rechnung getragen werden konnte, wie sie insbesondere in den Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange zum Ausdruck gekommen sind,
- Auswirkungen auf die Umwelt, vor allem Darlegung, wie dem Gebot eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden Rechnung getragen wird,
- Angaben, wie die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sichergestellt werden sollen,
- Hinweise zum Zeitpunkt der Verwirklichung und zur Finanzierung der Maßnahmen in Abstimmung mit der Investitionsplanung der Gemeinde,
- gegebenenfalls Angaben zum Inhalt eines Landschaftsplans,
- gegebenenfalls Gründe für das Ausnehmen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB."

Übereinstimmend wird darauf hingewiesen, daß sich die Ausführlichkeit der Erläuterungen nach dem gesamtgemeindlichen Planungsmaßstab richten sollte.

Die bei der Fallbeispielrecherche ermittelte Praxis ist sowohl hinsichtlich der inneren Struktur des Erläuterungsberichts als auch seiner Ausführlichkeit durchaus unterschiedlich.

So wurden die planerischen Grundlagen des Flächennutzungsplans entweder sektoral differenziert und von den Planungszielen und Darstellungen gesondert oder im Zusammenhang mit den sektoral einschlägigen Darstellungen (so z.B. in Leipzig) erläutert. Zu den planerischen Grundlagen, die im Flächennutzungsplan erläutert werden, gehören insbesondere

- die Lage im Raum,
- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung,

- die naturräumlichen Gegebenheiten,
- Siedlungsgeschichte, Siedlungsstruktur, Denkmalschutz,
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft,
- die technische, soziale und verkehrliche Infrastruktur,
- die Versorgung mit Einzelhandelseinrichtungen usw. sowie
- die Auswirkungen auf die Umwelt (Altlasten, Immissionsschutz usw.).

Ein einheitliches Gliederungsschema ist nicht erkennbar. Auch die verwandten Begriffe sind zum Teil uneinheitlich. Zum Teil werden auch die rechtlichen Grundlagen und die Einordnung des Flächennutzungsplans im Planungssystem erläutert, um insoweit interessierten Bürgern das Verständnis des Planwerks zu erleichtern. Konflikte werden nur bei wenigen der untersuchten Fallbeispiele unter einem gesonderten Gliederungspunkt herausgestellt.

Besonders gravierend sind die Unterschiede hinsichtlich der Ausführlichkeit der Erläuterungen zu den planerischen Grundlagen. Während sich der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Gemeinde Edmissen auf lediglich 19 Seiten mit der Bestandsaufnahme und Analyse beschäftigt, umfassen die Ausführungen zu diesem Punkt beim Erläuterungsbericht der Stadt Rüsselsheim 150 Seiten. Umfangreich sind auch die Ausführungen im Erläuterungsbericht der Gemeinde Bad Zwischenahn, wobei hier zu berücksichtigen ist, daß es sich noch um einen Entwurfsstand handelt. Demgegenüber wird in München ganz auf eine gesonderte Darstellung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme und ihrer Bewertung verzichtet. Die Erläuterungen beschränken sich hier im wesentlichen auf die Darstellungsmethodik sowie die Beschreibung der Planungsziele sowie der Auswirkungen der Planung in den Grundzügen. Der Umfang des Erläuterungsberichts beträgt hier nicht viel mehr als 100 Seiten insgesamt.

Die Funktion des Erläuterungsberichtes scheint damit unterschiedlich verstanden zu werden. Zum Teil wird er als Informationsträger für wichtige Planungsgrundlagen genutzt. Zum anderen Teil dient er demgegenüber primär und vor allem der Unterstreichung und Verdeutlichung der Planungsziele.

Die Ableitung der Planungsleitbilder und Planungsziele erfolgt in der Regel implizit im Zusammenhang mit der Erläuterung der Darstellungen. Nur in einigen Erläuterungsberichten der untersuchten Fallbeispiele finden sich eigene Gliederungspunkte zu den Leitbildern und Zielen der Planung.

Die Erläuterungen der Darstellungen sind ebenfalls sehr unterschiedlich ausführlich. Zum Teil wird eher grob quantifizierend und allgemein qualitativ auf die Darstellungen eingegangen. In anderen Fällen wird die Darstellung jeder einzelnen Baufläche gesondert begründet und abgewogen (z.B. Rüsselsheim).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die Erläuterungsberichte vor allem nach

- ihrer Funktion (Information über Grundlagen oder lediglich Verdeutlichung der Planungsziele),
- der sich hieraus ableitenden Ausführlichkeit sowie
- nach ihrer inneren Systematik (Unterscheidung zwischen Planungsgrundlagen, Planungszielen und Darstellungen)

unterscheiden lassen.

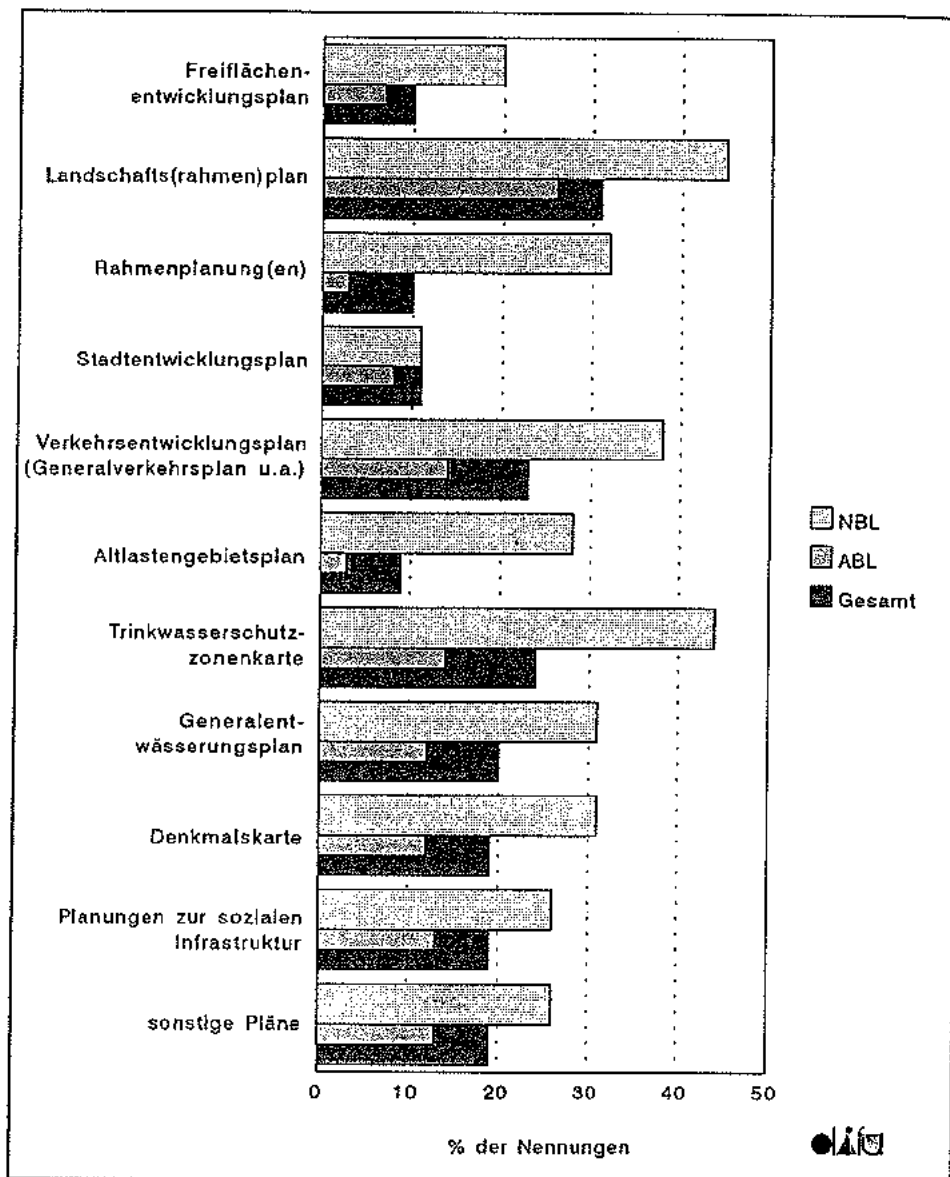
2. Beipläne zum Flächennutzungsplan

Die komplexe Ordnungsaufgabe der Flächennutzungsplanung erfordert es vielfach, die einzelnen Belange nicht nur schriftlich, sondern auch zeichnerisch in Beiplänen zu erläutern, um diese für Dritte nachvollziehbar und verständlich zu machen. Zum Teil werden aber auch bestimmte Teile des Flächennutzungsplans in einer gesonderten Planzeichnung (Beiplan) dargestellt. Auf die Frage, ob es zu dem jetzt gültigen oder dem in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplan oder zum Erläuterungsbericht ergänzende Beipläne gibt, antworteten 57 Prozent (53 Prozent AL, 70 Prozent NL) der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden mit Ja. Die Sonderauswertung für die Neuaufstellungsfälle in den alten Ländern deutet darauf hin, daß zukünftig noch häufiger Beipläne den Flächennutzungsplan oder den Erläuterungsbericht ergänzen. Lediglich 14 Prozent der Antwortenden aus dieser Gruppe gaben an, daß sie solche Beipläne nicht erarbeiten werden.

Die Städte und Gemeinden wurden auch nach der Art der Beipläne befragt. Besonders häufig wird - den Ergebnissen der Umfrage zufolge - ein Landschafts- oder Landschaftsrahmenplan als Beiplan aufgeführt. In den neuen Ländern erfolgt dies in 45 Prozent, in den alten Ländern nur in 26 Prozent der Fälle. Welche rechtliche Wirkung diese Pläne haben, daß heißt, ob sie Teil des Flächennutzungsplans oder lediglich des Erläuterungsberichtes sind, konnte im Rahmen der Umfrage nicht ermittelt werden (vgl. zu den Fallbeispielen Kapitel V, Punkt 4 und Kapitel VI, Punkt 7).

Neben den landschaftspflegerischen Aspekten werden Verkehrsplanung, Trinkwasserschutzzonen, Generalentwässerungspläne, Denkmäler sowie Konzepte für die soziale Infrastruktur in gesonderten Beiplänen dargestellt. Relativ gering war die Anzahl der Nennungen bei Freiflächenentwicklungsplänen, Stadtentwicklungs- und Rahmenplänen sowie Altlastengebietsplänen (vgl. Übersicht 43).

Abbildung 20: Beipläne zum Flächennutzungsplan*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Die Bandbreite der bei den sonstigen Beiplänen genannten Pläne ist sehr groß und verdeutlicht, daß die Gemeinden zum Teil sehr intensiv von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Dieses Ergebnis wird auch durch die Fallbeispielrecherche bestätigt. So wird z.B. in Leipzig bei vielen Themen vollständig auf eine textliche Erläuterung verzichtet und statt dessen auf einen im DIN-A3-Format eingeleiteten Beiplan verwiesen (vgl. Übersicht 28).

Die Praxis ist aber auch hier sehr unterschiedlich. In Potsdam wird z.B. zwischen Beiplänen zum Flächennutzungsplan (Schutzgebiete, Altlastenverdachtsflächen) und sogenannten Erläuterungsplänen unterschieden. Die Beipläne sind hier Bestandteile des Flächennutzungsplans, die Erläuterungspläne Bestandteile des Erläuterungsberichts.

Übersicht 28: Verzeichnis der Beipläne im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig*

- Raumstruktur
- Entwicklungsachsen in der Region Leipzig
- Stadtregion, Bauflächenentwicklung
- Zentren und zentrale Einrichtungen
- Zentrenstruktur
- Wohnen/Wohnbauflächen
- Arbeitsstätten, Gewerbeflächen
- Berufsbildende Einrichtungen
- Kindertagesstätten
- Soziale Einrichtungen
- Schulen
- Krankenhäuser
- Kulturellen Zwecken dienende Einrichtungen
- Freizeiteinrichtungen
- Brandschutz, Zivilschutz, Hilfsorganisationen
- Verwaltungseinrichtungen
- Entwicklungspotential für Arten- und Biotopschutz
- Wertvolle Bereiche für den Naturschutz
- Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft und Geschützte Bereiche im Stadtgebiet von Leipzig
- Ventilationsplan für die Stadt Leipzig
- Grünstrukturplan
- Öffentliche Parkanlagen, begrünte Stadtplätze
- Geschützte Kleingartenanlagen
- Sportflächen
- Friedhöfe
- Gewässer und Flußläufe
- KFZ-Verträglichkeit des Straßenhauptnetzes
- Planung des öffentlichen Personennahverkehrs
- Straßenhauptnetz (Zielplanung),
- Radfahrverbindungen (Hauptverbindungen)
- Tempo-30-Zonen
- Wasserversorgung
- Entwässerung
- Elektroenergieversorgung
- Fernheizung
- Gasversorgung
- Fernmeldewesen
- Stadtreinigung, städtische Werkhöfe
- Karte der Altlastenstandorte
- Schutzgebiete und Baubeschränkungsgebiete

*Quelle: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, 1994.

VIII. Besonderheiten in den neuen Ländern

1. Ausgangslage

1.1 Übergeleitete Pläne

Nach § 246a Abs. 5 BauGB¹ gelten Generalbebauungspläne, Leitplanungen und Ortsgestaltungssatzungen, die aufgrund der in der DDR geltenden Vorschriften aufgestellt wurden, als Flächennutzungsplan oder Teil-Flächennutzungsplan fort, soweit sie Darstellungen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets in den Grundzügen enthalten². Durch Beschluß können die Gemeinden die Fortgeltung ganz oder für räumliche oder sachliche Teile ausschließen. Bereits Anfang 1991 hat Schmidt-Eichstaedt in einer Umfrage bei allen Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern und allen Landkreisen ermittelt, in welchem Maße entsprechende Pläne in den Städten und Gemeinden der neuen Länder vorliegen und ob die Pläne übergeleitet oder von der Fortgeltung ausgenommen werden sollen³. In den Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern lagen ganz überwiegend (96 Prozent) städtebauliche Pläne vor, die möglicherweise (das heißt ohne nähere Prüfung von Verfahrensmängeln im Planaufstellungsverfahren) als Flächennutzungsplan im Sinne des Baugesetzbuchs weitergelten könnten. Bei den kleineren Gemeinden hatten lediglich 15 Prozent städtebauliche Pläne, die möglicherweise als Flächennutzungsplan hätten fortgelten können. Von den Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern erwog zum Zeitpunkt der damaligen Umfrage etwas mehr als die Hälfte der antwortenden Städte, an der gesetzlichen Überleitung festzuhalten. Einer Weitergeltung standen aber in vielen Fällen Fehler bei der Planaufstellung (z.B. fehlende

1 So zunächst § 64 Abs. 1 Bauplanungs- und Zulassungsverordnung vom 20.6.1990 (GBl. der DDR, S. 739).

2 Vgl. hierzu auch Koppitz/Schwarting/Finkeldei, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, S. 233 ff.

3 Schmidt-Eichstaedt, Die Überleitung städtebaulicher Pläne nach § 246a BauGB, in: ZfBR 1991, S. 140.

Beschlußfassung der örtlichen Volksvertretung, fehlende öffentliche Bekanntmachung) im Wege.

Gegen die Weitergeltung sprach zudem, daß die städtebaulichen Rahmenbedingungen sich mit der Vereinigung der deutschen Staaten grundlegend verändert hatten und damit die Ziele der Planung vielfach obsolet geworden waren (siehe unten). Schließlich konnten die übergeleiteten Pläne nur in Ansätzen die Funktionen eines nach dem Baugesetzbuch aufgestellten Flächennutzungsplans erfüllen:

- Übergeleitete Pläne sind in der Regel nicht das Ergebnis eines in öffentlicher Diskussion erarbeiteten Entwicklungsmodells.
- Übergeleitete Pläne lösen keine Anpassungspflicht nach § 7 BauGB aus.
- Übergeleitete Pläne mit fehlender oder abweichender Gebietstypologie können nur eingeschränkt die Wirkung des Entwicklungsgebots im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB auslösen⁴.

In Anbetracht dieser Ergebnisse dürfte die Relevanz weitergeltender Pläne als Flächennutzungsplan eher gering geblieben sein. Aus diesem Grund wurde auf eine nochmalige Erhebung im Rahmen der Difu-Umfrage 1994 verzichtet.

1.2 Grundlegender Wandel der Rahmenbedingungen

Die ostdeutschen Städte und Gemeinden weisen durchweg, zum Teil dramatisch negative Bevölkerungssalden auf. Exemplarisch kann hierfür die Fallstudienstadt Leipzig angeführt werden (vgl. Abbildung 21).

Seit 1989 findet eine massive Abwanderung aus den neuen Ländern in den Westen statt. Hinzu kommt, daß die Zahl der Sterbefälle weit über der Zahl der Geburten liegt. 1990 starben 2 064 Personen mehr als geboren wurden. 1992 unterschritt die Stadt die 500 000-Einwohner-Grenze. Insgesamt hat Leipzig zwischen 1988 und 1992 rund 9,5 Prozent seiner Bevölkerung verloren⁵.

Als Gründe für die Abwanderung müssen vor allem der politische und wirtschaftliche Umbruch, die gravierenden städtebaulichen Mißstände, die prekäre Umweltsituation und die ungelösten Wohnungsprobleme gesehen werden.

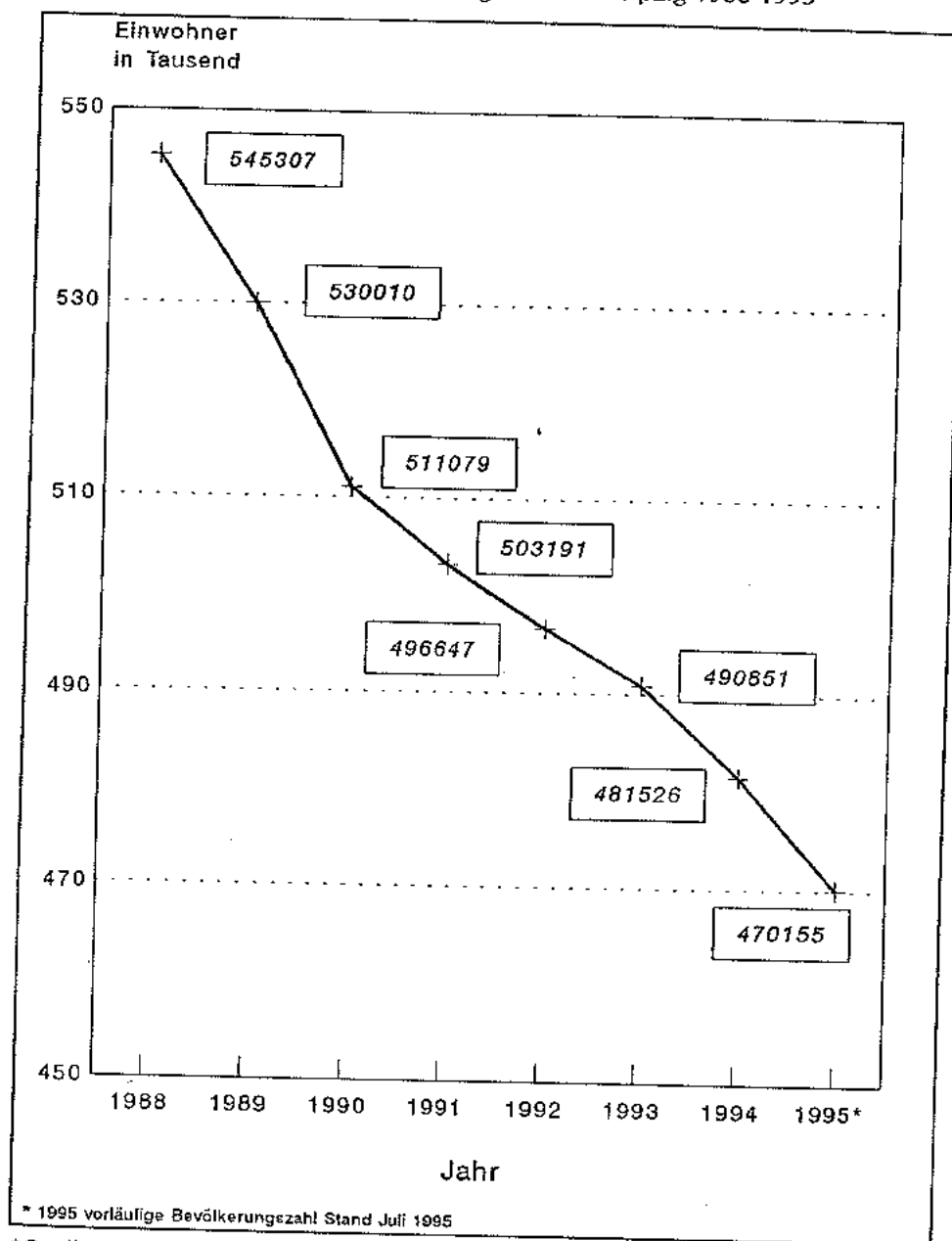
Parallel zu den deutlichen Wanderungsverlusten setzte ein drastischer Rückgang der Geburtenquote ein. Wurden z.B. in Leipzig 1988 noch 6 480 Kinder geboren, so ging die Zahl der Neugeborenen 1992 auf 2 822, das heißt auf weniger als die Hälfte, zurück. Ein Vergleich mit Hannover führt das Ausmaß dieser Entwicklung drastisch vor Augen, wobei zu bemerken ist, daß auch die Stadt Hannover ein

⁴ Vgl. ebenda, S. 143.

