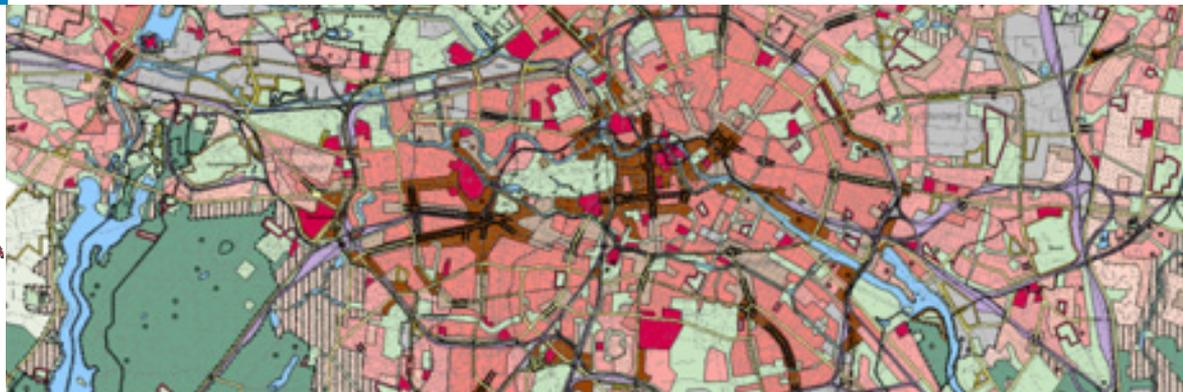
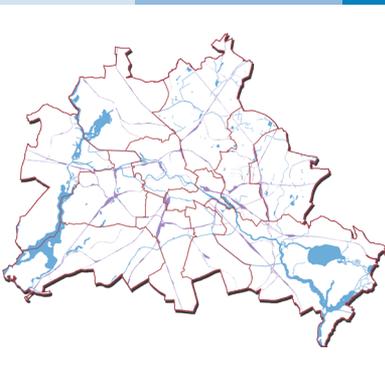


**Arno Bunzel, Daniela Michalski, Robert Sander,  
Wolf-Christian Strauss**

# Die Flächennutzungsplanung – Räumlicher Ordnungsrahmen der Stadtentwicklung

**Reichweite und Aktualität am Beispiel Berlin**



# Impressum

## Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin



PD Dr. Arno Bunzel  
Dipl.-Ing. Daniela Michalski  
Dipl.-Soz. Robert Sander  
Dipl.-Ing. Wolf-Christian Strauss

unter Mitarbeit von:  
Viola Schulze Dieckhoff

Redaktion:  
Dipl.-Pol. Patrick Dieckmann

Gestaltung und Layout:  
Christina Bloedorn

## In Zusammenarbeit mit

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt  
Abteilung I – Stadt- und Freiraumplanung  
Am Köllnischen Park 3  
10179 Berlin



Referat I B – Flächennutzungsplanung und städtebauliche Konzepte

Dr. Roland Heicke  
Dipl.-Ing. Michael Künzel  
Dipl.-Ing. Silke Stockum  
Dipl.-Ing. Frank Wolter

sowie unterstützend

Referat I A – Stadtentwicklungsplanung

Dipl.-Ing. Elke Plate  
Dipl.-Ing. Thorsten Tonndorf

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Berlin

Dieser Band ist auf 100-prozentigem Recyclingpapier gedruckt.  
ISBN 978-3-88118-504-2

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, Februar 2012

Diese Studie wurde beauftragt und finanziert von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin. Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt übereinstimmen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt und des Deutschen Instituts für Urbanistik.