⁵ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 22.

enormes Defizit in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen hat. Dort standen 1992 den 5 271 Geborenen 6 955 Gestorbene gegenüber.

Abbildung 21: Einwohnerentwicklung der Stadt Leipzig 1988-1995*



*Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen, Amt für Statistik und Wahlen, Leipzig.

"Zwei Ursachen sind für den Rückgang der Fertilität verantwortlich. Die erste liegt in der extrem hohen Abwanderung vor allem junger Menschen, sowohl

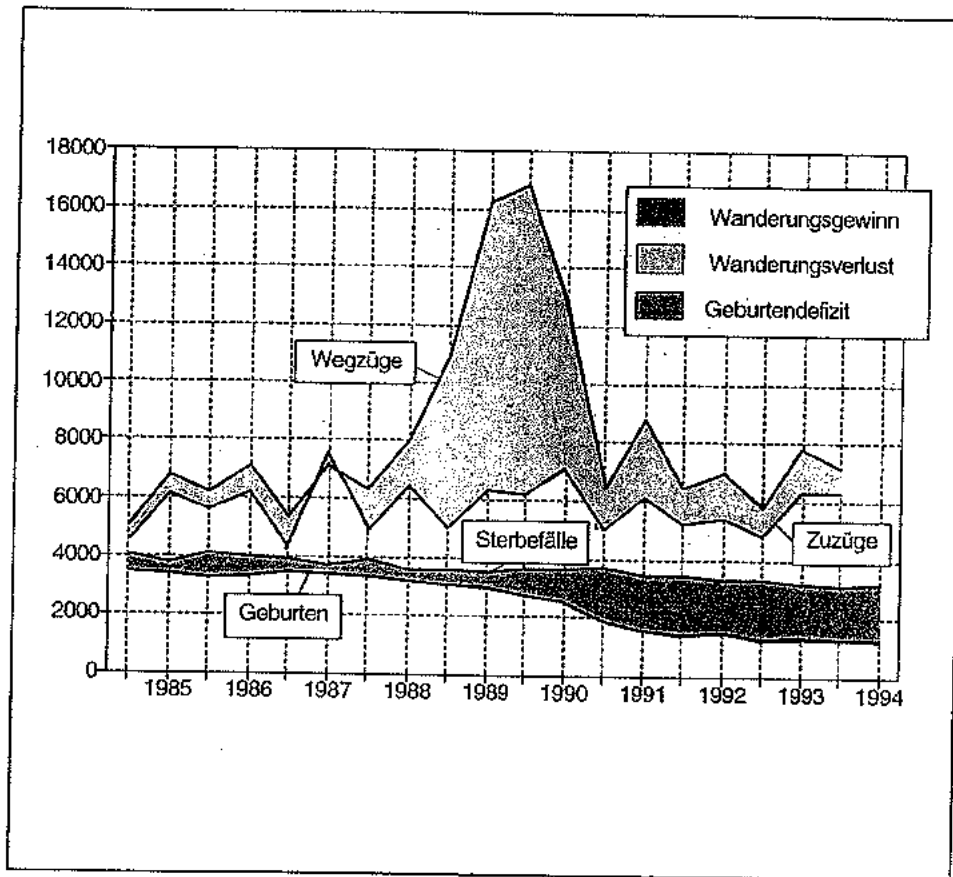
Alleinstehender als auch Familien mit kleinen Kindern. Der Hauptanteil der Migranten war im reproduktiven Alter zwischen 20 und 30 Jahren. Der Verlust innerhalb dieser Altersgruppe bedeutet zum einen, daß weniger Kinder geboren werden und zum anderen, daß weniger junge Arbeitskräfte der regionalen Wirtschaft zur Verfügung stehen. Die zweite Ursache liegt in der momentanen unsicheren wirtschaftlichen und sozialen Situation. Das generative Verhalten, d.h. die Entscheidung für oder gegen ein Kind, orientiert sich hauptsächlich an den bestehenden Lebensbedingungen. Dieser Prozeß kann zum Teil als eine vorübergehende Ausnahmeerscheinung gewertet werden, wie sie immer in Krisenzeiten auftreten, zuletzt während des Zweiten Weltkriegs. Auch damals ging in der schlimmsten Notzeit die Zahl der Neugeborenen auf einen Bruchteil der normalen Werte zurück.⁶ Das zukünftige Wanderungsverhalten wird stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Man kann davon ausgehen, daß eine Expansion der Wirtschaft und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit die Abwanderungsneigung der Bevölkerung verringern. Doch muß das Abwanderungsverhalten im Kontext der gesamtdeutschen wirtschaftlichen Entwicklung gesehen werden. Bei günstiger Wirtschaftsentwicklung wird die "Sogwirkung westdeutscher Arbeitsmärkte zunehmen, weil westdeutsche Unternehmen Arbeitskräfte von außerhalb, also aus Ostdeutschland und aus dem Ausland, anwerben müssen, um ihre Expansionsziele zu erreichen. Besonders bei den Beschäftigten des industriellen Sektors ist von einer hohen Abwanderungsbereitschaft auszugehen, da dieser Bereich durch eine hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist."

Wie schon in den alten Bundesländern in den 70er Jahren verstärkt sich auch in den neuen Bundesländern die Wohnsuburbanisierung durch die niedrigeren Grundstückskosten und die zum Teil attraktiveren Umwelt- und Wohnumfeldbedingungen im Umland. Seit 1994 ist die Wohnsuburbanisierung die "dominante Komponente der Bevölkerungsentwicklung" z.B. in Leipzig oder Schwerin⁷. Durch die intraregionalen Wanderungsströme erfolgt eine zunehmende Dekonzentration von Wohnstandorten. Das Ausmaß der Wanderungsverluste in der Region entspricht bereits dem während der Hochphase der Wohnsuburbanisierung vergleichbarer westdeutscher Städte Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre.

6 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 23.

7 Herfert, in: *Europa Regional*, 4 (1996), S. 32 (33 ff.).

Abbildung 22: Faktoren der Bevölkerungsentwicklung (Stadt Leipzig)*



*Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen, Amt für Statistik und Wahlen, Leipzig.

Entwicklung der Wirtschaft

In den neuen Bundesländern findet nach der Schaffung der deutschen Einheit eine beispiellose wirtschaftliche Umstrukturierung statt⁸. Die wirtschaftlichen Grundlagen für die Entwicklung der meisten Städte und Gemeinden sind vollständig verändert. Dies betrifft vor allem den massiven Abbau alter industrieller Strukturen und die damit verbundene Freisetzung von Arbeitskräften. Exemplarisch kann auf die diesbezüglichen Ausführungen der Stadt Halle verwiesen werden:

"Der nahezu alle Wirtschaftszweige erfassende Umbruch der Arbeitsmarktsituation der neuen Bundesländer ist auch in der Wirtschaftsregion Halle-Merseburg-Bitterfeld in der Beschäftigtenstatistik ablesbar. Besondere strukturelle Probleme

⁸ Vgl. hierzu: Kühn/Floeting, Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, Berlin 1995, S. 19 ff.; Henckel u.a., Entwicklungschancen deutscher Städte, S. 139 ff., S. 468 f. (Leipzig), S. 488 f. (Dresden), S. 501 f. (Magdeburg), S. 508 f. (Erfurt), S. 519 f. (Rostock).

resultierten für Halle aus dem Abbau der Beschäftigtenzahlen an den Industriestandorten Buna und Leuna, in denen ein Großteil der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitete. Entsprechend hoch ist die Unterbeschäftigung im Stadtgebiet.

Parallel zur Neuorientierung innerhalb der Industrie- und Gewerbebezweige, wo in jüngster Zeit eine Stabilisierung der Arbeitsplatzzahlen auf relativ niedrigem Niveau zu verzeichnen ist (rund 13 100 Beschäftigte im Stadtgebiet, Stand Dez. 94), vollzieht sich ein Nachholprozeß im Dienstleistungsbereich, der die Arbeitsplatzproblematik zwar entschärft, aber nicht grundsätzlich löst.

Vergleichsbeispiele für eine derartig schnelle und umfassende De-Industrialisierung liegen nicht vor, jedoch zeigen die Erfahrungen im Ruhrgebiet (Strukturkrise Bergbau und Stahlbranche), daß eine vollständige und langfristig wirksame Verlagerung qualifizierter Beschäftigung aus dem verarbeitenden Gewerbe in den Dienstleistungssektor nicht möglich ist. Das legt den Schluß nahe: Die traditionelle 'Arbeiterstadt' Halle wird sich in moderner Form weiterentwickeln und der traditionelle Auspendlerbezug wird in reduziertem Rahmen bestehen bleiben.

Die gegenwärtige Situation läßt langfristig gesicherte Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung noch nicht zu. Vorerst dienen Vergleichswerte aus den Alt-Bundesländern als Orientierungsrahmen.⁹

Auch in ländlichen Regionen ist die Freisetzung von Arbeitskräften durch die Umstrukturierung und Rationalisierung der landwirtschaftlichen Betriebe ein zentrales Problem und stellt neue Herausforderungen an die örtliche Entwicklungsplanung. Vor allem in den ersten Nachwendejahren haben überzogene Erwartungen an die wirtschaftliche Entwicklung am eigenen Standort und eine entsprechende Ausweisung von Gewerbeflächen in vielen auch kleineren und Kleinstgemeinden zu einer überdimensionierten Ausweisung von Gewerbegebieten geführt¹⁰.

Einzelhandel

Ähnlich massiv ist die Umstrukturierung im Einzelhandel. Die Versorgung mit Einzelhandelseinrichtungen lag in der DDR durchweg weit unter dem Standard westdeutscher Städte und Gemeinden¹¹. Nach der Wende haben sich zahlreiche großflächige Einzelhandelseinrichtungen an der Peripherie der Städte "auf der

9 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Halle, Entwurfsstand 8/1995, S. 45.

10 Stimpel, Luftschlösser am Rand. Ostdeutsche Gemeinden planen immer noch zu viele Gewerbegebiete, in: Wirtschaftswoche vom 25.9.1992, S. 30-34.

11 Assig, Die Flächennutzungsplanung im Spannungsfeld, in: Raumplanung 1991, S. 9 (11); Forschungsstelle für den Handel Berlin, Mögliche Standorte für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Umland Berlins, Gutachten, Berlin 1990.

grünen Wiese" angesiedelt¹². Besonders auffällig ist diese Entwicklung in den beiden Fallstudienstädten Halle und Leipzig. Der Saale-Park, zwischen den beiden Städten gelegen, ist mit 100 000 m² Verkaufsfläche ein exponiertes Beispiel. "Der Kaufkraftabfluß macht das Überleben des mittelständischen Einzelhandels schwierig." Damit ist die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs gefährdet. Besonders betroffen ist der Teil der Bevölkerung, der über kein Auto verfügt, in der Regel sozial Schwache, Alte, Behinderte oder Mütter mit Kindern. Für diese Gruppe sind die preisgünstigen Angebote auf der "grünen Wiese" nur unter erschwerten Bedingungen nutzbar¹³. Zudem sind die bekannten nachteiligen Auswirkungen auf Siedlungsstruktur und Verkehrsentwicklung zu beachten. Die in den westdeutschen Städten und Gemeinden langsam vorangeschrittene Entwicklung vollzieht sich in den neuen Ländern beschleunigt und in hierzu-lande neuen Dimensionen.

Motorisierung

Einschneidend verändert haben sich auch der Motorisierungsgrad und die Verkehrsleistung in den neuen Ländern¹⁴. Das vorhandene Straßennetz reichte weder qualitativ noch quantitativ dafür aus. Die Verkehrserschließung durch den ÖPNV ist gleichzeitig stark rückläufig. Für die Städte ergeben sich hieraus neue Aufgaben. Belastungen durch den Verkehr müssen abgebaut, Verkehrskonzepte entwickelt und in die Flächennutzungsplanung integriert werden.

Konversion

Die Konversion militärischer Liegenschaften stellt sich nach dem Abzug der GUS-Truppen und der Aufgabe ehemaliger NVA-Flächen als eine zentrale Herausforderung in vielen ostdeutschen Städten und Gemeinden dar. Die Probleme erreichen dort in der Regel eine größere Dimension als in westdeutschen Städten mit ehemaligen militärischen Liegenschaften. Der Gesamtumfang der freigezogenen Flächen ist ungleich größer, ihr Zustand in aller Regel sehr viel schlechter und die Umweltprobleme durch Bodenkontamination häufiger und gravierender.

¹² Herfert, in: Europa Regional, 4 (1996), S. 32; Hatzfeld, in: Urbanes Leben - mobil im Umweltverbund, S. 43 ff.

¹³ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig, S. 15

¹⁴ Hunger, Flächennutzung und Verkehrsentwicklung in den Großstädten der ehemaligen DDR, in: Raumplanung, 1991, S. 13 ff.

Die Korrektur der Eigentumsordnung der DDR als Folge der deutschen Einheit hat eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse bei Grund und Boden sowie Gebäuden erforderlich gemacht, die noch voll im Gang ist. Die dadurch aufgeworfenen sozialen und wohnungspolitischen Probleme stellen spezifische Anforderungen an die räumliche Planung. So können sie den voraussichtlichen Bedarf an Wohngebieten maßgeblich beeinflussen. Vielerorts wurden neue Baugebiete ausgewiesen, weil auf Standorten im Siedlungsbestand ungeklärte Eigentumsverhältnisse als Planungs- und Investitionshindernis lasteten. Die Vermögenszuordnungsentscheidungen sind außerdem von zentraler Bedeutung für die Planung der öffentlichen Infrastruktur.

1.3 Fehlende oder unzureichende planerische Grundlagen

Folgenreich ist auch der Umstand, daß in ostdeutschen Städten und Gemeinden nach dem 3. Oktober 1990 die in westdeutschen Gemeinden üblicherweise vorliegenden Grundlagen und Fachplanungen fehlten und dieser Rückstand erst nach und nach aufgeholt werden kann. Dies betrifft zum einen die Erfassungsinstrumente für die planungsrelevanten Umweltfaktoren, wie z.B. Altlastenkataster, Biotopkartierungen, Messung von Immissionsbelastungen und Gewässergüte, um nur einige zu nennen. In den ostdeutschen Fallbeispielstädten wurde zügig mit der Aufarbeitung dieser Defizite begonnen, die Erkenntnisfortschritte wurden für das laufende Flächennutzungsplanverfahren genutzt.

Darüber hinaus fehlten in den ostdeutschen Städten in der Regel wichtige sektorale Entwicklungspläne, wie z.B. für die Bereiche Verkehr, Natur und Landschaft, soziale Infrastruktur usw., oder sie mußten an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt werden¹⁵. Soweit Fachpläne vorhanden waren, waren sie vielfach nach den Prinzipien der zentralstaatlichen Ordnung der DDR von den Bezirken aufgestellt worden. Da diese Verwaltungsebene aufgegeben wurde, konnte auf das dort vorhandene Erfahrungswissen nicht mehr zurückgegriffen werden.

Schließlich fehlten nach der deutschen Vereinigung landes- und regionalplanerische Grundlagen. Die obligatorische raumordnerische Anfrage (§ 246a Abs. 1 Nr. 1 Seite 1 BauGB) konnte diesen Mangel nicht aufwiegen, da es in der Regel an klaren Vorgaben durch die Landes- und Regionalplanung fehlte und immer noch fehlt.

15 Pohlmann, Flächennutzungsplanung in der BRD unter neuen Rahmenbedingungen, in: ebenda, S. 45 (48).

Übersicht 29: Bearbeitungsstand der Regionalpläne/regionalen Raumordnungspläne im Sommer 1995 in den neuen Ländern*

Plangebiete	Stand der Planungen	Verbindlich vorliegende Regionalpläne oder regionale Raumordnungspläne/Raumordnungsprogramme	Voraussichtlicher Abschluß des jeweiligen Planwerks
Brandenburg ¹			
▪ Priegnitz-Oberhavel			1996/97
▪ Uckermark-Barnim			1996/97
▪ Oderland/Spree			1996/97
▪ Lausitz-Spreewald			1996/97
▪ Havelland-Fläming			1996/97
Mecklenburg-Vorpommern			
▪ Westmecklenburg		ja	12/1995
▪ Mittleres Mecklenburg/Rostock			10/1996
▪ Vorpommern			2/1996
▪ Mecklenburgische Seenplatte			
Sachsen			
▪ Oberes Elbtal/Ost erzgebirge			1996
▪ Oberlausitz/Niederschlesien			1996
▪ Westsachsen			1996
▪ Chemnitz/Erzgebirge			1996
▪ Südwestsachsen			1996
Sachsen-Anhalt			
▪ Dessau		ja	
▪ Magdeburg		ja	
▪ Halle		ja	
Thüringen			
▪ Nordthüringen			1996
▪ Mittelthüringen			1996
▪ Ostthüringen			1996
▪ Südthüringen			1996

*Quelle: Difu-Umfrage bei den für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Landesministerien in den neuen Ländern, Juli/August 1995.

- 1 Die Bearbeitung von sachlichen Teilbereichen (u.a. der Themenkomplex: Zentrale Orte) der jeweiligen Regionalpläne sollte im 4. Quartal 1995, die des sachlichen Teilbereichs "Oberflächennahe Rohstoffe" Mitte bis Ende 1996 fertiggestellt werden. Erst danach werden integrierte Regionalpläne aufgestellt, welche voraussichtlich 1996/97 abgeschlossen werden.

Im Sommer 1995 lagen erst für vier Planungsregionen, das heißt für die drei Regierungsbezirke in Sachsen-Anhalt und für den Regierungsbezirk Mittleres Mecklenburg/Rostock, verbindliche Regionalpläne vor (vgl. Übersicht 29)¹⁶.

2. Stand der Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern

Fast alle der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden in den neuen Ländern (94 Prozent) hatten im Sommer 1994 mit der Aufstellung des Flächennutzungsplans begonnen. In der überwiegenden Zahl der Fälle war die frühzeitige Bürgerbeteiligung bereits durchgeführt (52 Prozent). In 44 Prozent der Fälle befand sich das Verfahren noch in den Anfängen. Die erforderliche raumordnerische Anfrage (§ 246a Abs. 1 Nr. 1 BauGB) war in diesen Fällen noch nicht gestellt worden. 39 Prozent der Gemeinden hatten bereits den Beschluß über die öffentliche Auslegung gefaßt.

Im Juli 1995 ermittelte das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen einer anderen Untersuchung aktuellere Zahlen. Grundlage war eine Befragung bei den 130 Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages in den neuen Ländern. Bei einer Rücklaufquote von fast 90 Prozent konnte eine größere Zahl von Gemeinden erfaßt werden als in der Umfrage 1994. Lediglich eine der 113 antwortenden Städte gab an, gar nicht mit der Aufstellung eines Flächennutzungsplans begonnen zu haben. In immerhin 11 Städten (9,7 Prozent) war der Flächennutzungsplan bereits wirksam geworden. Von den 101 Städten, die angaben, den Flächennutzungsplan aufzustellen, gingen 86 Städte davon aus, das Verfahren bis Ende 1997 abzuschließen. Lediglich 15 Städte (14,9 Prozent) rechneten mit einem längeren Verfahren.

Der Beginn und das Tempo der Flächennutzungsplanung variierten regional. So hatte in Mecklenburg-Vorpommern bereits etwa jede dritte der antwortenden Städte Mitte 1995 einen wirksamen Flächennutzungsplan, in Brandenburg und Thüringen demgegenüber noch keine einzige (vgl. Tabelle 15). Grund für diese unterschiedlichen Verfahrensstände sind in erster Linie die unterschiedlichen Empfehlungen der zuständigen Landesministerien. So wurde in Brandenburg z.B. zunächst empfohlen, auf der Grundlage informeller Flächennutzungskonzepte (räumliche Strukturkonzepte, Rahmenpläne usw.) das städtebauliche Geschehen zu steuern. Man ging davon aus, daß jedenfalls in der unmittelbaren Nachwendzeit die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden noch gar nicht abzusehen seien und damit essentielle Grundlagen für eine förmliche Flächennutzungsplanung, bezogen auf einen Planungshorizont von zehn bis fünfzehn Jahren, fehlten.

16 Forschungsgruppe Stadt und Dorf/Deutsches Institut für Urbanistik (Autorenteam), Städtebauliche Sonderregelungen für die neuen Länder, S. 34.

Die Siedlungsentwicklung wurde und wird mangels Flächennutzungsplan auf der Basis dieser informellen Flächennutzungskonzepte durch vorzeitige Bebauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne vorangebracht.

Tabelle 15: Stand der Flächennutzungsplanung im Sommer 1995 in den neuen Ländern*

Verfahrens- stand Bundesländer	Flächennut- zungsplan bereits wirksam		Flächennut- zungsplan in Auf- stellung		Aufstellungs- verfahren noch nicht begonnen		Anzahl der ant- wortenden Städte
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
Brandenburg	-	-	21	95,5	1	4,5	22
Mecklenburg-Vorpommern	5	31,3	11	68,8	-	-	16
Sachsen	5	12,5	35	87,5	-	-	40
Sachsen-Anhalt	1	5,0	19	95,0	-	-	20
Thüringen	-	-	15	100	-	-	15
Neue Länder insgesamt	11	9,7	101	89,4	1	0,9	113

*Quelle: Difu-Umfrage bei den DST-Mitgliedstädten in den neuen Ländern, Juli/August 1995.

3. Teilflächennutzungspläne

In den neuen Ländern können (befristet bis 31.12.1997) die Gemeinden vor Aufstellung eines Flächennutzungsplans Pläne für räumliche oder sachliche Teilbereiche als Teilflächennutzungsplan aufstellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde vordringlich ist (§ 246 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 BauGB). Die Teilflächennutzungspläne entwickeln für ihren Geltungsbereich die gleiche rechtliche Wirkung wie ein Flächennutzungsplan.

Von den 76 im Rahmen der Umfrage 1994 erfaßten Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern gaben 21 (knapp 28 Prozent) an, mit der Aufstellung eines oder mehrerer Teilflächennutzungspläne begonnen zu haben. Sieben Gemeinden (rund 9 Prozent) hatten bereits einen oder mehrere Teil-Flächennutzungspläne. Die Anwendungshäufigkeit des Teilflächennutzungsplans muß danach als eher gering eingestuft werden. Obwohl damit ein Instrument geschaffen wurde, mit dem die Gemeinden beschleunigt, das heißt unter Zurückstellung anderer, weniger vordringlicher Teilbereiche, förmliche Planungsgrundlagen schaffen konnten, haben die Gemeinden ganz überwiegend auf die Aufstellung solcher Teilflächennutzungspläne verzichtet. Die städtebauliche Entwicklung scheint sich - wie bereits erwähnt - primär auf der Grundlage informeller Planungen sowie

vorzeitiger Bebauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne zu vollziehen.

Die Umfrageergebnisse werden durch die Befragung bei den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages in den neuen Bundesländern im Juli 1995 bestätigt. Lediglich 14 Städte (12,4 Prozent) machen von dem Instrument Gebrauch. Die meisten dieser Städte gaben an, mehrere Teilflächennutzungspläne aufgestellt zu haben oder aufzustellen. In den befragten Städten waren insgesamt bereits 23 Teilflächennutzungspläne in Kraft getreten, 37 derartige Pläne befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung noch im Verfahren. Bei dieser Befragung wurde auch erfaßt, ob räumliche oder sachliche Teilbereiche Gegenstand des Teilflächennutzungsplans sind. Nur ein einziger zum Zeitpunkt der Befragung noch im Verfahren befindlicher Teilflächennutzungsplan hatte einen sachlichen Teilbereich zum Gegenstand.

4. Verfahren

In der Ausgestaltung des Verfahrens können einige spezifische Elemente für die ostdeutschen Kommunen festgestellt werden, die sich durchweg aus den dargestellten besonderen Rahmenbedingungen erklären.

- Überwiegend (59 Prozent der Nennungen) lassen die ostdeutschen Städte und Gemeinden den Flächennutzungsplan durch ein beauftragtes Planungsbüro ausarbeiten. Hier wirken sich einerseits die vielerorts festzustellenden Engpässe bei den personellen Ressourcen sowie andererseits die Bereitstellung von Mitteln des Bundes und der Länder für städtebauliche Planungen in den neuen Ländern aus. Vor diesem Hintergrund verwundert es eher, daß immerhin 32 Prozent der an der Difu-Umfrage 1994 beteiligten Städte und Gemeinden angaben, den Flächennutzungsplan allein durch die Mitarbeiter der eigenen Verwaltung ausarbeiten zu lassen (vgl. Kapitel IV, Punkt 2).
- Die Ausarbeitung von informellen Plänen, Fachbeiträgen und Gutachten gehört in den Städten und Gemeinden zum Standardrepertoire bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen (vgl. Kapitel V). Mehrere kumulativ wirkende Ursachen erscheinen plausibel. Zum einen dürften sich die personellen Ressourcen vielerorts als nicht ausreichend erwiesen haben, um die sich stellenden Aufgaben allein mit "Bordmitteln" der Verwaltung zu bewältigen, zumal auch hier auf Mittel aus den Förderprogrammen des Bundes und der Länder zurückgegriffen werden konnte¹⁷. Zum anderen dürfte sich auswirken, daß zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung in der Regel nur unzureichen-

¹⁷ Siehe hierzu insbesondere die Verwaltungsvereinbarung über die Förderung städtebaulicher Planungsleistungen in den in Art. 1 Abs. 1 des Einigungsvertrags genannten Ländern, abgedruckt bei *Bielenberg/Koopmann/Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Bd. 2, Ordnungsnummer 5.9.B.

de Grundlagen für die räumliche Planung vorlagen, diese mithin im Zuge der Flächennutzungsplanung erst erarbeitet werden mußten. Im Vergleich mit den westdeutschen Städten und Gemeinden wurden besonders häufig Stadtteilrahmenpläne, Verkehrsentwicklungspläne, Altlastenerfassungen und Gefährdungsabschätzungen sowie Einzelhandelskonzepte erarbeitet (vgl. Abbildung 13). Die Relevanz von Stadtteilrahmenplänen dürfte sich daraus erklären, daß einerseits ein Flächennutzungsplan fehlte und andererseits konzentriert für die Teilräume mit besonderem Entwicklungsdruck vorab eine rahmensetzende Konzeption für die räumlichen Entwicklungen erarbeitet werden mußte. Dies erfolgte dann häufiger durch städtebauliche Rahmenpläne als durch Teilflächennutzungspläne. Die anderen aufgeführten relativ häufig aufgestellten informellen Pläne und Ausarbeitungen bezeichnen zugleich Bereiche, in denen die Gemeinden einen erheblichen Handlungsbedarf sehen (Verkehr und Einzelhandel), oder betreffen die für die Abwägung unverzichtbaren Grundlagen, an denen es noch fehlte (Altlastenkataster).

- Trotz und vielleicht gerade wegen der schwierigen Rahmenbedingungen der Flächennutzungsplanung haben ostdeutsche Städte und Gemeinden zum Teil einen großen Pragmatismus bei der Planaufstellung entwickelt, der die Kommunen befähigte, die Aufstellungsverfahren in vergleichsweise kurzer Zeit zum Abschluß zu bringen. Hierzu gehört insbesondere die Zurückstellung von Entscheidungen über bestimmte Teilaspekte oder Teilflächen, die das Verfahren über Gebühr verzögern würden. So wurden z.B. von der Stadt Leipzig für verschiedene Konversionsflächen und freigewordene Bahnflächen keine Darstellungen getroffen, da die Planung diesbezüglich noch nicht ausreichend fortgeschritten war. Auch für sachliche Teilbereiche wird zum Teil auf letzte Sicherheit verzichtet, um das Flächennutzungsplanverfahren nicht durch andere Planungsverfahren oder Ausarbeitungen aufzuhalten. Dies betrifft etwa die Landschaftsplanung, die z.B. in Leipzig zum Zeitpunkt des abschließenden Beschlusses über den Flächennutzungsplan noch nicht abgeschlossen war, oder die Altlastenerfassung. Der Flächennutzungsplan kann insoweit nur den jeweiligen aktuellen Planungs- und Erkenntnisstand berücksichtigen und ist dann später gegebenenfalls zu modifizieren. Explizit unter Hinweis auf den vorläufigen Charakter der Planung und die Notwendigkeit ihrer Fortschreibung und Ergänzung bei Vorliegen weiterer Erkenntnisse erfolgte die Planaufstellung in Wismar. Dort wurden alle nicht klärbaren Fragen zunächst aus der Planung ausgeblendet. Nur so konnte die extrem kurze Verfahrensdauer von rund einem Jahr erreicht werden.

IX. Probleme, Konfliktfelder und Novellierungserfordernisse

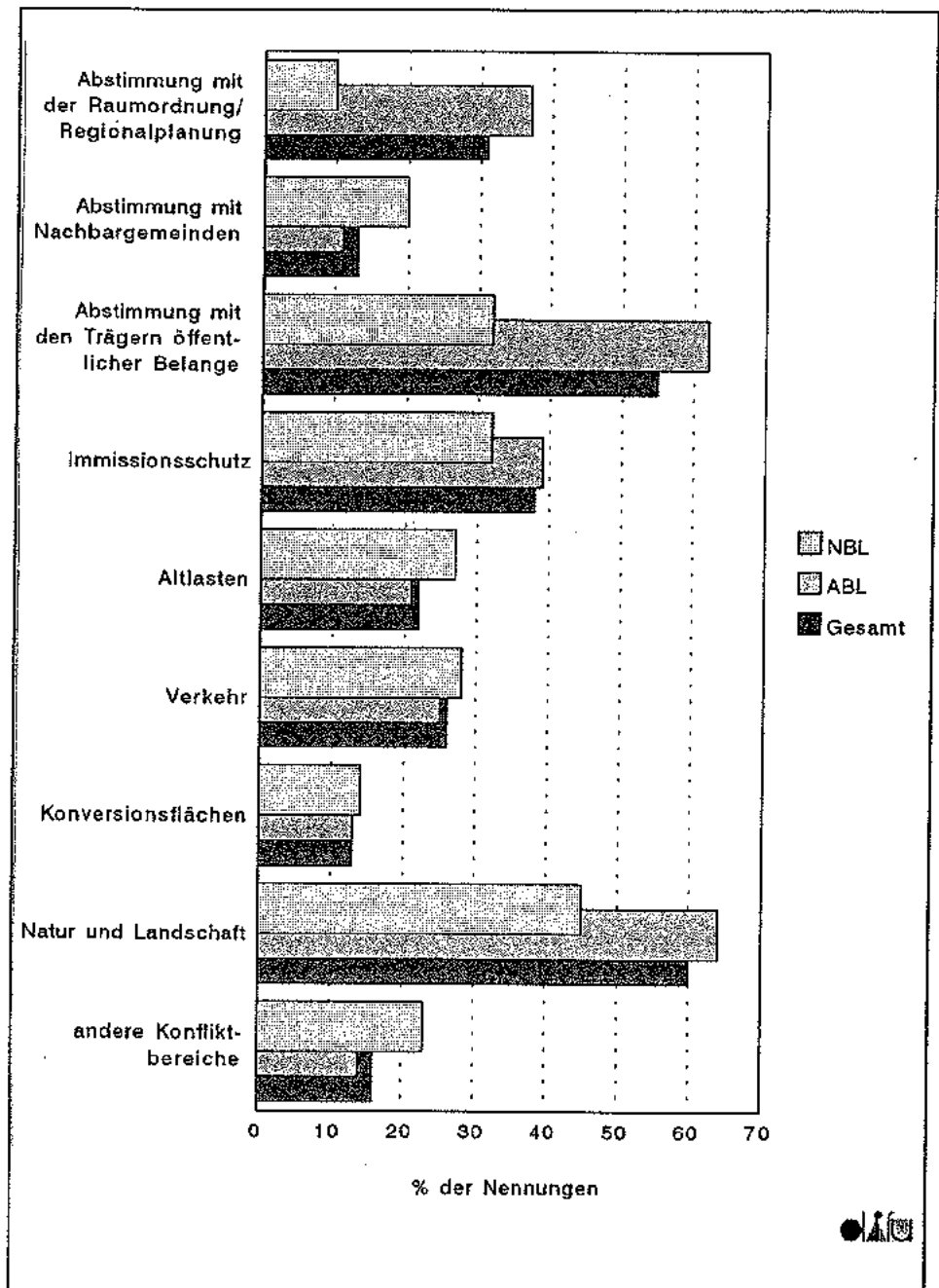
1. Probleme und Konfliktfelder

Die lange Verfahrensdauer deutet darauf hin, daß es bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans nicht unerhebliche Probleme und Konfliktfelder gibt. Hingegen wirft die Anpassung des Flächennutzungsplans im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplans neben den sich bereits aus dem Bebauungsplan ergebenden Problemen keine zusätzlichen Probleme auf. Vielfach stellen kommunale Planungsämter die Neuaufrstellung und Überarbeitung des gültigen Flächennutzungsplans zurück, da man der Ansicht ist, besser mit der sukzessiven Anpassung entsprechend dem aktuellen Bedarf zu fahren. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß die Neuaufrstellung eines Flächennutzungsplans zuviel Personalkapazität für zu lange Zeit binde.

Viele Städte und Gemeinden verzichten mithin auf eine aktuelle räumliche Gesamtkonzeption für ihr Gemeindegebiet. Von einigen Seiten wird allerdings darauf verwiesen, daß eine aktuelle Gesamtplanung in der Form eines informellen Planwerks (Rahmenplan, Stadtentwicklungsplan) vorliege, mit dem man die städtebauliche Entwicklung koordinieren und ordnen könne, ohne die Nachteile des förmlich beschlossenen und insoweit unflexiblen und in der Aufstellung aufwendigen Flächennutzungsplans in Kauf nehmen zu müssen. Diese Strategie des Ausweichens in ein informelles Verfahren hat den offensichtlichen Vorteil, daß auf zeit- und arbeitsaufwendige Verfahrensschritte verzichtet werden kann. Hinsichtlich der verwaltungspraktischen Wirkung kann ein informeller Plan durch einen Beschluß der Gemeindevertretung mit ähnlicher Durchsetzungskraft ausgestattet sein wie der förmlich beschlossene und genehmigte Flächennutzungsplan. Allerdings muß auch auf die Defizite informeller Pläne gegenüber der Flächennutzungsplanung hingewiesen werden. Die Flächennutzungsplanung stellt gerade durch die Einhaltung eines förmlichen Verfahrens mit Partizipation von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange sicher, daß die Planung rechtsstaatlich legitimiert und mit der erforderlichen integrativen Kraft gegenüber Einzelinteressen ausgestattet ist. Der Verzicht auf einen aktuellen Flächennutzungsplan ist deshalb

trotz informeller Pläne kein dem Legitimitäts- und Integrationsanspruch des BauGB gerecht werdender Ansatz.

Abbildung 23: Probleme und Konfliktfelder*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Zudem leistet der Flächennutzungsplan einen wichtigen Beitrag zur Integration der Fachplanung und bindet diese nach Maßgabe des § 7 BauGB an die beschlossenen Darstellungen. Schließlich gewährleistet das vorgeschriebene förmliche Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans, daß der Plan nicht nach den Begehrlichkeiten im Tagesgeschäft geändert werden kann und leistet damit einen Beitrag zur Planungssicherheit.

Der Zeit- und Arbeitsaufwand der Flächennutzungsplanung resultiert erkennbar nicht aus den im Gesetz angelegten Verfahrensschritten. Die in § 3 Abs. 1 und 2 BauGB vorgesehene Bürgerbeteiligung ist ihrer Dauer nach im Vergleich zu der durchschnittlichen Verfahrensdauer eines neu aufzustellenden Flächennutzungsplans unbedeutend. Auch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange stellt von der im Gesetz angelegten Verfahrensweise keine ins Gewicht fallende Verzögerung dar. Die Gemeinden können den Trägern öffentlicher Belange eine angemessene Frist setzen. Wenn ein Beteiligter sich nicht fristgerecht äußert, kann die Gemeinde davon ausgehen, daß die von diesem wahrzunehmenden öffentlichen Belange nicht berührt sind.

Die Umfrage hat gleichwohl deutlich gemacht, daß wesentliche Probleme und Konfliktfelder bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen aus der Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange resultieren und die Trägerbeteiligung selbst in hohem Maße als Problem erachtet wird. Immerhin 62 Prozent der befragten Städte und Gemeinden in den alten Ländern und 35 Prozent der Städte und Gemeinden in den neuen Ländern bezeichneten die Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange als eines der größten Probleme. Wenn man allerdings die bei der Umfrage genannten Gründe für ein extrem langes Planungsverfahren berücksichtigt, relativiert sich dieses Bild (vgl. Kapitel IV, Punkt 3). Zwar wird die Trägerbeteiligung auch relativ häufig als Grund für das lange Verfahren angeführt, dieser Grund ist aber nicht dominierend. Daneben fallen auch die zögernde Behandlung durch die politischen Gremien, die Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Planungsgrundlagen und schließlich materielle Probleme mit speziellen Fragen der Planung quantitativ ins Gewicht.

Von den materiellen Planungsproblemen und Konfliktfeldern ragt vor allem der Bereich Natur und Landschaft heraus. Immerhin 64 Prozent der befragten westdeutschen und 48 Prozent der befragten ostdeutschen Kommunen zählten die daraus resultierenden Probleme zu den größten. Ob diese hohe Zahl von Nennungen mit der die Beachtung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung neu regelnden Vorschrift in § 8 a Abs. 1 BNatSchG zusammenhängt, ließ sich im Rahmen der Umfrage nicht abschließend klären. Von den befragten Städten und Gemeinden, die gerade einen neuen Flächennutzungsplan aufstellten, antworteten immerhin 34 Prozent, daß noch nicht geklärt sei, ob Ausgleichs- und Ersatzflächen im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Dies deutet zumindest darauf hin, daß noch Unsicherheiten im Umgang

mit der Neuregelung des § 8 a Abs. 1 BNatSchG auf der Ebene der Flächennutzungsplanung bestehen. Welche Rolle andere Aspekte im Zusammenhang mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege spielen, das heißt vor allem der gesetzliche Biotopschutz (§ 20c BNatSchG und die entsprechenden Vorschriften der Länder) sowie die Schutzverordnungen (insbes. Natur- und Landschaftsschutzverordnungen), und ob diese zusätzliche Probleme aufwerfen, konnte durch die Umfrage nicht aufgedeckt werden.

Deutlich weniger, aber immer noch häufig genannt werden Probleme im Zusammenhang mit Fragen des Immissionsschutzes (28 Prozent), des Umgangs mit Altlasten (22 Prozent) und des Verkehrs (26 Prozent).

Die Untersuchung der Fallbeispiele bestätigt das soeben gezeichnete, eher heterogene Bild der in der Praxis vorzufindenden Probleme und Konflikte. Ganz überwiegend wurde die Trägerbeteiligung als Problem bezeichnet. Die Konflikte entstehen allerdings nur mit bestimmten Trägern, die für die jeweils spezifischen materiellen Problembereiche zuständig sind, also z.B. die untere Naturschutzbehörde für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Probleme oder Konflikte, die unmittelbar mit der Ausgestaltung des rechtlichen Instrumentariums zusammenhängen und insoweit auf einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf verweisen, konnten nicht festgestellt werden. Die nach den Ergebnissen der Untersuchung auszumachende lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen könnte allenfalls Anlaß dazu geben, über eine generelle Befristung von Flächennutzungsplänen z.B. mit der Möglichkeit einer nochmaligen Bestätigung des Plans nach Ablauf von zehn Jahren, nachzudenken. Die danach befragten Gemeinden lehnten diesen Vorschlag aber mit großer Mehrheit ab (vgl. unten). Unabhängig von der jeweiligen örtlichen Praxis haben die Gemeinden ein Interesse an einer möglichst flexiblen Handhabung des Instrumentariums. Über die generelle Notwendigkeit zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans als Grundlage für die städtebauliche Entwicklung besteht Einigkeit. Ist ein Flächennutzungsplan erst einmal aufgestellt, lassen sich verschiedene Strategien zur weiteren Steuerung, zur Fortschreibung der städtebaulichen Zielvorstellung und zur Anpassung der planerischen Darstellungen erkennen. Zwei Grundlinien lassen sich hierbei unterscheiden.

Die eine Gruppe von Gemeinden geht davon aus, daß der einmal aufgestellte Flächennutzungsplan für die meisten Teilflächen dauerhafte Festlegungen enthält und unverändert bleibt. Ein Überarbeitungsbedarf wird nur für wenige Teilflächen gesehen, die der weiteren städtebaulichen Entwicklung unterworfen sind. Bei ohnehin beschränkten Planungskapazitäten kommt in solchen Gemeinden eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans nicht in Betracht. Soweit für Teilaspekte eine Aktualisierung der Planung erforderlich erscheint, erfolgt diese durch Erarbeitung von informellen Plänen, wie z.B. Entwicklungsplänen oder Rahmenplä-

nen. Legitimations- oder Durchsetzungsprobleme werden insoweit in der Regel nicht gesehen.

Die andere Gruppe von Gemeinden versteht den Flächennutzungsplan als das zentrale Instrument, mit dem die Gemeinde die städtebaulichen Ziel- und Leitlinien verbindlich festlegt. Das Instrument soll das Handeln der unterschiedlichen Akteure in der Gemeinde koordinieren. Informellen Planungen werden hier nicht die gleiche Legitimität und koordinierende Kraft beigemessen. Aus diesem Grund wird mit den sich ändernden Planungszielen auch eine Aktualisierung des Flächennutzungsplans für erforderlich gehalten. Zum Teil wird der Flächennutzungsplan darüber hinaus als strategisches Instrument verstanden, um die verschiedenen für die Stadtentwicklung relevanten Fachverwaltungen konzeptionell zu beleben und damit den Anstoß zur Aktualisierung der jeweiligen Fachplanung zu geben.