---

### Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

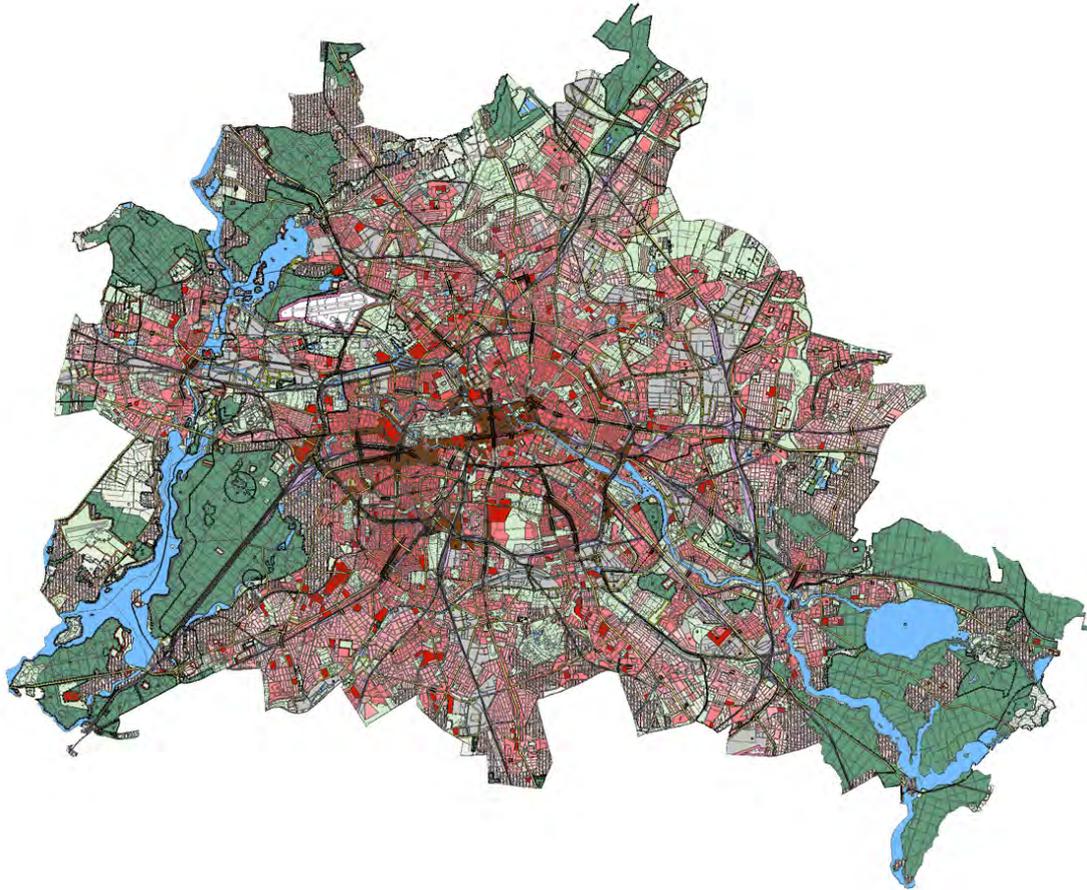
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

---

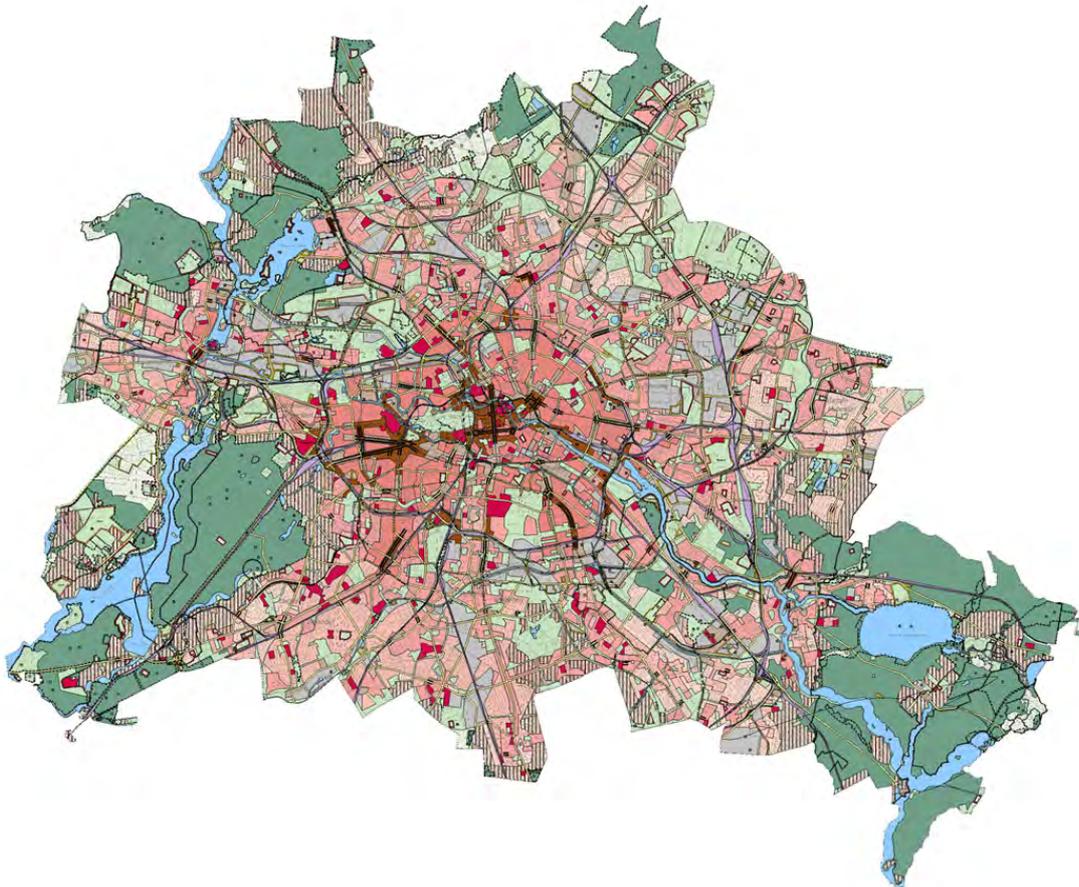
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin

Telefon: (0 30) 3 90 01-0  
E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de)  
Internet: <http://www.difu.de>

**Abb. 1:** Flächennutzungsplan Berlin 1994, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.



**Abb. 2:** Flächennutzungsplan Berlin 2011, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.



# Inhalt

|  |    |
|--|----|
| <b>Kurzfassung</b>   | 5  |
| <b>1. Anlass und Ziel der Studie</b>   | 7  |
| <b>2. Neue inhaltliche Anforderungen an Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung</b>                            | 9  |
| Neue Leitbilder und Ziele auf europäischer und nationaler Ebene  | 9  |
| Hauptstadtregion   | 11 |
| Nachhaltiges Flächenmanagement   | 11 |
| Klimaschutz und Klimaanpassung   | 12 |
| Demografie   | 13 |
| Strukturwandel in der Wirtschaft   | 14 |
| Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung  | 15 |
| <b>3. Veränderte rechtliche Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung</b>                                   | 17 |
| Umweltprüfung  | 17 |
| Habitat- und Artenschutz   | 18 |
| Seveso-II-Richtlinie   | 19 |
| Luftreinhaltung und Lärminderung   | 20 |
| <b>4. Fortschreibung und Aktualisierung des Flächennutzungsplans</b>   | 23 |
| Städtebauliche Erforderlichkeit  | 23 |
| Regelmäßige Überprüfung  | 25 |
| <b>5. Flächennutzungsplanung für Berlin</b>  | 27 |
| Integrative Planungsaufgabe für die Metropole  | 27 |
| Besonderheiten Berlins aufgrund der Verfasstheit als Stadtstaat  | 29 |
| Instrumente des Berliner Planungssystems   | 29 |
| Strategische Planungsziele des Berliner Flächennutzungsplans   | 44 |
| Grundannahmen des FNP 1994 in Bezug auf Flächenbedarf und Standorte für bestimmte Nutzungen und ihre Veränderungen | 49 |
| Regelmäßiges Flächenmonitoring   | 54 |
| Stufenkonzept für die Inanspruchnahme wachstumsabhängiger Darstellungen  | 57 |
| Überblick über bisherige Änderungen  | 59 |
| Bedeutsame FNP-Änderungsverfahren  | 64 |
| <b>6. Verfahrensweise in ausgewählten anderen deutschen Großstädten</b>  | 75 |
| Verfahren der Fortschreibung   | 75 |
| Anzahl der Änderungsverfahren  | 76 |
| Gründe für das gewählte Verfahren in den Referenzstädten   | 76 |
| Tragfähigkeit des Grundgerüsts   | 77 |
| Bewährung des gewählten Verfahrens im Hinblick auf übergreifende Aufgabenstellungen                                | 77 |
| Generalisierungsgrad der Flächendarstellung im FNP   | 79 |
| Aufwand für Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Flächennutzungsplans  | 79 |
| <b>7. Schlussfolgerungen</b>   | 81 |
| Aktualität   | 82 |
| Qualitäten des FNP in Bezug auf seine wesentlichen Funktionen  | 83 |
| Einbindung der Öffentlichkeit in den Prozess der Stadtentwicklung  | 87 |
| Integrative und mobilisierende Kraft der Flächennutzungsplanung  | 88 |
| Abschichtung von Entscheidungsprozessen – Maßstab und Detailliertheit  | 89 |
| Einschätzungen Verfahrensaufwand   | 89 |
| Rückschlüsse auf das Planungsinstrument Flächennutzungsplan  | 91 |

|   |    |
|---|----|
| <b>8. Empfehlungen für die Berliner Flächennutzungsplanung</b>        | 93 |
| <b>Anhang</b>   | 95 |
| Teilnehmer Fachgespräch „Zukunft der Berliner Flächennutzungsplanung“ | 95 |
| Literatur   | 96 |
| Internetquellen   | 98 |
| Bildnachweis  | 99 |

## Kurzfassung

*Der Berliner Flächennutzungsplan (FNP) wurde Anfang der 1990er-Jahre aufgestellt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt stellte sich jetzt, unterstützt durch das Deutsche Institut für Urbanistik, der Frage, ob seine Inhalte und Planungsgrundlagen noch aktuell sind.*