Diese beiden praktizierten Grundlinien der kommunalen Flächennutzungsplanung erweisen sich in der Praxis als in sich stimmige, funktionierende und bewährte Systeme. Ohne zwingendes Erfordernis sollte deshalb die bestehende Flexibilität nicht eingeschränkt werden.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß die regelmäßige Aktualisierung des Flächennutzungsplans verschiedene Vorzüge hat. Mit der Neuaufstellung werden die städtebaulichen Ziele und Leitlinien generell zur Diskussion gestellt und damit die Möglichkeit zur durchgreifenden Neuorientierung und Modernisierung gegeben. Die breite Diskussion schafft zusätzliche Legitimität bei Bürgern, Trägern öffentlicher Belange und nicht zuletzt bei den verschiedenen kommunalen Dienststellen. Die seit Mitte der siebziger Jahre in verschiedenen Schritten sich vollziehende stärkere Akzentuierung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den gesetzlichen Vorschriften läßt sich nur durch eine grundlegende Überarbeitung des Flächennutzungsplans einlösen. Nimmt die Flächennutzungsplanung diese Aufgabe nicht wahr, so verzichtet sie auf die ihr zugedachte integrative und koordinierende Wirkung. Flächenkonkurrenzen müssen auf anderen Handlungsebenen ausgetragen werden und werden voraussichtlich primär die fachlich optimierten Planungen der konzeptionell fortgeschritteneren Fachressorts stärken.

2. Novellierungserfordernisse

Die Umfrage verfolgte auch das Ziel, im Hinblick auf die bevorstehende Baurechtsnovelle mögliche Änderungserfordernisse bei den gesetzlichen Regelungen zu identifizieren. Die inzwischen von verschiedener Seite zur Diskussion gestellten Vorschläge für die BauGB-Novelle 1997 konnten bei der Umfrage Mitte 1994

noch nicht berücksichtigt werden¹ (die den Flächennutzungsplan betreffenden Novellierungsvorschläge sind als Anlage in diesem Band synoptisch zusammengestellt). Im Rahmen der Umfrage konnten deshalb zunächst nur generell nach Novellierungserfordernissen in bezug auf das Planungsverfahren und den Planungsinhalt gefragt werden. Speziell abgefragt wurde, ob die in den neuen Bundesländern bestehenden Regelungen über die Zulässigkeit von Teilflächennutzungsplänen (§ 246a Abs. 1 Nr. 1 BauGB) über den Zeitraum der Befristung hinaus ins Dauerrecht und auch für die Gemeinden der alten Bundesländer übergeleitet werden sollten. Schließlich wurde auch speziell danach gefragt, ob der Flächennutzungsplan in seiner Geltungsdauer beschränkt werden sollte².

2.1 Verfahrensabwicklung

Im Fragebogen wurde danach gefragt, ob hinsichtlich der Verfahrensabwicklung ein Änderungsbedarf bestehe. Für Neuaufstellungsverfahren bejahten dies immerhin 28 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden in den alten Ländern, aber nur 14 Prozent der Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern. Novellierungsbedarf wird vor allem bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gesehen (vgl. Abbildung 24). Insoweit bestätigt sich, daß die Städte und Gemeinden bei der Trägerbeteiligung in besonderem Maße Probleme sehen. So wurde z.B. vorgeschlagen, generelle Ausschlußfristen einzuführen. Nur relativ wenige Städte und Gemeinden sehen Änderungsbedarf hinsichtlich der frühzeitigen (§ 3 Abs. 1 BauGB) und der förmlichen Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 2 und 3 BauGB). Demgegenüber wünschen sich immerhin 10 Prozent aller befragten Gemeinden in den alten Ländern Änderungen bei der Abstimmung mit der Raumordnung und Landesplanung. Damit zum Ausdruck kommende Probleme scheinen in den neuen Ländern - wohl auch wegen der noch in den Anfängen stehenden Landes- und Regionalplanung - nicht in gleicher Weise zu bestehen, da nur 3 Prozent der dort befragten Städte diesbezüglich einen Änderungsbedarf sehen. Konkrete Änderungsvorschläge wurden in der Umfrage nicht gesondert abgefragt und auch nicht gemacht.

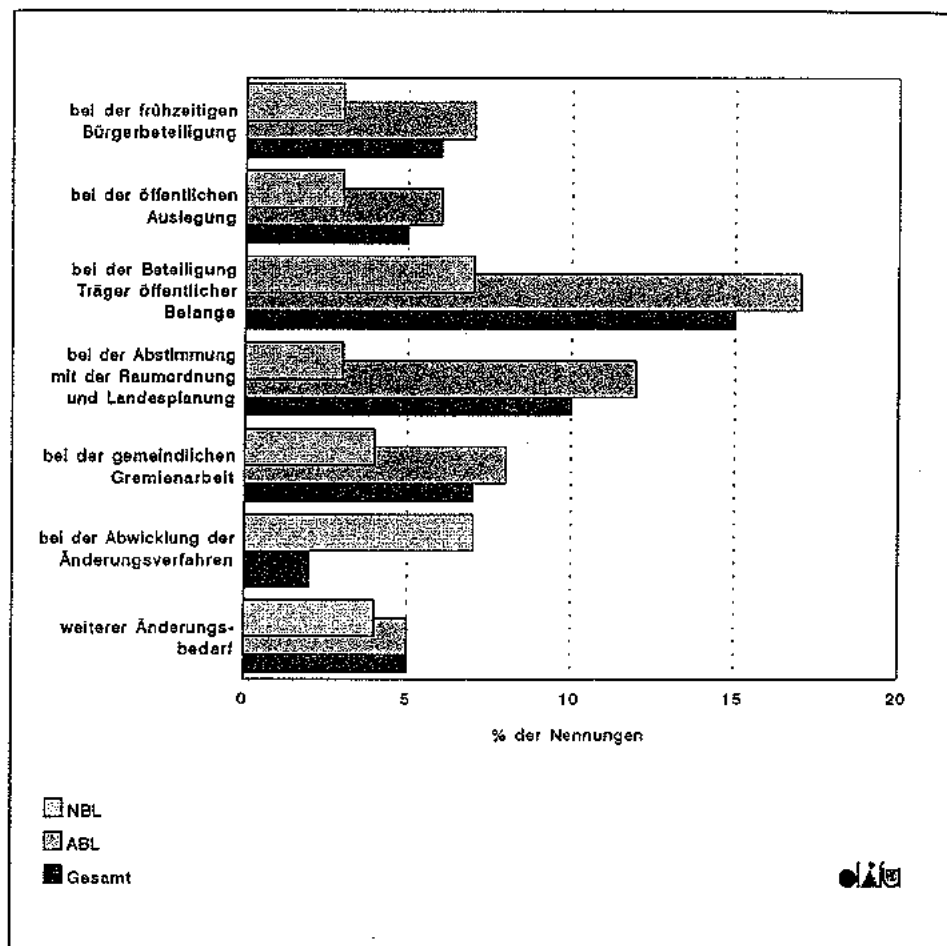
Bei den Städten und Gemeinden der alten Länder wurde gesondert auch danach gefragt, ob spezifischer Änderungsbedarf für das Verfahren bei der Änderung des Flächennutzungsplans gesehen werde. Ins Gewicht fallende Abweichungen gegenüber den Nennungen bei Neuaufstellungsverfahren konnten hier allerdings nicht festgestellt werden. Einige Gemeinden regten an, die Verkürzung der Ausle-

1 Vgl. hierzu auch Löhr, Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, S. 229 ff.

2 So ist etwa der dem Flächennutzungsplan vergleichbare Kommunalplan dänischer Städte alle vier Jahre fortzuschreiben. Der Umfang der Änderungen richtet sich dann nach den städtebaulichen Erfordernissen. Vgl. Dänisches Umweltministerium, Abteilung Raumordnung, Räumliche Planung in Dänemark, S. 16.

gungsfrist und den Verzicht auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung, wie sie derzeit bei Bebauungsplänen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs möglich sind, auch für die Änderung des Flächennutzungsplans zu ermöglichen.

Abbildung 24: Vorschläge für Änderungsbedarf hinsichtlich der Verfahrensabwicklung*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

2.2 Teilflächennutzungsplan

Von den an der Umfrage beteiligten 76 Städte und Gemeinden der neuen Länder hatten lediglich 21 Prozent (in absoluten Zahlen 16) einen oder mehrere Teilflächennutzungspläne aufgestellt oder mit der Aufstellung eines Teilflächennutzungsplans begonnen (vgl. Abbildung 25). Die relativ niedrige Zahl der Anwendungsfälle deutet darauf hin, daß die Gemeinden in der Regel auch ohne Flächennutzungsplan die bauliche Entwicklung steuern und von der Möglichkeit, vorzei-

tige Bebauungspläne oder Vorhaben- und Erschließungspläne aufzustellen, in großem Umfang Gebrauch machen. Gleichwohl hält immerhin etwa die Hälfte der antwortenden Gemeinden die Möglichkeit, einen Teilflächennutzungsplan aufzustellen, für so wichtig, daß sie sich für ihr Fortbestehen auch nach dem 31. Dezember 1997 aussprechen. Lediglich 14 Prozent lehnten eine Weitergeltung der Regelung ab. Als Gründe für die Fortgeltung wurden alle in dem Fragebogen angebotenen Antworten in relativ hoher Anzahl genannt (vgl. Abbildung 26). Deutlich wird dabei, daß vor allem wegen des hohen Aufwandes gemeindegebietsumfassender Flächennutzungsplanung ein Instrument gewünscht wird, mit dem für Teilräume mit Entwicklungsdruck vorab eine übergeordnete räumliche Konzeption geschaffen werden kann.

Die Städte und Gemeinden in den alten Ländern antworteten auf die Frage, ob ein Teilflächennutzungsplan entsprechend § 246a Abs. 1 Nr. 1 BauGB bundesweit ermöglicht werden sollte, zu 41 Prozent (in absoluten Zahlen: 101) mit Ja. Der Anteil der ablehnenden Antworten ist ebenso hoch (vgl. Abbildung 26).

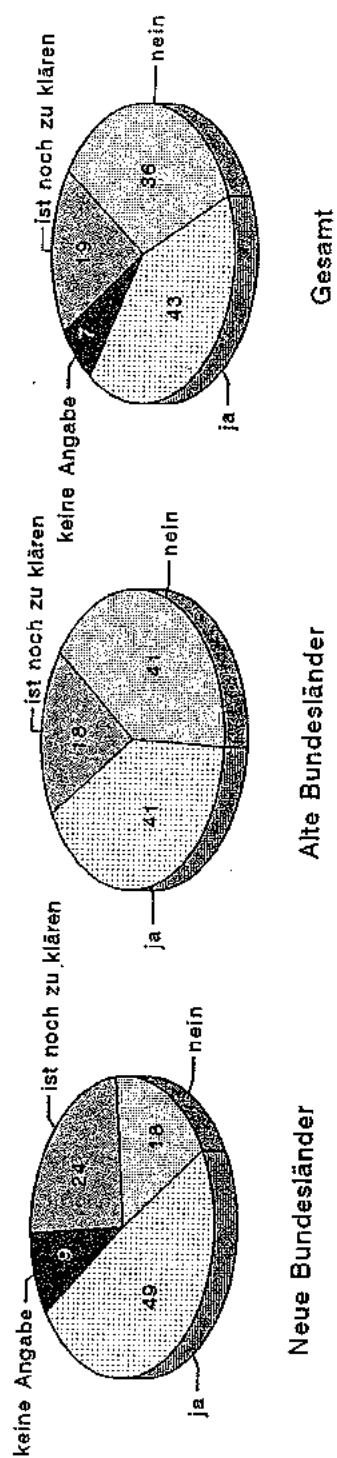
Die relativ häufige Nennung von Gemeinden aus den alten Ländern deutet darauf hin, daß die Gemeinden davon ausgehen, eine Teilneuaufstellung des Flächennutzungsplans sei *de lege lata* nicht zulässig. Dies ist aber unzutreffend. Die Gemeinden können einen einmal aufgestellten Flächennutzungsplan nach den jeweiligen städtebaulichen Erfordernissen im Wege der Änderung oder Ergänzung für räumliche oder sachliche Teilbereiche bereits nach der derzeitigen Regelung aktualisieren. Der alte Flächennutzungsplan bleibt dann für die nicht betroffenen Teilflächen unverändert bestehen. Eine explizite Regelung über die Zulässigkeit entsprechender Teilbereichsänderungen oder -ergänzungen ist nicht erforderlich.

Dies gilt in gleicher Weise für die Gemeinden in den neuen Ländern. Wenn diese einen Flächennutzungsplan erst einmal aufgestellt haben, ist für einen Teilflächennutzungsplan im Sinne von § 246 a Abs. 1 Nr. 1 BauGB kein Raum mehr.

2.3 Maximale Geltungsdauer

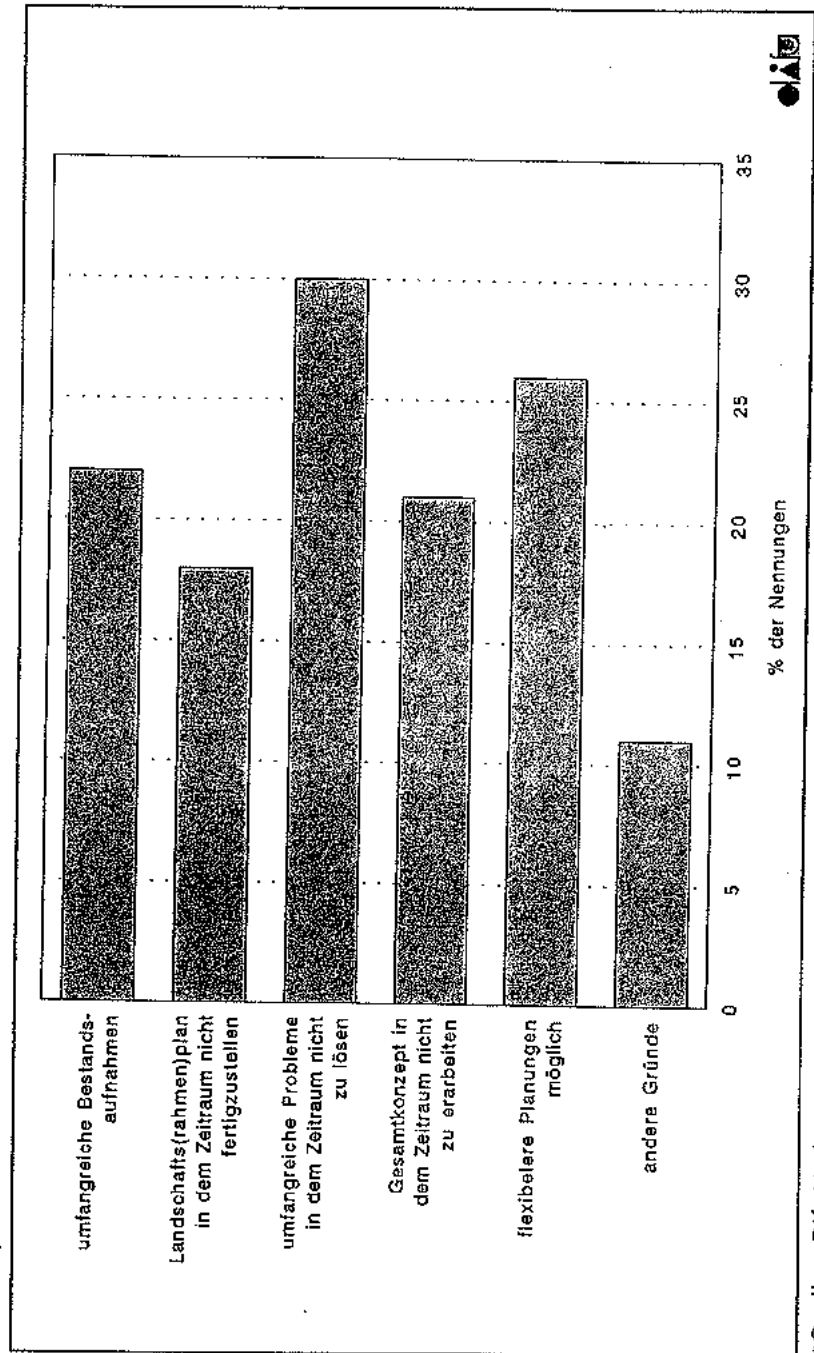
Im Fragebogen wurde auch danach gefragt, ob die Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen gesetzlich beschränkt werden sollte. Drei Viertel (73 Prozent der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden (77 Prozent AL/62 Prozent NL) lehnten eine gesetzliche Befristung des Flächennutzungsplans ab. Nur 17 Prozent (15 Prozent AL/24 Prozent NL) befürworteten eine entsprechende Regelung. Von den Befürwortern wurde überwiegend eine maximale Geltungsdauer von 10 bis 15 Jahren angegeben.

Abbildung 25: Sollte der Teilflächennutzungsplan ins Dauerrecht übernommen und auch für die alten Länder eingeführt werden?*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

Abbildung 26: Gründe für die Notwendigkeit einer Fortdauer der Sonderregelung des Teilflächennutzungsplans (Votum der befragten Gemeinden in den neuen Ländern)*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

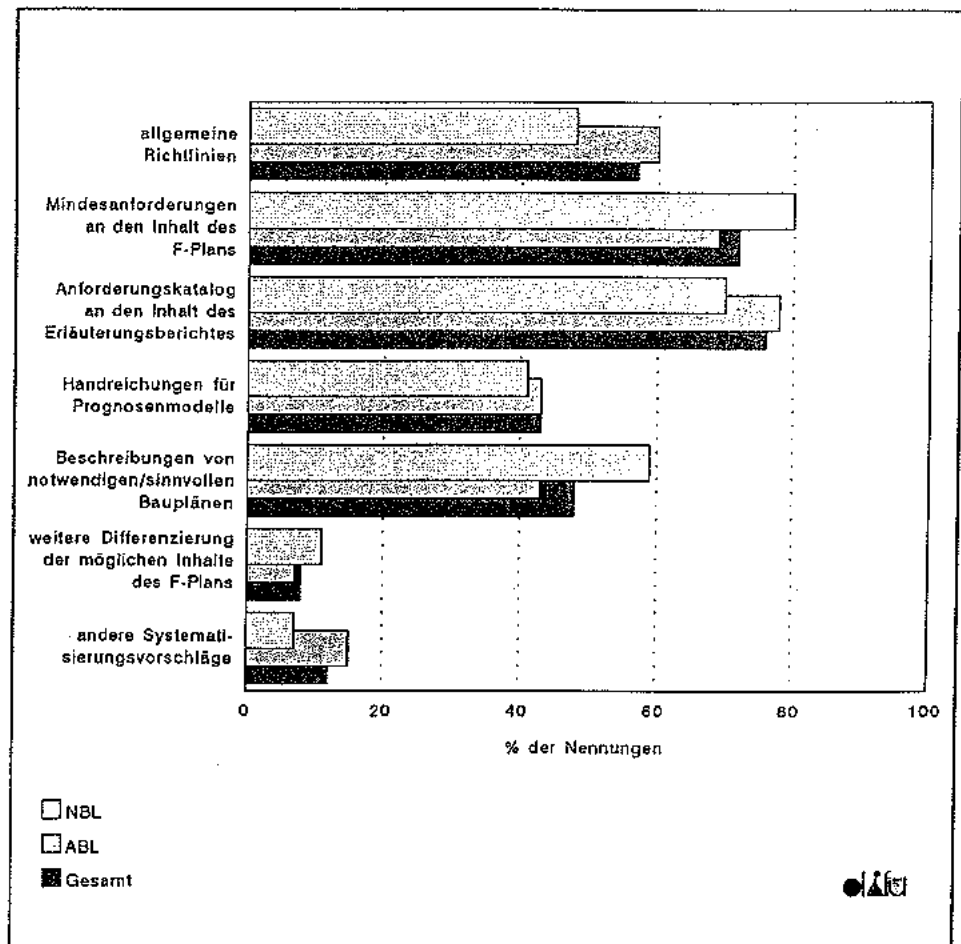
2.4 Systematisierung der Bearbeitungsinhalte und -grundlagen

Die Hälfte der an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden (46 Prozent AL/58 Prozent NL) wünscht sich eine stärkere Systematisierung dessen, was im Rahmen der Flächennutzungsplanung an Inhalten und Grundlagen zu beachten ist. 38 Prozent (41 Prozent AL/29 Prozent NL) sehen demgegenüber keinen Systematisierungsbedarf. Die überwiegende Zahl der gemeindlichen Planungsämter scheint also im Hinblick auf den Inhalt und die Grundlagen der Flächennutzungsplanung nicht frei von Unsicherheiten zu sein. Für die Gemeinden in den neuen Ländern mag sich dies aus den noch fehlenden Erfahrungen mit dem neuen Planungsinstrument ergeben. Daß auch in den alten Ländern von vielen kommunalen Planern eine systematische Anleitung gewünscht wird, deutet darauf hin, daß sich auch hier keine ausreichende Praxis der Flächennutzungsplanung entwickelt hat. Die vielerorts lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen hat zur Folge, daß das in der Verwaltung vorhandene Erfahrungswissen durch altersbedingtes Ausscheiden von Experten in der Verwaltung vielfach bei Neuaufstellung nicht mehr zur Verfügung steht.

Die in dem Fragebogen aufgeführten Systematisierungsvorschläge wurden ganz überwiegend als zielführend erachtet (vgl. Abbildung 27). Von mehr als 70 Prozent der Gemeinden, die einen Bedarf an zusätzlicher Systematisierung sahen, werden Mindestanforderungskataloge für den Inhalt des Flächennutzungsplans und des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan gewünscht. 57 Prozent (60 Prozent AL/48 Prozent NL) wünschen sich allgemeine Richtlinien zur Aufstellung, 48 Prozent (43 Prozent AL/59 Prozent NL) Hinweise über notwendige und sinnvolle Beipläne sowie 43 Prozent (43 Prozent AL/41 Prozent NL) zu Prognosemodellen. Diese Vorschläge zielen auf eine entsprechende Modifizierung oder Neufassung von Ausführungsbestimmungen.

Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf scheint demgegenüber nur von wenigen Gemeinden gesehen zu werden. Nur 8 Prozent (7 Prozent AL/11 Prozent NL) unterstützen den Vorschlag, den Katalog der möglichen Darstellungen und weiteren Inhalte eines Flächennutzungsplans in § 5 Abs. 2-4 BauGB über die derzeitige Regelung hinaus zu differenzieren.

Abbildung 27: Vorschläge für die Systematisierung der Bearbeitungsinhalte und die Grundlagenerarbeitung von Flächennutzungsplänen*



*Quelle: Difu-Umfrage zur Flächennutzungsplanung 1994.

X. Anforderungen an die Flächennutzungsplanung unter veränderten Rahmenbedingungen

Die Aufgabe "Flächennutzungsplanung" stellt sich heute in den neuen und in den alten Ländern unterschiedlich. Während in den neuen Ländern derzeit Flächennutzungspläne aufgestellt werden, um die Art der Bodennutzung unter den radikal veränderten Rahmenbedingungen des vereinten Deutschlands erstmals festzulegen, geht es in den alten Ländern bei grundlegend veränderten Rahmenbedingungen und gewachsenem politischen Stellenwert des Umweltschutzes zunächst um die Frage, wann eine Fortschreibung des Flächennutzungsplans erforderlich wird und auf welche Weise diese gegebenenfalls erfolgen sollte. Auch wenn die Ausgangssituation damit erhebliche Unterschiede aufweist, ergeben sich sowohl im Hinblick auf Funktion und Abwicklung des Verfahrens als auch hinsichtlich des Inhalts in Ost und West gleiche Fragen, denen im folgenden näher nachgegangen werden soll. Die Frage nach dem "Ob" einer Neuaufstellung stellt sich demgegenüber nur in den westdeutschen Städten und Gemeinden.

1. Erforderlichkeit der Neuaufstellung

Die Untersuchung hat ergeben, daß fast alle Gemeinden in den alten Ländern seit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960 mindestens einen Flächennutzungsplan erarbeitet haben. Die durchschnittlich lange Geltungsdauer des derzeit gültigen Flächennutzungsplans deutet darauf hin, daß zahlreiche Gemeinden eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans nicht für erforderlich halten. Andere Gemeinden streben demgegenüber eine Überarbeitung des Flächennutzungsplans im Rahmen eines Neuaufstellungsverfahrens aus verschiedenen Gründen an.

Für die kommunale Planungspraxis stellt sich generell die Frage, wann die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans erforderlich wird. Rechtliche Grundlage für die Beantwortung dieser Frage bildet § 1 Abs. 3 BauGB. Danach sind Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. In der einschlägigen Kommentarliteratur finden sich - soweit ersichtlich - lediglich Hinweise darauf, wann die erstmalige Aufstellung

eines Flächennutzungsplans erforderlich ist, oder umgekehrt, wann darauf verzichtet werden kann¹. In der Regel verlangt jede über den Siedlungsbestand ausgreifende Siedlungsentwicklung die Aufstellung eines vorbereitenden Bauleitplans (Flächennutzungsplans) sowie verbindlicher Bauleitpläne (Bebauungspläne). Für die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Neubearbeitung des Flächennutzungsplans erforderlich wird, ist damit noch nichts gewonnen, denn Siedlungserweiterungen können gegebenenfalls auch durch punktuelle Änderung des Flächennutzungsplans vorbereitet werden, ohne daß der Plan insgesamt eine Aktualisierung erfährt.

Die Erforderlichkeit einer Neuaufstellung des Flächennutzungsplans liegt, wie bei jedem Bauleitplanverfahren, im planerischen Ermessen der Gemeinde. Eine Rechtspflicht zur Neuaufstellung, die gegebenenfalls mit den Instrumenten der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden kann, wird deshalb in den meisten Fällen nicht begründbar sein. Im folgenden wird es deshalb primär darum gehen, die Gründe, die für eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans sprechen können, herauszuarbeiten.

1.1 Planung auf Zeit

Anders als der Bebauungsplan, der die bauliche Nutzung für den Rechtsverkehr wirksam und zeitlich unbegrenzt festlegt, ist der Flächennutzungsplan in seinen Darstellungen nicht auf Dauer, sondern auf Fortschreibung angelegt. Der Auftrag des Gesetzes geht dahin, die Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Die danach erforderliche "Voraussicht" ist, um überhaupt noch begründbar zu sein, auf einen bestimmten Zeitraum - in der Regel auf 10 bis 15 Jahre - beschränkt². Die Darstellungen der Flächennutzungspläne beziehen sich deshalb immer zunächst auf einen bestimmten Zeithorizont. Mit Ablauf dieser Zeit wird der Flächennutzungsplan allerdings nicht obsolet. Er bleibt wirksam, unabhängig davon, ob sich die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Plans getroffenen Prognosen und Annahmen bestätigt haben oder nicht. Es bleibt insoweit den Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit überlassen, den Flächennutzungsplan daraufhin zu überprüfen, ob er dem gesetzlichen Auftrag, die Art der Bodennutzung nach den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen, noch genügt. Es wäre daher zu erwarten, daß die Gemeinden in der Regel nach Ablauf des

1 Nur soweit der Bebauungsplan ausreicht, die städtebauliche Entwicklung in der Gemeinde zu ordnen, kann auf den Flächennutzungsplan gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB verzichtet werden.

2 Grauvogel, in: Brügelmann, § 5 Rn. 22; BayVGh, Urteil vom 28.7.1975, in: BayVBl. 1976, S. 305 = BRS 29 Nr. 2; Braam, Stadtplanung, S. 44; Krajewski, Eine neue Rolle für den Flächennutzungsplan, in: Bauwelt 1977, H. 36, S. 1222 (1223); Menzel/Deutsch/Krautter, Das Praxishandbuch der Bauleitplanung, Teil 5/2.3.

Prognosehorizonts ihre Bedarfsprognosen und Planungsziele überprüfen und den Flächennutzungsplan entsprechend fortschreiben.

Die im Rahmen der Untersuchung festgestellte durchschnittliche Geltungsdauer der Flächennutzungspläne deutet jedoch darauf hin, daß in vielen Gemeinden der Flächennutzungsplan deutlich länger als für die ursprünglich geplante Zeitspanne Geltung entfaltet³. Dies könnte dafür sprechen, daß auch ältere Flächennutzungspläne durchaus eine praktikable Grundlage für die Entscheidungsprozesse in den Gemeinden sein können. Berücksichtigt man dabei, daß sich die städtebaulichen Rahmenbedingungen in den letzten zwanzig Jahren mehrfach grundlegend gewandelt haben⁴ und durch die zunehmend ins öffentliche Bewußtsein gelangte Ressourcenverantwortung auch ein Wandel der Werte- und Zielsysteme eingetreten ist⁵, kommen hierfür nur zwei Erklärungsmodelle in Betracht.

Zum einen waren die den Flächennutzungsplänen der 60er und 70er Jahre zugrundeliegenden Entwicklungsperspektiven vielfach auf politisch motivierten Wachstumsvorstellungen gegründet und methodisch mit nach heutigen Maßstäben nicht mehr vertretbaren einfachen Trendfortschreibungen unterfüttert⁶. Im Ergebnis führte dies zur Darstellung von Erweiterungsflächen für die Siedlungsentwicklung weit über den tatsächlich eingetretenen Bedarf hinaus, womit nicht mehr als ein alle Entwicklungsmöglichkeiten offenlassender Rahmen gesetzt wurde. Eine effektive Steuerung der Siedlungsentwicklung kann auf der Grundlage dieser Flächennutzungspläne nicht erfolgen.

Die zweite Ursache für die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen hängt damit zusammen, daß das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB als Ausdruck der Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans gegenüber der nachfolgenden Bebauungsplanung deutlich relativiert wurde: durch die Möglichkeit der Paralleländerung nach § 8 Abs. 3 BauGB und zuletzt durch das vorzeitige Bebauungsplanverfahren mit nachfolgender Anpassung des Flächennutzungsplans gem. § 1 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG. Beim Paralleländerungsverfahren kann der Bebauungsplan nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB auch vor dem Flächennutzungsplan angezeigt und bekanntgemacht werden, wenn anzunehmen

3 Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Untersuchung von zehn Flächennutzungsplänen im Rahmen des Difu-Forschungsprojektes "Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung", in: Bunzel/Elsner/Scharmer, Flächen sparen in der räumlichen Planung, Difu-Materialien 3/94, S. 21 ff.

4 Vgl. hierzu z.B. die Baulandberichte des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau aus den Jahren 1983, 1986 und 1993.

5 Vgl. hierzu nur Deutscher Städtetag, Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine "Lokale Agenda 21", DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, Heft 24 sowie die Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Dauerhaftigkeit, in: Stadt und Gemeinde 2/1995, S. 50 ff.

6 Kratzsch, anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25. Januar 1996, Seminarordner S. 131 ff.; Löhr, Die Kommunale Flächennutzungsplanung, S. 26 ff.

ist, daß der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird. Beim vorzeitigen Bebauungsplan nach § 1 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG darf die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt werden. In diesem Fall ist nach § 1 Abs. 2 Satz 3 BauGB-MaßnahmenG ein Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan gar nicht mehr erforderlich. Der Inhalt des Bebauungsplans ist, soweit er im Sinne von § 5 Abs. 1 BauGB für die Grundzüge der Gesamtentwicklung der Gemeinde relevant ist, in den Flächennutzungsplan zu übertragen. Der Flächennutzungsplan gilt bereits mit dem vorzeitigen Bebauungsplan als geändert⁷.

Die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen erklärt sich in beiden Begründungsansätzen primär aus dem Verzicht an Steuerungsfunktion. Die Steuerungspotentiale des Flächennutzungsplans werden nicht ausgeschöpft, vielmehr wird auf sie verzichtet, um einen möglichst flexiblen Rahmen für die Entscheidungen über Einzelvorhaben zu behalten. Auch wenn damit dem vom BauGB vorgezeichneten System der zweistufigen Bauleitplanung nicht entsprochen ist, dürfte diese Verfahrensweise rechtlich zulässig sein, wenn z.B. über eine informelle Entwicklungsplanung die geordnete städtebauliche Entwicklung verfolgt wird. Soweit eine geordnete und insgesamt abgestimmte Entwicklung gewährleistet ist, ist auch eine faktisch nur nachzeichnende Flächennutzungsplanung zulässig. Diese Anforderung ist aber dann auch unverzichtbare Voraussetzung.

Gegen eine entsprechende Planungspraxis bestehen jedoch erhebliche praktische Bedenken. Diese ergeben sich vor allem durch Gesichtspunkte, auf die im folgenden näher einzugehen sein wird.

1.2 Strukturelle Schwäche informeller Entwicklungsplanungen

Die lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen in vielen Städten wird zum Teil aufgefangen durch informelle Planungen unterschiedlicher Art. So werden etwa Stadtentwicklungsplanungen mit einem umfassenden integrativen Anspruch oder sektoral eingegrenzte Planungen für spezielle Fachaspekte (Zentrenkonzepte, Verkehrsentwicklungspläne usw.) aufgestellt⁸. Neben den auf das gesamte Stadt- oder Gemeindegebiet bezogenen Planwerken spielen auch teilträumliche Planungen, häufig als Rahmenplanungen für bestimmte Teilgebiete der Gemeinde bezeichnet, eine wichtige Rolle (vgl. Abbildung 13). Diese Planungen haben übereinstimmend die Funktion, anstehende Entscheidungen über bestimmte städtebauliche Vorhaben und über Investitionen vorzubereiten und zu qualifizieren. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit informelle Planungen die Funktionen des Flächennutzungsplans übernehmen und eine Neuaufrstellung des Flächennutzungsplans entbehrlich machen können.

7 Gaentzsch, in: BK, § 1 BauGB-MaßnahmenG, Rn. 8.

8 Vgl. Kapitel V.

Die Aufstellung informeller Pläne ist keinem förmlichen Verfahren unterworfen. Sie können durch die politischen Gremien (Ausschüsse oder Gemeindevertretung) beschlossen werden und auf diese Weise in ähnlicher Weise wie der Flächennutzungsplan das Verhalten der Gemeindeverwaltung programmieren. Zum Teil wird von den kommunalen Praktikern die Auffassung vertreten, daß Koordinierung und konzeptionelle Steuerung der räumlichen Entwicklung durch informelle Planungen flexibler an die aktuellen Erfordernisse angepaßt werden können. Der Flächennutzungsplan sei als förmliches Planungsinstrument zu starr und unflexibel, um auf aktuelle Entwicklungen adäquate Antworten zu liefern. Im Sinne eines ökonomischen Umgangs mit den beschränkten Planungskapazitäten der Verwaltung könne auf die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans verzichtet werden. Eine Anpassung an die aktuelle Entwicklung könne und müsse dann gegebenenfalls, soweit der Rahmen nicht bereits ausreichend weit abgesteckt ist, sukzessive durch Paralleländerungsverfahren erfolgen. Kennzeichnend für diese Strategie ist die z.T. kaum noch übersehbare Anzahl von Änderungsverfahren (vgl. Abbildung 3).

Die informellen Planungen weisen aber gegenüber dem Flächennutzungsplan strukturelle Schwächen auf. Rechtlich geht von ihnen keine Bindungswirkung aus. Sie sind nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein abwägungserheblicher Be-
lang⁹. Dies bedeutet, daß sie im kommunalpolitischen Alltagsgeschäft keine ausreichende Steuerungskraft entwickeln können. Sie sind lediglich dazu geeignet, das Verwaltungshandeln fachlich zu legitimieren. Auch ein Beschluß der Gemeindevertretung kann nicht sicherstellen, daß aus aktuellem Anlaß nach der politischen Opportunität die im informellen Plan dargestellte fachlich richtige und städtebaulich gerechtfertigte Konzeption von den gleichen politischen Gremien unbeachtet bleibt, die sie zuvor beschlossen haben. Demgegenüber würde die Abweichung von den Darstellungen des Flächennutzungsplans die Durchführung eines förmlichen Verfahrens erforderlich machen und damit zumindest einen größeren Begründungs- und Rechtfertigungsdruck auslösen. Der Flächennutzungsplan ist deshalb mit einer größeren Grundfestigkeit gegenüber dem politischen Alltagsgeschäft ausgestattet als informelle Pläne. Hierauf basiert seine Steuerungskraft.

Zweifellos hängen die umschriebenen Gefahren der Abweichung von informellen Planungen von den unterschiedlich ausgeprägten örtlichen Gepflogenheiten der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Politik und nicht zuletzt zwischen den kommunalpolitischen Akteuren ab, so daß das hier skizzierte Negativszenario nicht in allen Fällen Gültigkeit beanspruchen kann. Deutlich wird gleichwohl, daß ein nur eingeschränkt flexibles Instrumentarium wie der Flächennutzungsplan für eine geordnete städtebauliche Entwicklung im

⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluß vom 27.7.1995 - 3 S 1288/93 -, in: UPR 1996, S. 117; BVerwG, Beschluß vom 13.1.1989 - 4 NB 33.88 -, in: BauR 1989, S. 303.

kommunalpolitischen Alltagsgeschäft essentiell sein kann. Dies gilt um so mehr wenn man das faktische Gewicht der privaten, notwendigerweise weniger an Gemeinwohlinteressen als an wirtschaftlicher Rentabilität der Investition ausgerichteten Akteure für das städtebauliche Geschehen berücksichtigt.

Die städtebauliche Entwicklung vollzieht sich immer schon im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen. Es liegt deshalb in der Natur der Sache, daß das öffentliche Interesse an einer koordinierten Entwicklung des gesamten Gemeindegebietes von einer Vielzahl singulärer, an anderen Zielsystemen ausgerichteter privater, aber auch öffentlicher Investitionsinteressen herausgefordert wird. Bebauungspläne werden heute in der Mehrzahl der Fälle aufgestellt, weil ein konkretes Investitionsinteresse an die Gemeinden herangetragen wird. Angesichts von Wirtschaftskrisen und sinkenden Haushaltseinnahmen sind die Städte vielfach zu einer flexiblen Behandlung von Einzelprojekten gezwungen¹⁰. Über städtebauliche Verträge oder den Vorhaben- und Erschließungsplan werden private Akteure zunehmend in den Planungsprozeß auch instrumentell eingebunden¹¹. Damit sind die privaten Interessen im Planungsprozeß zwar nicht unmittelbar rechtlich, aber zumindest faktisch gestärkt. Diese Entwicklung ist grundsätzlich zu begrüßen. Aber die Nutzung der kooperativen Instrumente im Interesse des Gemeinwohls verlangt eine kompetente, die Gesamtentwicklung steuernde Kommunalverwaltung. Einer aktuellen, die gesamte räumliche Entwicklung koordinierenden Flächennutzungsplanung kommt dabei eine wichtige, nicht mit gleicher Steuerungskraft durch andere Instrumente substituierbare Funktion zu.

Die dem Flächennutzungsplan mit dem Entwicklungsgebot zugewiesene Steuerungsfunktion zur Koordinierung der zahlreichen, über das Gemeindegebiet verteilten einzelnen Bebauungsplanverfahren ist für die Sicherung einer geordneten, daß heißt insgesamt abgestimmten räumlichen Entwicklung essentiell¹². Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung kann nämlich nur dann gelingen, wenn die koordinierten Planungsziele hinsichtlich des Nutzungsgefüges, der effektiven Ressourcennutzung und kostensparenden Erschließung in einem Planwerk festgelegt sind, das eine gewisse Verbindlichkeit gegenüber späteren Entscheidungen aufweist, also nicht beliebig nach den im Alltagsgeschäft auftretenden tatsächlichen, vielfach aber auch nur vermeintlichen Entscheidungszwängen beachtet oder unbeachtet bleiben kann. Zwar kann der Flächennutzungsplan auch geändert werden, wenn dies erforderlich ist, um eine Investition in der Gemeinde zu ermöglichen. Die Förmlichkeit des Verfahrens stellt jedoch sicher, daß dies

10 Hoffmann, anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25. Januar 1996, Seminarordner S. 113 (116).

11 Bunzel u.a.; Städtebauliche Verträge, S. 29 ff.

12 Hinzen, Erfordernisse und Möglichkeiten einer strategischen Umweltvorsorge in der Flächennutzungsplanung, Vortrag anläßlich der Seminarveranstaltung "Strategische Umweltvorsorge in der Flächennutzungsplanung" des Stadtverbandes Saarbrücken und der Universität Kaiserslautern.

nicht willkürlich erfolgt, sondern nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen, das heißt insbesondere unter Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Dieser im Planungssystem angelegte Widerstand scheint unverzichtbar, wenn man bedenkt, daß die Steuerungs- und Bindungswirkung des Flächennutzungsplans durch die Änderungsmöglichkeit im Parallelverfahren ohnehin strukturell geschwächt sind.

Nicht unterschätzt werden darf auch die legitimierende Wirkung eines rechtsförmlichen Verfahrens bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans. Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange können zwar auch bei der Aufstellung informeller Planungen erfolgen. Für die Akzeptanz des Plans und damit auch für die von ihm ausgehende Steuerungskraft dürften allerdings die Einhaltung der förmlichen Beteiligungsverfahren und die Verbindlichkeit des Flächennutzungsplans eine nicht unerhebliche Bedeutung haben. Informelle Planungen haben somit gegenüber der Flächennutzungsplanung auch erkennbar Legitimitätsdefizite. Die eingeschränkte Wirkung gegenüber der verbindlichen Bauleitplanung und die Legitimitätsdefizite führen letztlich dazu, daß informelle Pläne nicht in gleicher Weise Vertrauen in den Bestand der Planung begründen können, wie dies beim Flächennutzungsplan der Fall ist.

Schließlich dürfen die unterschiedlichen Wirkungen informeller und förmlicher Pläne auf den Rechtsverkehr nicht außer acht gelassen werden. Grundlage für die Bautätigkeit ist nicht der Flächennutzungsplan, sondern der Bebauungsplan. Der Bebauungsplan ist allerdings aus dem Flächennutzungsplan gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB zu entwickeln und entfaltet auf diese Weise mittelbare Wirkung. Investitionsmöglichkeiten werden vorbehaltlich einer ausfüllenden Bebauungsplanung eröffnet, Entwicklungsschranken werden fixiert. Ausdrücklich weist § 4 Abs. 2 Satz 2 WertV darauf hin, daß Bauerwartung auf eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan gegründet werden kann¹³. Ein informeller Entwicklungsplan kann nicht in gleicher Weise Vertrauen in planerische Festlegungen begründen, da Vertrauen eine gewisse Förmlichkeit und vor allem eine größere Stetigkeit voraussetzt, wie sie der Flächennutzungsplan gewährleistet¹⁴.

2. Sicherung der natürlichen Ressourcen - ein neues Leitbild

Die Entwicklung der Städte und Gemeinden ist nach wie vor durch das ungebrochene Wachstum in den Bereichen Siedlungsfläche, Verkehrsleistung, Energieverbrauch und vielen anderen Bereichen geprägt. 11,3 Prozent (12,7 Prozent AL) der gesamten Fläche der Bundesrepublik waren Ende 1992 für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Dies entspricht gegenüber dem Jahre 1950

¹³ Vgl. hierzu Kleiber, in: *Kleiber/Simon/Weyers*, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, S. 334 f.

¹⁴ *Löhr*, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 90.

einem Anstieg um rund 80 Prozent. Täglich nimmt die Siedlungsfläche um etwa 70 ha zu¹⁵, wobei ein Ende dieser Entwicklung nicht absehbar ist.

2.1 Wertewandel

Die nur beispielhaft für den Bereich Flächenverbrauch aufgezeigte Entwicklung tritt zunehmend ins öffentliche Bewußtsein. Politisch befördert wurde dies besonders durch die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Juni 1992¹⁶. Die von mehr als 170 Staaten verabschiedete "Agenda 21" zielt auf eine schrittweise Verbesserung der Umwelt und die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Ein verantwortlicher Umgang mit den natürlichen Ressourcen muß sicherstellen, daß auch nachfolgende Generationen den gleichen natürlichen Kapitalstock zur Verfügung haben wie wir heute und die Entwicklung nachhaltig, das heißt dauerhaft tragfähig, ausgestaltet wird¹⁷. Damit sind zugleich - wenn auch sehr allgemein - die Voraussetzungen für eine auch für die nachfolgenden Generationen tragfähige wirtschaftliche Entwicklung und ein sozial gerechtes Gemeinwesen benannt¹⁸. In Kapitel 28 der "Agenda 21" ist das Aufgabenfeld der Städte- und Gemeinden ausdrücklich angesprochen. Die Kommunen werden zur Umsetzung des in der Agenda enthaltenen Aktionsprogramms aufgefordert. Der Deutsche Städtetag hat diesen Auftrag aufgegriffen und im Februar 1995 eine Orientierungshilfe für das Vor-Ort-Handeln in den deutschen Städten vorgelegt¹⁹. Die Ergebnisse einer Difu-Umfrage von Anfang 1996 belegen, daß in vielen Städten bereits Aktivitäten zur Umsetzung der "Agenda 21" eingeleitet wurden, der dort geforderte Dialog mit den Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft aber erst zögerlich anläuft²⁰. Schließlich haben auf der Konferenz von Aalborg (Dänemark) im Mai 1994 zahlreiche europäische Städte die "Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Dauerhaftigkeit" verabschiedet, die die Bewahrung des natürlichen Kapitalstocks ebenfalls zur unver-

15 Apell/Henckel, Flächen sparen, Verkehr reduzieren, S. 29. Der Deutsche Städtetag geht sogar von 98 ha Flächenverbrauch pro Tag aus. Vgl. Deutscher Städtetag, Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine "Lokale Agenda 21", DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, H. 24; S. 25.

16 So zuletzt die Istanbul-Erklärung über menschliche Siedlungen der Habitat II-Konferenz am 13. und 14. Juni 1996 in Istanbul, abgedruckt in: Informationsdienst 14-15/1996, S. 151 f.

17 Vgl. auch den städtebaulichen Bericht der BfLR, "Nachhaltige Stadtentwicklung", 1995 (bisher unveröffentlicht); hierzu Löhr, in: IZR, 1996, H. 2/3, S. 99 ff.

18 Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Dauerhaftigkeit, in: Stadt und Gemeinde 2/1995, S. 50.

19 Deutscher Städtetag, Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine "Lokale Agenda 21", DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, H. 24.

20 Rösler, Stand der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Städten, in: Rösler, Lokale Agenda 21, S. 45 ff.

zichtbaren Grundlage städtischer Politik erklärt²¹. Auch wenn der sich mit diesen Programmen andeutende Paradigmenwechsel der Stadtentwicklungspolitik derzeit von gegenläufigen Tendenzen insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um den "Standort Deutschland" überlagert und zurückgedrängt wird, so wird er doch nicht gänzlich aufgegeben, sondern bleibt als unverzichtbares Element einer zukunftsweisenden Politik bei allen Differenzen über Details und Tempi weitgehend akzeptiert.

Für die Flächennutzungsplanung ergibt sich damit eine zusätzliche Aufgabe. Die anhaltende Zunahme und die Ausweitung der Siedlungsfläche widersprechen den Zielen einer dauerhaft tragfähigen Siedlungsentwicklung. Zunahme und Ausdehnung der Siedlungsfläche bedeuten weiteren Freiflächenverlust, Zunahme des Nutzungsdrucks auf die öffentlichen Freiräume sowie Zunahme des Verkehrsaufwands und des Energieverbrauchs. Der Flächennutzungsplan ist insoweit als Instrument der Ressourcenschonung zu entwickeln. Dabei ist der Flächenverbrauch für Siedlungserweiterungen so gering wie möglich zu halten und qualitativ zu kompensieren. Langfristige Belastungsgrenzen sind aus Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen zu ermitteln und zur Grundlage eines dauerhaft tragfähigen Siedlungsentwicklungskonzepts zu machen. Daß hieraus Zielkonflikte resultieren können, ist offensichtlich.

2.2 Ressourcenschutz im Städtebaurecht

Die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes und der Sicherung der natürlichen Ressourcen fand bereits frühzeitig Eingang in die Gesetzgebung des Bundes zum Baurecht. Mit der Novelle des Bundesbaugesetzes 1976 wurden die Leitziele der Bauleitplanung im Interesse des Umweltschutzes erweitert. Bauleitpläne sollten nicht mehr nur eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten, sondern auch dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern. Durch das BauGB wurde diese Zieltrias nochmals unter Umweltgesichtspunkten erweitert. Nunmehr sollen Bauleitpläne auch dazu beitragen, die natürliche Lebensgrundlage zu schützen und zu entwickeln. Gleichzeitig wurde in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB eine Bodenschutzklausel aufgenommen, deren tragender Gedanke die dauerhafte Sicherung der natürlichen und zugleich endlichen Ressource Grund und Boden ist. "Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden."

Die Bauleitplanung hat sich damit dem in verschiedenen politischen Programmen zum Thema Bodenschutz propagierten Ziel geöffnet, dem anhaltenden Verbrauch von unbebauter Landschaft für Siedlungs- und Verkehrszwecke entgegenzuwir-

²¹ Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Dauerhaftigkeit, in: Stadt und Gemeinde 2/1995, S. 50 ff.

ken²². Sparsamer Umgang mit Grund und Boden verlangt eine quantitative Beschränkung des Bodenverbrauchs für Siedlungszwecke²³. Unter Berücksichtigung der städtebaulichen Gegebenheiten in der Gemeinde sollen nach weitgehend übereinstimmender Auffassung anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung, z.B. durch Baulückenschließung und Nutzung von Brachflächen, genutzt werden und bei der Inanspruchnahme bisher nicht bebauter Flächen eine flächensparende Bauweise vorgesehen werden²⁴. Im Rahmen von Prognosen - insbesondere für den Bedarf an Wohnbauflächen und Gewerbeflächen - ist der voraussichtliche Siedlungsflächenbedarf zu ermitteln. Hierzu gehört außerdem die Beachtung der Bebauungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand²⁵. Zu berücksichtigen sind auch Hindernisse bei der Aktivierung dieser Flächen. Flächen, die dauerhaft wegen der fehlenden Verfügbarkeit oder aus finanziellen Erwägungen nicht aktiviert werden können, stehen für die Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung.

Im Rahmen der Flächennutzungsplanung sollen danach neue Bauflächen nur dann dargestellt werden, wenn dies unter Berücksichtigung des sparsamen Umgangs mit der Ressource Boden erforderlich ist. Auch wenn die Bodenschutzklausel keinen strikten Vorrang in der Abwägung begründet, sondern als Optimierungsgebot im Einzelfall bei der Abwägung überwindbar bleibt, wird aus der Differenziertheit der mit der Bodenschutzklausel geforderten Abwägungsaspekte deutlich, daß die Generation der Flächennutzungspläne aus den 60er und 70er Jahren diesen Anforderungen in der Regel nicht entsprechen. Der programmatische Gehalt der Bodenschutzklausel macht es erforderlich, die Flächennutzungsplanung als ein Instrument einer an dem Ziel der dauerhaften Ressourcensicherung ausgerichteten Flächenhaushaltspolitik weiterzuentwickeln. Auch aus diesem Grund besteht in der Regel ein Aktualisierungsbedarf bei älteren Flächennutzungsplänen. Dabei darf allerdings nicht außer acht gelassen werden, daß der Flächennutzungsplan auch dazu dient, den voraussichtlichen Flächenbedarf für die bauliche und sonstige Nutzung im Gemeindegebiet planerisch zu sichern. Auf den sich hieraus ergebenden Zielkonflikt wird im weiteren noch einzugehen sein.

Einen weiteren Bedeutungszuwachs im Hinblick auf das Ziel der dauerhaften Sicherung natürlicher Ressourcen hat die Flächennutzungsplanung durch die mit dem sogenannten "Baurechtskompromiß" 1993 geschaffene Regelung in § 8 a Abs. 1 BNatSchG erhalten. Bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans ist zu prüfen, ob Eingriffe in die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Land-

22 Vgl. z.B. Baulandbericht 1983; Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, BT-Drs. 10/2977 v. 7.3.1985, S. 6, 8, 33; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Programmathe Schwerpunkte der Raumordnung, Bonn 1985; Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung, "Umwelt und Gewerbe in der Städtebaupolitik", in: BT-Drs. 10/5999, S. 5 u. 27.

23 Vgl. hierzu Schink, in: ZfBR 1995, S. 178 (186 f.).

24 Klopfer, Umweltrecht, 1989, § 14 Rn. 47.

25 Vgl. Book, Bodenschutz durch räumliche Planung, S. 88.

schaftsbild vermieden werden können und in welchem Umfang und gegebenenfalls auf welchen Flächen die Beeinträchtigungen ausgeglichen oder auf sonstige Weise durch Ersatzmaßnahmen kompensiert werden können²⁶. Die Vermeidungspflicht betrifft zum einen den Umfang der Flächeninanspruchnahme. Zum anderen ist die Frage nach dem richtigen Standort unter Berücksichtigung der Vermeidungspflicht zu klären. Neue Bauflächen sollen vorrangig da entwickelt werden, wo die Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbilds voraussichtlich weniger erheblich sind. Zur Umsetzung des Vermeidungsgebotes ist ein gesamtgemeindlicher Planungsmaßstab erforderlich²⁷.

Auch für die Kompensation unvermeidbarer Eingriffe bietet der Flächennutzungsplan einen geeigneten Maßstab, da er die Chance eröffnet, Natur und Landschaft im Sinne einer Vernetzung von Freiräumen und Biotopen baugebietsübergreifend und so effektiver zu entwickeln. So wurde in Rheinland-Pfalz die Idee eines Flächenpools für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne eines Öko-Kontos entwickelt, der sukzessive für die Kompensation von Eingriffen in verschiedenen Bebauungsplangebieten genutzt werden soll²⁸. Der Flächennutzungsplanung kommt mithin auch zum Vollzug der Eingriffsregelung eine wichtige Funktion zu, der sie zwar den Ergebnissen der Untersuchung zufolge hinsichtlich des Vermeidungsgebotes auch in den letzten Jahren gerecht wurde, nur eingeschränkt jedoch hinsichtlich der Entwicklung eines vernetzten Freiflächensystems zur qualitativen Kompensation des Landschaftsverbrauchs²⁹.

Die Flächennutzungspläne bedürfen somit auch deshalb einer Aktualisierung, um die mit der Eingriffsregelung auf die Bauleitplanung insgesamt zugekommenen Entscheidungen über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz sachgerecht vorzubereiten. Die Bebauungsplanung allein kann dies nicht in gleicher Weise sicherstellen. Die Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan auch hinsichtlich der Ausgleichs- und Ersatzflächen kann die Abwägung im Rahmen der Bebauungsplanung vielmehr wesentlich erleichtern³⁰.

Nach dem Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB vom 27. August 1996 soll die Funktion des Flächennutzungsplans zur Bewältigung der im Zusammenhang mit Eingriffen in Natur und Landschaft entstehenden Kompensationserfordernissen noch weiter ausgebaut werden. Die Zuordnung von Ausgleichs- und Er-

26 *Bunzel/Meyer*, Bedeutung der Eingriffsregelung für die Flächennutzungsplanung, in: UPR 1995, S. 284 ff.

27 Die überörtlichen Vermeidungsziele sind im Rahmen der Landesplanung z.B. durch die Darstellung von regional bedeutsamen Grünzügen zu fixieren und im Rahmen des Anpassungsgebotes von der Bauleitplanung umzusetzen.

28 Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt Rheinland-Pfalz vom 25.5.1994 (AZ.: 10215 021).

29 Vgl. hierzu auch *Preisler-Holl u.a.*, Fallbeispiele zum Projekt "Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen", Difu-Materialien 3/96, S. 45 ff.; sowie *dieselbe u.a.*, Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen, 1996.

30 *Steinfort*, in: *VerwArch* 1995, S. 109 (125).

satzmaßnahmen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung soll nun ausdrücklich im Sinne des "Öko-Konto-Modells" im ganzen Gemeindegebiet möglich sein³¹. Auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans sollen Zuordnungen von Ausgleichsflächen zu Bauflächen erfolgen können.

2.3 Bedarfsgerechte Planung und Ressourcenschutz

Flächennutzungsplanung ist heute - wenn man den oben angeführten Überlegungen folgt - ein wichtiges, wenn nicht das zentrale Instrument der Gemeinden zur Sicherung der natürlichen Ressourcen, insbesondere von Grund und Boden. Dies betrifft vor allem die Frage nach dem Umfang der Flächeninanspruchnahme für bauliche und Verkehrszwecke und deren Allokation. Während dem Flächennutzungsplan traditionell die Funktion zukommt, nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde Bauflächen in ausreichendem Umfang bereitzustellen, erfordert das Ziel, die natürlichen Ressourcen dauerhaft zu erhalten, eine quantitative Begrenzung der Inanspruchnahme. So wird mitunter gefordert, die Ausweisung neuer Bauflächen auf den unabweisbaren Bedarf zu beschränken³².

Der Nachweis des unabweisbaren Bedarfs setzt allerdings voraus, daß der Flächenbedarf für Wohnen und Gewerbe mit großer Genauigkeit prognostiziert werden kann. Gerade das ist, dies belegen zahlreiche Erfahrungen, angesichts der vielfältigen Einflußfaktoren weder für Wohnbauflächen noch für gewerbliche Bauflächen möglich³³. Prognosen können nur Anhaltspunkte für die Ableitung der voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde im Zeithorizont der Planung sein. Insofern sind sie zwar unverzichtbare Elemente einer versachlichten Diskussion von Entwicklungsperspektiven, sie bleiben aber abhängig von der Entwicklung verschiedener, kaum vollständig erfaßbarer Einflußfaktoren und sind damit lediglich Ausdruck einer oder mehrerer wahrscheinlicher Entwicklungsvarianten. So bleibt der Flächennutzungsplanung nur die Möglichkeit einer Annäherung über alternative Szenarien, um den vorhersehbaren Flächenbedarf zu bestimmen. Die damit beschreibbare Spannweite von Entwicklungsmöglichkeiten erfordert einen ausreichenden Spielraum beim Vollzug der planerischen Darstellungen. Der Flächennutzungsplan muß eine Antwort bereithalten, die gegebenenfalls für mehrere im Bereich des Wahrscheinlichen liegende Entwicklungsvarianten paßt. Eine Beschränkung der Darstellung neuer Bauflächen auf den unabweisbaren Bedarf stellt keinen praktikablen Planungsansatz dar, da die Prognosemöglichkeiten zu ungenau sind.

31 Vgl. Wagner, in: UPR 1995, S. 203 (208 f.).

32 So z.B. Wolf, Instrumente und Entscheidungsprozesse einer zielbezogenen Siedlungsflächenpolitik, in: ARL, Flächenhaushaltspolitik, S. 367 (375 f.).

33 Vgl. Kapitel V.

Dem Ziel der dauerhaften Sicherung der natürlichen Ressourcen muß deshalb auf andere Weise Rechnung getragen werden. Die Darstellung neuer Bauflächen gründet auf den im Rahmen der Prognose ermittelten Entwicklungsvarianten. Um unnötige, über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Flächeninanspruchnahmen zu verhindern, ist es sinnvoll, die Entwicklung zunächst auf bestimmte Flächen zu konzentrieren. Eine entsprechende Vorrangregelung hat auch stadtwirtschaftlich Vorteile, da der Erschließungsaufwand ebenfalls auf wenige Flächen konzentriert werden kann. Darstellungstechnisch kann z.B. unterschieden werden zwischen Bauflächen der ersten, zweiten und dritten Entwicklungsstufe. Als textliche Darstellung wäre dann zu regeln, daß Bauflächen der zweiten Entwicklungsstufe erst dann entwickelt werden dürfen, wenn die Bauflächen der ersten Entwicklungsstufe ausgeschöpft sind. Ein entsprechender Nachrang wäre auch für die dritte Entwicklungsstufe zu formulieren.

Die Darstellung entsprechender Prioritäten wurde im Rahmen der Untersuchung von einigen Gemeinden allerdings für wenig tauglich gehalten, da sie bei wichtigen Investitionsvorhaben ohnehin nicht kommunalpolitisch durchgehalten werden konnten³⁴. Dies mag in Zeiten wirtschaftlicher Rezession durchaus bei manchen Gemeinden der Fall sein. Mit der Darstellung im Flächennutzungsplan werden aber zumindest das Gewicht einer entsprechenden Entscheidung und ihre Auswirkungen auf die Rangfolge der Bauflächeninanspruchnahme offenkundig. Die Entscheidung wird deshalb im Sinne des Ressourcenschutzes in der Regel fachlich qualifizierter ausfallen als ohne eine Vorrangregelung. Die Durchsetzbarkeit einer entsprechenden Vorrangregelung wird im übrigen vor allem von den örtlichen Gepflogenheiten in den Gemeinden abhängen. Je akzentuierter die Vorrangregelung begründet und von den kommunalen Mandatsträgern aufgegriffen wurde, desto stärker dürften ihre Durchsetzungschancen sein. Hilfreich könnte es deshalb sein, wenn bereits im Erläuterungsbericht Vorstellungen entwickelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls von den Vorrangregelungen abgewichen werden kann. Erwägenswert erscheint es dann, eine entsprechende Ausnahmeregelung als textliche Darstellung in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Der Flächennutzungsplan würde hierdurch eine größere Flexibilität in der Umsetzung ermöglichen, ohne an Steuerungskraft zu verlieren³⁵.

Der skizzierte Ansatz zur sparsamen Inanspruchnahme von Grund und Boden für Siedlungszwecke greift aber für sich genommen zu kurz, wenn es um eine "dauerhafte" Sicherung der natürlichen Ressourcen geht. Auch er stellt nicht mehr dar als eine, wenngleich flächensparende Befriedigung zusätzlichen Flächenbedarfs. Die dauerhafte Sicherung der natürlichen Ressourcen setzt demgegenüber voraus, daß die Grenzen der Inanspruchnahme z.B. von Grund und Boden im

³⁴ Vgl. Kapitel IX, 13.

³⁵ In diesem Fall wäre auch die Durchführung eines Änderungsverfahrens entbehrlich. Vgl. hierzu Koppitz/Schwarting/Finkeldei, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, S. 200 f.

Planungsraum erkannt und hieraus gegebenenfalls Grenzen für die Entwicklung neuer Bauflächen abgeleitet werden³⁶. Der bedarfsorientierte Planungsansatz muß deshalb um einen an den Potentialen des Raums und dessen Belastbarkeitsgrenzen orientierten Planungsansatz ergänzt werden. Für viele Gemeinden ergibt sich bereits aus dem Zuschnitt des Gemeindegebiets, aus den Zielen der Landes- und Regionalplanung sowie aus den Unterschutzstellungen nach Naturschutz- und Wasserrecht die Notwendigkeit zur Verfolgung eines an den Entwicklungspotentialen orientierten Planungsansatzes³⁷. So wurden etwa den Städten Duisburg und Düsseldorf durch die Festlegung regionaler Grünzüge im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf von 1986 keine zur Deckung des Eigenbedarfs ausreichenden Entwicklungsmöglichkeiten gelassen³⁸. Im Sinne eines übergemeindlichen Flächenausgleichs wurden in benachbarten Gemeinden - wie z.B. Mettmann - an dafür geeigneten Standorten ausreichend Siedlungsflächen bereitgestellt³⁹. Die Ballungsrandzonen übernehmen insoweit Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen für den Ballungskern.

Dieses Beispiel macht deutlich, daß der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen gerade auch im Hinblick auf einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden eine wichtige Funktion zukommen kann. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, daß in zahlreichen Fällen insbesondere am Rande der Ballungsräume und in wirtschaftlich weniger prosperierenden Gebieten die Konkurrenz um die Ansiedlung neuer Bewohner und Gewerbebetriebe tragender Grund für die Ausweisung neuer Bauflächen ist⁴⁰. Eine derartige interkommunale Konkurrenz führt zwangsläufig zu einer verstärkten Ausweisung von Bauflächen. Doch wird die der Regionalplanung obliegende Aufgabe, diese konkurrierenden Entwicklungen auszugleichen und zu steuern, in vielen Ländern nicht mit der erforderlichen Effizienz wahrgenommen.

Schließlich muß aber die mit der Bodenschutzklausel und nun mit der Debatte um eine dauerhafte oder nachhaltige Entwicklung verbundene Erwartung, der Flächennutzungsplan könne einen tragfähigen Beitrag zur Begrenzung des Flächenverbrauchs leisten, relativiert werden, denn die in Flächenausweisungen zu übersetzenden Bedürfnisse der Gemeinde werden maßgeblich bestimmt durch die Entwicklung des individuellen Wohlstandsniveaus (Wohnflächenverbrauch, Motorisierungsquote, Ausstattungsstandards für soziale Infrastruktur usw.), das heißt durch Vorgänge, die außerhalb der Einwirkungsmöglichkeiten von kommunaler

36 Vgl. hierzu auch *Herms*, in: der Landkreis H. 4 (1993), S. 175; *Wieland*, in: *Bausanierung*, 5. Jg. H. 2 (1994), S. 84 (85).

37 *Börstinghaus/Schroeders*, Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen, in: *Raumforschung und Raumordnung* 1993, S. 212 (216).

38 *Bunzel/Elsner/Lunbach*, Flächen sparen in der räumlichen Planung, S. 23.

39 Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Düsseldorf, 1991, S. 36.

40 Vgl. hierzu *Apel/Henckel*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren, S. 197 ff.

Verwaltung und Mandatsträgern liegen⁴¹. Der Umfang des Ressourcenverbrauchs kann durch die Flächennutzungsplanung deshalb nur in dem durch diese generellen Rahmenbedingungen ermöglichten Maße beeinflusst werden. Andere Instrumentenbereiche, wie z.B. die Anlastung der tatsächlichen Kosten des Flächenverbrauchs durch eine entsprechende Ausgestaltung der Besteuerung von Grund und Boden, sind deshalb ebenfalls zu nutzen und zu entwickeln⁴².

3. Effiziente Gestaltung des Planungsverfahrens

Ein zentraler Kritikpunkt an der Flächennutzungsplanung betrifft die lange Dauer des Aufstellungsverfahrens (vgl. Abbildung 4)⁴³. Der Durchschnitt von mehr als sieben Jahren von der Vorbereitung der Planung bis zum Inkrafttreten des Plans mit seiner Bekanntmachung übersteigt deutlich die für die Kommunalpolitik relevanten Zyklen. Der Verfahrensaufwand ist beträchtlich. In Zeiten knapper personeller und finanzieller Ressourcen stellt sich vielerorts die Frage, ob man sich mit einem so aufwendigen Verfahren belasten soll. Hinzu kommt, daß bei einer üblicherweise auf die Dauer von 15 Jahren beschränkten Planungsperspektive der Flächennutzungsplan zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Teilen schon überholt ist. Die punktuelle Änderung des Plans bei konkreten Vorhaben im Rahmen des rechtlich Erforderlichen erscheint so in manchen Gemeinden als die günstigere Strategie. Auf die Nachteile, insbesondere durch den Verzicht auf Steuerung und Koordination sowie auf eine dauerhaft tragfähige Flächennutzungsplanung, wurde bereits hingewiesen.

Die Flächennutzungsplanung entsprechend ihrer oben beschriebenen Bedeutung zu beleben, kann deshalb nur dann gelingen, wenn das Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen effizienter als bisher üblich gestaltet werden kann. Die Erfahrungen einiger ostdeutscher Städte belegen, daß dies auch in Zeiten mit erheblichem Entwicklungsdruck und großem Arbeitsanfall bei den kommunalen Dienststellen möglich ist⁴⁴.

3.1 Aktualisierung des Flächennutzungsplans in räumlichen Teilabschnitten

Die Aktualisierung des Flächennutzungsplans erfolgt regelmäßig durch die Neuaufstellung. Dabei wird der Plan in einem Zuge überarbeitet. Die Koordination

41 Kratzsch anläßlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25.1.1996, Seminarordner S. 131 ff.

42 Vgl. hierzu etwa den Vorschlag einer kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer, *Apel/Henckel*, Flächen sparen - Verkehr reduzieren, S. 122 ff.

43 Vgl. auch *Krajewski*, in: *Bauwelt* 1977, H. 36, S. 1222 (1223).

44 Vgl. Kapitel VIII.

der räumlichen und sachlichen Teilaspekte kann so für das gesamte Gemeindegebiet vorgenommen werden.

Unter dem Gesichtspunkt einer effektiveren Gestaltung des Planungsverfahrens wird aber auch die Abschtichung der Planungsaufgabe in einzelnen räumlichen Teilabschnitten diskutiert und von einigen Städten durchgeführt. Um den Verfahrensaufwand überschaubar zu halten, wird die Überarbeitung des Flächennutzungsplans in München z.B. in sechs Teilbereichen vorgenommen. Innerhalb der Teilbereiche wird nur für diejenigen Flächen ein Änderungsverfahren durchgeführt, deren Nutzungsausweisung im derzeit geltenden Flächennutzungsplan nicht mehr den aktuellen Planungszielen entspricht. Insofern handelt es sich rechtstechnisch bei der Überarbeitung des Flächennutzungsplans nicht um eine Neufassung, sondern um Änderungen. Nach Abschluß der Überarbeitung und der Genehmigung der Änderungen in den jeweiligen Teilbereichen sollen die Teilbereichspläne redaktionell zusammengefaßt werden. Die Bearbeitung der einzelnen Teilbereiche erfolgte grundsätzlich parallel, wobei allerdings die Planung für die Teilbereiche, die einem erheblichen Entwicklungsdruck ausgesetzt waren, vorrangig betrieben wurden. Unabhängig von diesen Teilbereichsänderungen gab es Änderungsverfahren, die - ausgelöst durch einen aktuellen Entscheidungsdruck - vorgezogen werden mußten.

Die Überarbeitung des Flächennutzungsplans in Abschnitten birgt allerdings die Gefahr, daß die Gesamtkoordination für das Gemeindegebiet nicht mehr geleistet werden kann. Der Prozeß muß deshalb durch eine dynamisch ausgestaltete Entwicklungsplanung ergänzt werden, die die räumlichen und funktionalen Zusammenhänge erfaßt und wesentliche Eckwerte der Stadtentwicklung im Bereich Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigte, Wirtschaftsstruktur und des hieraus abgeleiteten Flächenbedarfs erarbeitet.

3.2 Zurückstellen räumlicher Teile

Flächennutzungsplanverfahren werden häufig durch Arbeitsschritte aufgehalten, die nur einzelne Teilflächen betreffen. Die Zurückstellung der Planung für einzelne räumliche Teile ermöglicht es, einen Flächennutzungsplan auch dann zum Abschluß zu bringen, wenn für einzelne Teilflächen eine Planungsentscheidung noch nicht getroffen werden kann und die Gesamtkonzeption hierunter nicht leidet. Dies kann insbesondere bei Flächen der Fall sein,

- die einem Fachplanungsverfahren unterworfen sind, das in absehbarer Zeit nicht abgeschlossen wird, oder
- bei denen der Verdacht auf Bodenverunreinigungen vor einer Nutzungsentscheidung geklärt werden soll⁴⁵.

45 Vgl. Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 2.

Instrumenteller Ansatz für diese Verfahrensweise ist § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB. Danach können Flächen und sonstige Darstellungen aus dem Flächennutzungsplan ausgenommen werden, wenn dadurch die Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung nicht berührt werden und die Gemeinde beabsichtigt, die Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Im Erläuterungsbericht sind die Gründe hierfür darzulegen. Eine entsprechende Verfahrensweise bietet sich dann an, wenn für untergeordnete Teilflächen noch keine Entscheidung über die künftige Bodennutzung getroffen werden kann, das Flächennutzungsplanverfahren gleichwohl zum Abschluß gebracht werden soll.

Im Erläuterungsbericht muß deutlich werden, daß das Ausnehmen von Flächen ohne Auswirkungen auf die übrigen Darstellungen und Flächen ist oder bleiben wird. Zugleich ist zu erläutern, wann der Flächennutzungsplan vervollständigt werden soll. Hierfür genügt der Hinweis auf den Abschluß eines anderen Verfahrens (z.B. einer fremden Planung)⁴⁶.

3.3 Zurückstellen sachlicher Teile

Die enorme Fülle vorhandener oder beschaffbarer Informationen verlangt eine Eingrenzung der planungsrelevanten Fragen, gemessen an der Funktion des Flächennutzungsplans. Der Erhebung und Bewertung von Informationen ist deshalb grundsätzlich die Frage nach dem "Warum" und "Wozu" voranzustellen. Umfangreiche Bestandsaufnahmen in Text und Bildform von für den Planungsmaßstab des Flächennutzungsplans irrelevanten Teilaspekten können so vermieden werden⁴⁷.

Die Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern hat zudem gezeigt, daß Aussagen über die Art der Bodennutzung in den Grundzügen auch dann getroffen werden können, wenn sachliche Teilaspekte noch nicht in der in westdeutschen Gemeinden üblichen Tiefe aufgearbeitet sind⁴⁸. Dies betrifft die planungsrelevanten Umweltfaktoren und einige sektorale Entwicklungsplanungen gleichermaßen. Der Flächennutzungsplan wurde so mancherorts auf der Grundlage der verfügbaren Informationen aufgestellt. Dabei ging man etwa in Wismar von vornherein davon aus, daß der Plan sukzessive mit fortschreitendem Erkenntnisstand ergänzt und geändert werden muß.

Die beschriebene Praxis ist sicherlich nur mit erheblichen Einschränkungen auf westdeutsche Städte und Gemeinden übertragbar. Anders als in den neuen Ländern können die Kommunen hier in aller Regel bereits auf einen Flächennutzungsplan zurückgreifen, der zu aktualisieren ist. Um den oben beschriebenen

⁴⁶ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 9a, Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 11 ff.

⁴⁷ Ringler, in: BBauBl. 1982, S. 684 (688).

⁴⁸ Vgl. hierzu Kapitel VIII.

Anforderungen an den Plan als strategisches Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und insbesondere auch zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen gerecht zu werden, bedarf es einer fachlich qualifizierten Erfassung und Bewertung der hierfür maßgeblichen Planungsgrundlagen. Dies wird nicht im "Schnellschußverfahren" möglich sein. Die ersten Flächennutzungspläne ostdeutscher Städte machen jedoch deutlich, daß es nicht darum gehen muß, den perfekten, weil alle erdenklichen Aspekte erfassenden Plan aufzustellen, sondern um eine qualifizierte Grundlage zur Steuerung des städtebaulichen Geschehens in Verantwortung gegenüber den kommenden Generationen.

3.4 · Verfahrensmanagement

Entscheidend für eine effiziente Abwicklung des Verfahrens dürfte schließlich ein an den örtlichen Verhältnissen ausgerichtetes Verfahrensmanagement sein. Innerhalb der Verwaltung heißt dies vor allem, Entscheidungswege abzukürzen. Dies kann z.B. durch die Einrichtung einer gemeinsamen, die vorrangig betroffenen Dienststellen der Verwaltung einbeziehenden Projektgruppe "Flächennutzungsplanung" erfolgen. Der Ansatz der Stadt Halle kann insoweit als beispielhaft angeführt werden⁴⁹.

Ein weiteres Element effektiver Verfahrensgestaltung ist eine offensive Informationspolitik gegenüber den möglicherweise betroffenen Trägern öffentlicher Belange, der Bürgerschaft und den kommunalpolitischen Akteuren. Früh erkannte Konflikte lassen sich in der Regel ohne größere Verfahrensverzögerung lösen. Werden Konflikte demgegenüber erst bei einem fortgeschrittenen Verfahrensstand erkennbar, führt dies leicht zu aufwendigen Umplanungsprozessen und erheblichen Verfahrensverzögerungen. Eine offensiv angelegte Informationspolitik schafft zudem in der Regel eine höhere Akzeptanz der Planung in den anderen Dienststellen der Gemeinde und in der Öffentlichkeit.

Besondere Beachtung verdienen nicht nur die Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung, sondern auch mit der Politik. Eine vorgeschaltete Informationsphase, die als gemeinsamer Lernprozeß aller Beteiligten zu organisieren ist, kann hier ebenfalls zweckmäßig sein⁵⁰. Diese Informationsphase muß darauf angelegt sein, Wissen zu transportieren, Problemstellungen zu verdeutlichen und dazu auffordern, über Alternativen und Varianten nachzudenken. Eine Abkopplung von der eigentlichen Entscheidungsphase und eine Einbeziehung in die Phase der Ent-

49 Vgl. Kapitel II, Punkt 6.

50 Über ein entsprechendes Beispiel der Stadt Rheine berichtet Kratzsch, Probleme bedarfs- und nachfragegerechter Grundlagenermittlung, in: Difu-Seminarordner "Neuanforderungen an die Flächennutzungsplanung", Seminar vom 22. bis 25.1.1996, S. 131 (141 f.).

scheidungsvorbereitung erleichtern die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachressorts in der Verwaltung und der politischen Lager. Zusätzlich hilfreich kann eine externe Moderation sein, um die nicht selten vorzufindenden gruppenspezifischen Spannungen zwischen den Beteiligten zu mildern. Das Difu hat solche Moderationen mehrfach erfolgreich vorgenommen.

Um diesen Prozeß der Information, Koordination und Festlegung gemeinsamer Zielvorstellungen zu organisieren, bietet sich eine dem eigentlichen Flächennutzungsplanungsverfahren vorgeschaltete räumliche Entwicklungsplanung an. Diese kann, so jedenfalls die Einschätzung von Paul Lösse bei seinem Erfahrungsbericht aus der Sicht des freien Planers anläßlich der Difu-Seminare zur Flächennutzungsplanung, nach etwa einem Jahr zum Abschluß gebracht werden. Auf dieser die wesentlichen Leitlinien der räumlichen Entwicklung bereits festlegenden Grundlage könne das Flächennutzungsplanverfahren dann wesentlich schneller durchgeführt werden⁵¹.

4. Flexibilität und Steuerung

Viele Gemeinden haben den Wunsch, den Flächennutzungsplan für den Planvollzug möglichst flexibel zu gestalten. Aus diesem Grund sollen bei der Neuauufstellung weniger feinkörnige Darstellungen getroffen werden als bisher. Dies betrifft z.B. die Darstellung des allgemeinen Maßes der baulichen Nutzung⁵². Die Ursache für diesen Trend zur Entfeinerung scheint den Ergebnissen der Umfrage zufolge vor allem mit der Auslegung des Entwicklungsgebotes in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB durch die höhere Verwaltungsbehörde zusammenzuhängen⁵³. Feinkörnige Darstellungen ziehen eher eine Abweichung im Planvollzug nach sich als weniger feinkörnige. Die Gemeinden wollen sich mithin Verfahrensaufwand für Änderungen des Flächennutzungsplans ersparen.

Da der Verzicht auf Darstellungen zwangsläufig auch einen Verzicht auf die Steuerung der betroffenen Aspekte zur Folge hat, muß die Forderung nach einer Entfeinerung kritisch geprüft werden. Ein Aspekt dabei ist die Auslegung des in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB festgelegten Entwicklungsgebotes. Nach der Rechtsprechung des BVerwG erlaubt das Entwicklungsgebot die Konkretisierung der und auch die Abweichung von den Darstellungen des Flächennutzungsplans, sofern sich diese Abweichungen "aus dem Übergang in die konkrete Planungsstufe rechtfertigen und die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans unberührt las-

51 Lösse, Verfahrensmanagement, Beschleunigung von Aufstellungs- und Abstimmungsverfahren, Bedeutung informeller Planungen, in: Difu-Seminarordner "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung", Seminar vom 22. bis 25.1.1996, S. 83 (86 f.).

52 Vgl. auch Fickert/Freseler, Baunutzungsverordnung, § 16 Rn. 7.

53 So auch Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, S. 90 f.

sen⁵⁴. Möglich sind danach eine von Gestaltungsfreiheit geprägte planerische Fortentwicklung und eine zweckentsprechende Ableitung aus der Grundkonzeption des Plans⁵⁵. Die ursprüngliche Zwecksetzung der Darstellung kann nach Hinzutreten neuer Entwicklungen gerade eine Abweichung erfordern. Dieses weite Verständnis des Entwicklungsgebotes erlaubt eine flexible Handhabung im Vollzug. Hilfreich kann es insoweit sein, wenn das der Darstellung zugrundeliegende Konzept mit seinen Entwicklungsmöglichkeiten im Erläuterungsbericht verdeutlicht wird. Die Gemeinde kann sich dann gegenüber der höheren Verwaltungsbehörde auf die Ausführungen im Erläuterungsbericht beziehen.

Die Flexibilität beim Vollzug des Flächennutzungsplans kann auch durch die Darstellung von Ausnahmen erhöht werden, denn bereits bei der Planaufstellung können Regelungen über mögliche Abweichungen getroffen werden. Diese Regelungstechnik ist im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung regelmäßige Praxis und sogar Bestandteil der Gebietstypologie der BauNVO. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung könnte z.B. das allgemeine Maß der baulichen Nutzung dargestellt werden mit der Maßgabe, daß unter bestimmten Voraussetzungen davon in Teilbereichen abgewichen werden kann. Bereits angesprochen wurde eine entsprechende Regelungstechnik bei der Darstellung bestimmter, erst nachrangig zu entwickelnder Bauflächen. Der Vorzug dieser Regelungstechnik besteht darin, daß die Flexibilität des Plans erhalten bleibt, ohne daß auf seine steuernde Kraft verzichtet werden muß.

Der dritte anzusprechende Aspekt betrifft die Grundfrage, welche Sachverhalte auf der Maßstabsebene des Flächennutzungsplans überhaupt sinnvollerweise zu regeln sind. Nach dem Wortlaut des Gesetzes soll der Flächennutzungsplan die Art der Bodennutzung des Gemeindegebiets lediglich in den "Grundzügen" darstellen. Bei der Ausfüllung dieses Programmsatzes haben die Gemeinden einen weiten planerischen Ermessensspielraum. Dementsprechend differenziert gestaltet sich die Praxis in den Gemeinden. Die Darstellungsschärfe hängt zum einen von der Größe der Gemeinde und zum anderen von den Funktionen ab, die die Gemeinden für den Flächennutzungsplan vorsehen⁵⁶. Insoweit ist bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen unter anderem zu prüfen, welche Regelungen getroffen werden sollten, um

- die an die Gemeinde herangetragenen Investitionsbegehren in städtebauliche vertretbare Bahnen zu steuern,
- die verbindliche Bauleitplanung von gebietsübergreifenden Erwägungen zu entlasten und

54 BVerwG, Urteil vom 28.2.1975, in: BVerwG E 48, S. 70 (71).

55 Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 8 Rn. 3 ff., Gaentzsch, BauGB, § 8 Rn. 7. Finkelnburg, Festschrift für Weyreuther, S. 111 (115); Weyreuther, in: DÖV 1983, S. 575 (579).

56 Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 Rn. 9a, Gaentzsch, in: Berliner Kommentar, § 5 Rn. 12; Koppitz/Schwarting/Finkeldei, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, S. 42 f.

- im Außenbereich, wo der Flächennutzungsplan unmittelbar Wirkungen auf die Zulässigkeit von Vorhaben entfaltet, zielgerichtet zu steuern und ungewollte Entwicklungen zu vermeiden.

Probleme bereitet zweifellos die Einschätzung der Entwicklung im Bereich der privaten Investitionen. Eine wichtige, städtebaulich relevante Kenngröße ist hier neben dem Standort selbst die Ausnutzbarkeit der Bauflächen, das heißt das zulässige Maß der baulichen Nutzung. Dieses ist nicht nur maßgebend für den Infrastrukturbedarf und den Erschließungsaufwand, sondern auch Schlüsselgröße einer am Prinzip der Sparsamkeit ausgerichteten Flächennutzungsplanung⁵⁷. Die angestrebte bauliche Dichte sollte deshalb planmäßig konzipiert und durch entsprechende Darstellungen gesteuert werden. Der Maßstab des Flächennutzungsplans erlaubt allerdings lediglich flächenbezogene Maßdarstellungen. Abweichungen in Teilbereichen nach oben oder unten bleiben damit prinzipiell möglich. Der Flächennutzungsplan steuert gleichwohl das angestrebte Bauvolumen und bietet damit zugleich die Grundlage für die mittelfristige Investitionsplanung im Bereich Erschließung und soziale Infrastruktur. Maßdarstellungen sind zudem vor allem in Bereichen sinnvoll, bei denen die Überschreitung eines bestimmten Maßes der baulichen Nutzung nachteilige Auswirkungen hätte und diese verhindert werden sollen. In landschaftlich geprägten Wohngebieten kann es zum Beispiel zweckmäßig sein, eine Verdichtung zu vermeiden und eine entsprechend geringere bauliche Dichte bereits durch den Flächennutzungsplan vorzugeben⁵⁸. Auch wenn der Flächennutzungsplan keine unmittelbar baurechtsbegründende Wirkung entfaltet, kommt ihm doch eine Signalwirkung dergestalt zu, daß der Rechtsverkehr eine höhere bauliche Dichte weder im Befreiungswege noch auf der Grundlage eines Vorhaben- und Erschließungs- oder Bebauungsplans erwartet.

Die Investitionstätigkeit im Bereich von Einzelhandel und Büronutzungen bietet derzeit in manchen Städten Anlaß zu differenzierten Darstellungen bei den gewerblichen Bauflächen. Ziel ist es, bestimmte Flächen für produzierende Betriebe dauerhaft zu sichern und andere Betriebe von diesen Bauflächen fernzuhalten. Entsprechende Verdrängungseffekte zu Lasten des produzierenden Sektors dürften allerdings nur in den wirtschaftlich prosperierenden Ballungsräumen festzustellen sein. Aber auch in den anderen Gemeinden können Differenzierungen bei den gewerblichen Bauflächen, z.B. aus Gründen des Immissionschutzes, zweckmäßig sein.

Schließlich ist bei den Darstellungen im Außenbereich zu beachten, daß der Flächennutzungsplan hier unmittelbare Rechtswirkung auf die Zulässigkeit von Vor-

⁵⁷ Apell/Henckel, Flächen sparen, Verkehr reduzieren, S. 38.

⁵⁸ Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan Berlin 1994, S. 77; Flächennutzungsplan Dresden, Entwurf, Stand Juni 1993, Darstellung von "Wohnbauflächen mit hohem Grünanteil"; Leipzig, Darstellung von "Wohnbauflächen, landschaftlich geprägt".

haben haben kann⁵⁹. Der Flächennutzungsplan ist Ausdruck dessen, was im Einzelfall als geordnete städtebauliche Entwicklung anzusehen ist, und insoweit ein dem konkreten Vorhaben möglicherweise entgegenstehender öffentlicher Belang. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann der Flächennutzungsplan auch privilegierten Vorhaben im Sinn von § 35 Abs. 1 BauGB entgegenstehen und diese unzulässig machen⁶⁰. Dies erfordert aber entsprechend qualifizierte Darstellungen. Die gesetzliche Privilegierung kommt dort nicht zum Tragen, wo der Flächennutzungsplan eine konkrete, der Zulässigkeit des Vorhabens entgegenstehende standortbezogene Aussage enthält. Ist z.B. Kiesausbau in weiten Teilen des Außenbereichs möglich und hat die Gemeinde daher zur räumlichen Konzentration Kiesabbauflächen im Flächennutzungsplan dargestellt, kann dies als öffentlicher Belang einem nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegierten Kiesabbau auf anderen Gemeindeflächen entgegenstehen, die im Flächennutzungsplan als landwirtschaftliche Flächen ausgewiesen sind⁶¹. Voraussetzung ist dann aber, daß der Flächennutzungsplan spezifische standortbezogene Darstellungen zu den jeweiligen privilegierten Vorhaben enthält⁶². Die Gemeinden sollten daher entsprechend sorgfältig die Entwicklungsperspektiven im Außenbereich analysieren.

Aktuell dürften vor allem die ab 1. Januar 1997 privilegierten Windenergieanlagen Anlaß für entsprechend dezidierte Darstellungen im Flächennutzungsplan bieten⁶³. Neu privilegiert werden in diesem Zuge auch Anlagen zur Erforschung, Entwicklung oder Nutzung von Wasserenergie. Damit hat der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des BVerwG korrigierend reagiert, derzufolge Windenergieanlagen, deren Strom überwiegend ins öffentliche Netz eingespeist wird, nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 oder 5 BauGB privilegiert sind⁶⁴. Um eine ungesteuerte und disperse Entwicklung in den für Windenergie besonders geeigneten Regionen⁶⁵ zu vermeiden, müssen die Gemeinden nun planerisch reagieren. Dementsprechend wird auch § 35 Abs. 3 BauGB erweitert. "Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 4 bis 7 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziel der Raumordnung und Landesplanung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt." Der damit eingefügte "Planvorbehalt" ermöglicht es, in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu negativer Wirkung konkreter Stand-

59 Vgl. Koppitz/Schwarting/Finkeldei, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, S. 222 f.; Hoppe, in: DVBl. 1991, S. 277 ff.

60 BVerwG, Urt. vom 20.1.1984 - 4 C 43.81 -, in: NVwZ 1984, S. 367; Hoppe, in: DVBl. 1991, S. 277; H. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 35 Rn. 47 ff.

61 Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 35 Rn. 54.

62 BVerwG, Urt. vom 6.10.1989 - 4 C 28.86 -, in: ZfBR 1990, S. 41; Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 57.84 -, in: DVBl. 1987, S. 1008 f.

63 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 30.7.1996, BGBl. I, 1996, S. 1189.

64 BVerwG, Urt. v. 16.6.1994 - 4 C 20.93 -, in: DVBl. 1994, S. 1141.

65 Vgl. Mielke, in: Stadt und Gemeinde 11/1995, S. 410 ff.

ortaussagen⁶⁶ der gemeindlichen Flächennutzungsplanung durch Ausweisung von Eignungsflächen z.B. für Windenergieparks, aber auch für andere privilegierte Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 4-7 BauGB eine Konzentration entsprechender Anlagen zu erreichen⁶⁷. Um entsprechend zu reagieren, hat der Gesetzgeber das Gesetz nicht nur fünf Monate vor dem Inkrafttreten der Regelung bekanntgemacht, sondern in § 245 b BauGB eine Überleitungsvorschrift geschaffen. Danach hat die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auf Antrag der Gemeinden bis längstens zum 31. Dezember 1998 auszusetzen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und beabsichtigt zu prüfen, ob Darstellungen zu Windenergieanlagen im Sinne des neuen § 35 Abs. 3 Satz 4 BauGB in Betracht kommen.

5. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Flächennutzungsplanung gerade auch wegen der veränderten Rahmenbedingungen und Leitziele eine wichtige Funktion zur Steuerung der räumlichen Entwicklung von Städten und Gemeinden zukommt. Die zunehmend ins Bewußtsein auch der kommunalpolitischen Akteure gelangende Verantwortung für den Erhalt unserer natürlichen Ressourcen als Grundlage für die Existenz der uns nachfolgenden Generationen erfordert in vielen Fällen eine Aktualisierung des Flächennutzungsplans. Die im Städtebaurecht angelegten Anforderungen, insbesondere die Bodenschutzklausel und die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, bieten einen geeigneten Orientierungsrahmen für eine dauerhaft tragfähige Flächennutzungsplanung. Voraussetzung ist allerdings, daß die herkömmlichen Prognosemodelle durch eine Analyse der Entwicklungspotentiale und Belastungsgrenzen ergänzt werden.

Die von der Flächennutzungsplanung erwarteten Wirkungen sind ambivalent, ohne sich allerdings gegeneinander auszuschließen. Der Flächennutzungsplan bildet den Handlungsrahmen für die bauliche und damit auch wirtschaftliche Entwicklung. Zugleich übernimmt er die Funktion, den Flächenverbrauch zu begrenzen. Diese Ambivalenz macht es erforderlich, den Flächennutzungsplan auf der Grundlage der mit der Bodenschutzklausel verfolgten Ziele zu flexibilisieren. Diesem Flexibilitätserfordernis kann, wenn es von vornherein mitgedacht wird, z.B. durch die Darstellung von Ausnahmeregelungen, entsprochen werden.

Der Flächennutzungsplan darf in Anbetracht des gewachsenen und durch die Instrumente "Vorhaben- und Erschließungsplan" sowie "städtebaulicher Vertrag" in-

66 BVerwG, Urt. v. 6.10.1989 - 4 C 28.86 -, in: ZfBR 1990, S. 41; Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 57.84 -, in: DVBl. 1987, S. 1008 f.

67 Nachtrag zu Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl., Rn. 1.

stitutionalisierten Einflusses seitens privater Investoren nicht auf Steuerungskraft verzichten. Dies setzt voraus, daß die Darstellungen die für die Steuerung negativer Entwicklung ausreichende Genauigkeit haben. Zum anderen empfiehlt es sich, den Flächennutzungsplan - um ihn der Gefahr allzu willfähriger Änderungen zu entziehen, auch in den restriktiv wirkenden Teilen breit zu diskutieren und von dem zuständigen Vertretungsorgan der Gemeinde ausdrücklich erörtern zu lassen. Offensive Information und Beteiligung fördert die Akzeptanz und die Identifikationsbereitschaft.

Wenn damit das Erfordernis zur Aufstellung neuer Flächennutzungspläne nahe liegt, so scheuen doch zahlreiche Gemeinden den beträchtlichen Verfahrensaufwand. Das Verfahren muß deshalb insgesamt effizienter gestaltet werden. Hierzu gibt es zahlreiche Ansatzpunkte, bei deren Beachtung die Aufstellung eines Flächennutzungsplans während der Dauer einer Wahlperiode durchaus gelingen kann.

Literatur

- Apel, Dieter, und Dietrich Henckel*, Flächenverbrauch als Grundproblem der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin 1993 (Difu-Materialien 6/93).
- Assig, Ulrike*, Die Flächennutzungsplanung im Spannungsfeld, in: Raumplanung, 1991, S. 3 ff.
- Battis, Ulrich*, Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 91 (1976), S. 144 ff.
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger, und Rolf-Peter Löhr*, Baugesetzbuch. Kommentar, 5. Aufl. München 1996.
- Bielenberg, Walter, Klaus-Dieter Koopmann und Michael Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht. Kommentar. Handbuch, München, Stand: März 1995 (Loseblattsammlung).
- Börstinghaus, Wolfgang, und Peter Schroeders*, Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen. Das Beispiel Flensburg, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4 (1993), S. 212 ff.
- Book, Angelika*, Bodenschutz durch räumliche Planung, Münster 1996 (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 109).
- Braam, Werner*, Stadtplanung. Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen, 2. Aufl. Düsseldorf 1993.
- Brügelmann, Hermann*, Baugesetzbuch. Kommentar, Stuttgart u.a., Stand: Januar 1995 (Loseblattsammlung).

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Baulandbericht, Bonn 1983 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", H. 03.100).*
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Baulandbericht 1986, Bonn 1986 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", H. 03.116).*
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Baulandbericht 1993, Bonn 1993 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", H. 03.151).*
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, Bonn 1985 (Schriftenreihe "Raumordnung", H. 06.057).*
- Bunzel, Arno, und Ulrike Meyer, Bedeutung der Eingriffsregelung für die Flächennutzungsplanung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 1994, S. 284 ff.*
- Bunzel, Arno, Thomas Elsner und Jochem Lunebach, unter Mitarbeit von Andrea Kutzop, Flächen sparen in der räumlichen Planung. Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Berlin 1994 (Difu-Materialien 3/94).*
- Bunzel, Arno, u.a., Beiträge zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, Berlin 1993, Deutsches Institut für Urbanistik (Arbeitshilfe Städtebaurecht).*
- Bunzel, Arno, u.a., Städtebauliche Verträge. Rechtliche Grundlagen, Hinweise zur Vertragsgestaltung, Regelungsbeispiele und Vertragsmuster, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 14).*
- Ernst, Werner, Willy Zinkahn und Walter Bielenberg, Baugesetzbuch. Kommentar, Stand: Januar 1995 (Loseblattsammlung).*
- Fickert, Hans-Carl, und Herbert Fieseler, Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 7. Aufl. Köln 1992.*
- Fiedler, Klaus, und Jörg Hennerkes, Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine "Lokale Agenda 21", Köln 1995 (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, H. 24).*

- Finkelburg, Klaus*, Das Verhältnis zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan nach § 8 Abs. 2 bis 4 BauGB, in: Hans-Joachim Driehaus und Hans-Jörg Birk (Hrsg.), Baurecht aktuell. Festschrift für Felix Weyenreuther, Köln u.a. 1993, S. 111 ff.
- Folkwin, Wolf*, Instrumente und Entscheidungsprozesse einer zielbezogenen Siedlungsflächenpolitik, in: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz, Hannover 1987 (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 173).
- Forschungsgruppe Stadt und Dorf. Deutsches Institut für Urbanistik* (Autorenteam), Städtebauliche Sonderregelungen für die neuen Länder. Ergebnisse des Symposiums am 25./26.9.1995 in Dresden. Veröffentlichung durch das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (in Vorbereitung).
- Gaentzsch, Günter*, Baugesetzbuch-BauGB, Köln u.a. 1991.
- Göb, Rüdiger*, Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1974, S. 86 ff.
- Hatzfeld, Ulrich*, Moderne Strukturen in Handel, Freizeit und Verkehr - großmaßstäbig und "auto"-motorisiert?, in: Institut für Landes und Strukturentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Urbanes Leben - mobil im Umlandverbund, Dortmund 1995, S. 43 ff.
- Heinz, Werner*, Kommunale Entwicklungsplanung/Stadtentwicklungsplanung, in: Handbuch kommunale Politik, Stuttgart, Stand: Februar 1995 (Loseblattsammlung).
- Heinz, Werner, und Carola Scholz*, Entwicklungsplanung in ostdeutschen Städten, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 17).
- Henckel, Dietrich, u.a.*, Entwicklungschancen deutscher Städte - die Folgen der Vereinigung, Berlin 1993 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 86).
- Herfert, Günter*, Wohnsuburbanisierung in Verdichtungsräumen der neuen Bundesländer. Eine vergleichende Untersuchung im Umland von Leipzig und Schwerin, in: Europa Regional, H. 4 (1996), S. 32 ff.
- Hermes, Arno*, Flächennutzungsplan - wichtigstes Steuerungsinstrument für die Orts- und Gemeindeentwicklung, in: Der Landkreis, H. 4 (1993), S. 175 f.

Hinzen, Ajo, u.a., in Zusammenarbeit mit Arno Bunzel, Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, Wiesbaden und Berlin 1995.

Hoffmann, Lutz, Neuaufstellung des Flächennutzungsplans in Teilbereichen. Das Beispiel München. Vortrag anlässlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25. Januar 1996, Seminarordner, S. 113 ff.

Hoppe, Werner, Die Rechtswirkungen eines Flächennutzungsplans gegenüber nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Außenbereichsvorhaben in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 106 (1991), H. 23, S. 1277 ff.

Hunger, Ditmar, Flächennutzung und Verkehrsentwicklung in den Großstädten der ehemaligen DDR, in: Raum-Planung, 1991, S. 13 ff.

Kissel, Harald A., Städtebauliche Rahmenplanung, Hannover 1982.

Kleiber, Wolfgang, Jürgen Simon, und Gustav Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, Köln 1994.

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, München 1989.

Koppitz, Hans-Joachim, Jörg Finkeldei und Gunnar Schwartung, Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen - Verfahren - Wirkungen, Berlin 1996.

Krajewski, Hans-Eckart, Kritische Analyse des Flächennutzungsplans und Möglichkeiten seiner Weiterentwicklung, Berlin 1976.

Krajewski, Hans-Eckart, Eine neue Rolle für den Flächennutzungsplan?, in: Bauwelt 1977, H. 36, S. 1222 ff.

Kratzsch, Ernst, Probleme bedarfs- und nachfragegerechter Grundlagenermittlung. Prognosen und Annahmen für Bevölkerung, Arbeitsplätze, Verkehr und Infrastruktur. Vortrag anlässlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25. Januar 1996, S. 131 ff.

Krautzberger, Michael, Städtebaulicher Rahmenplan, in: Bundesbaublatt (BBauBl.), 1986, S. 210 ff.

Kühn, Gerd, und Holger Floeting, Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 13).

Löhr, Rolf-Peter, Die kommunale Flächennutzungsplanung, Siegburg 1977.

Löhr, Rolf-Peter, Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, in: Jörg Berkemann u.a., Planung und Plankontrolle. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Köln u.a. 1995.

Lösse, Paul M., Verfahrensmanagement. Beschleunigung von Aufstellungs- und Abstimmungsverfahren. Bedeutung informeller Planungen. Vortrag anlässlich des Difu-Seminars "Neue Anforderungen an die Flächennutzungsplanung" vom 22. bis 25. Januar 1996, Seminarordner, S. 83 ff.

Menzel, Petra, Markus Deutsch, und Horst Krautter, Das Praxishandbuch der Bauleitplanung, Kissingen, Stand: November 1995 (Loseblattsammlung).

Ostergard, Niels, Räumliche Planung in Dänemark, Kopenhagen 1994.

Pohlmann, Heinz-Josef, Flächennutzungsplanung in der BRD unter neuen Rahmenbedingungen, in: Raum-Planung 1991, S. 45 ff.

Preisler-Holl, Luise, u.a., Fallbeispiele zum Projekt "Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz von Bauleitplänen", Berlin 1996 (Difu-Materialien 3/96).

Preisler-Holl, Luise, u.a., Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen, Berlin 1996 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 19).

Ringler, Harald, Flächennutzungsplanung: Pflichterfüllung oder echtes kommunales Anliegen?, in: Bundesbaublatt (BBauBl.), H. 10 (1982), S. 684 ff.

Rösler, Cornelia (Hrsg.), Lokale Agenda 21. Dokumentation eines Erfahrungsaustauschs beim Deutschen Städtetag vom 29. April 1996 in Köln, Berlin 1996. (Umweltberatung für die Kommunen).

Schäfer, Rudolf, und Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Baugesetzbuch, Melle 1984 (Forschungsbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 34).

Schlichter, Otto, und Rudolf Stich, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2. Aufl. Köln u.a. 1995.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.6.1974 - IV C 14.74 -, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1974, S. 787 ff.

- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 36/93, S. 3 ff.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Die Überarbeitung städtebaulicher Pläne nach § 246 a BauGB, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), 1991, S. 140 ff.
- Schrödter, Hans (Hrsg.)*, Baugesetzbuch, Baugesetzbuch-Maßnahmegesetz. Kommentar, 5. Aufl. München 1992.
- Steinfort, Frank*, Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 86 (1995), S. 107 ff.
- Wagener, Frido*, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1970, S. 93 ff.
- Wagner, Jörg*, Integration umweltschützender Verfahren in das Baugesetzbuch - ein Diskussionsbeitrag zur beabsichtigten BauGB-Novelle-, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), H. 6 (1995), S. 203 ff.
- Weyenreuther, Felix*, Das Bundesbaurecht in den Jahren 1980, 1981 und 1982, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1983, S. 575 ff.
- Wieland, Horst*, Flächennutzungsplan und Bebauungsplan mit ökologischen Festsetzungen, in: Bausanierung, Jg. 5. (1994), H. 2, S. 84 ff.
- Zlonicky, Peter*, Optimale Flächennutzung in der Stadt der Zukunft, in: Stadt - Region - Land, Aachen 1970, S. 1 ff. (Schriftenreihe des Instituts für Stadtbauwesen der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, H. 19).

Abkürzungen

AL	Alte Länder
Az.	Aktenzeichen
BAB	Bundesautobahn
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BaWü	Baden-Württemberg
Bay	Bayern
BBauBl.	Bundesbaublatt (Zeitschrift)
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BK	Berliner Kommentar
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT	Bundestag
dB(A)	Dezibel (Ampere)
DIN	Deutsche Industrienorm
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DST	Deutscher Städtetag
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EW	Einwohner
FNP	Flächennutzungsplan
FS.	Festschrift
G	gewerbliche Bauflächen
GB	Gewerbegebiete
GemO	Gemeindeordnung
GFZ	Geschoßflächenzahl
GI	Industriegebiete
ha	Hektar

Hj.	Halbjahr
ILS	Institut für Landes- und Strukturentwicklungsforschung des Landes Nordrhein Westfalen
MD	Dorfgebiete
MI	Mischgebiete
MK	Kerngebiete
Mod.	Modifikationen
N	gemischte Bauflächen
Nds	Niedersachsen
NL	Neue Länder
NRW	Nordrhein-Westfalen
Pkt.	Punkt
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
S	Sonderbauflächen
S.	Seite
SO	Sondergebiete
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern
VkFl.	Verkaufsfläche
W	Wohnbauflächen
WA	Allgemeine Wohngebiete
WB	Besondere Wohngebiete
WertV	Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Wertermittlungsverordnung)
WR	Reine Wohngebiete
WS	Kleinsiedlungsgebiete
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht

ISBN 3-88118-214-4

Der Flächennutzungsplan stößt derzeit auf das Interesse der Planer in den Gemeinden – wie schon lange nicht mehr. Anlaß sind zum einen die durch die Deutsche Einheit grundlegend veränderten Rahmenbedingungen der städtebaulichen Entwicklung vor allem in Ostdeutschland. Zum zweiten besteht ein wachsendes Bedürfnis nach einer starken rahmensetzenden Flächennutzungsplanung, um die zunehmende und in der Regel auch erwünschte Beteiligung Privater an den traditionell von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben der Baufeldplanung in geordnete Bahnen zu lenken. Schließlich wirken sich die gewandelten stadtentwicklungspolitischen Leitbilder auf die Diskussion zur Flächennutzungsplanung aus. Eine Anpassung der Flächennutzungsplanung an die Ziele einer nachhaltigen, dauerhaft tragfähigen Siedlungsentwicklung erscheint vielerorts geboten.

Die vorliegende Arbeit gibt nicht nur einen quantitativen Überblick über die Praxis der Flächennutzungsplanung in Deutschland. Der interessierte Leser findet hier auch zahlreiche gute Beispiele, wie die Abwicklung des Verfahrens effizienter gestaltet, die Entscheidungsfindung in Verwaltung und Politik erleichtert und die inhaltliche Ausgestaltung des Plans verbessert werden kann.

DiJu-Beiträge zur Stadtforschung