*Mit der Studie kann nachgewiesen werden, dass die kontinuierliche Weiterentwicklung und Aktualisierung des Berliner Flächennutzungsplans im Rahmen von strukturierten Änderungen und Ergänzungen den planerischen Herausforderungen in Berlin gerecht wird. Der Flächennutzungsplan hat sich in seiner jetzigen Form als ein überdurchschnittlich tragfähiger und mit ausreichender Flexibilität ausgestatteter Planungsrahmen für die städtebauliche Entwicklung erwiesen. Die strategischen Planungsziele und Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung sind durch die kontinuierliche Fortschreibung des FNP nicht „ausgehöhlt“ worden, vielmehr bilden sie weiterhin einen belastungsfähigen Orientierungsrahmen. Mit seinen auf eine längerfristige Umsetzung angelegten Planungszielen wie beispielsweise die Sicherung des Freiraumverbundes oder der Zentrenstruktur schafft der FNP Planungssicherheit. Zugleich bieten die Planungsziele zusammen mit den generalisierten Darstellungen ausreichend Spielraum für örtliche Konkretisierungen.*

*Veränderungen von Rahmenbedingungen und neue Anforderungen an die Stadtentwicklung müssen dennoch frühzeitig erkannt werden, damit planerische Steuerung und Koordinierung erfolgen können. Diese Aufgabe kann der FNP nicht allein bewältigen. Vielmehr ist er Teil eines sektoral und funktional ausdifferenzierten Planungssystems, in dem geeignete Strategien für den FNP sowie dessen Anpassungs- und Änderungsbedarfe zunächst über informelle Planungen vorbereitet werden. In der Regel übernehmen gesamtstädtische und teilräumliche Fachplanungen wie Stadtentwicklungspläne und Planwerke, aber auch andere Planungen und Konzepte eine entsprechende Anstoßfunktion. Nur soweit sich dabei wesentliche Flächenbedarfe abzeichnen, ist die Relevanz für die Flächennutzungsplanung zu überprüfen.*

*Grundsätzlich werden in Berlin themenspezifische wie auch rechtliche Entwicklungen mit Hilfe von in-*

*formellen Planungen für die Gesamtstadt überprüft und Lösungsvorschläge auf konzeptioneller und planerischer Ebene aufgezeigt. Neben der Frage des Ausbaus erneuerbarer Energien ist hier vor allem die weiterentwickelte Feinsteuerung der Fachmarktansiedlung anzusprechen, welche momentan in einem Konzept vorbereitet wird und anschließend in den FNP integriert werden soll. Darüber hinaus gibt es auch speziellere Aspekte wie die Frage der Schutzabstände von SEVESO-II-Betrieben oder die im Zusammenhang mit dem europäischen Artenschutz erforderlichen Ersatzlebensräume für bestimmte geschützte Arten, die in sektoralen Planungen (z.B. der gesamtstädtischen Ausgleichskonzeption) erarbeitet werden. Sie sind mit den Grundzügen des Berliner Flächennutzungsplans vereinbar; ein Anpassungsbedarf für die generalisierten FNP-Darstellungen besteht nicht.*

*Eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Planungsziele und der Grundannahmen erfolgt im Berliner Planungssystem sowohl auf der Grundlage des kontinuierlich durchgeführten Flächenmonitorings als auch im Rahmen von sektoralen Stadtentwicklungsplänen. So wird aktuell der Stadtentwicklungsplan Wohnen neu erarbeitet. Hierbei wird auch die wohnbezogene Flächenkulisse des Flächennutzungsplans einbezogen und im Kontext mit zu erwartenden Bevölkerungsentwicklungen bewertet.*

*Seit 1994 wurde der FNP insgesamt 175 Mal geändert. Das entspricht etwa zehn Änderungen pro Jahr und etwa einer jährlichen Änderung pro Bezirk. Im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten ist die Zahl der Änderungen pro Jahr insgesamt eher gering. Mehrfach ergab sich das Erfordernis einer Änderung bei der Konkretisierung der Planungen im Rahmen bezirklicher Bebauungspläne. Entsprechende Änderungen sind, wie der Vergleich mit anderen deutschen Großstädten ebenfalls zeigt, durchaus typisch. Sie erfolgen meist im Parallelverfahren und können zudem in vielen Fällen im vereinfachten Verfahren unter Wahrung der Grundzüge der Planung durchgeführt werden, da es sich nur um geringfügige Änderungen der ursprünglichen Darstellungen handelt.*

*Darüber hinaus erfolgten für bedeutsame Teilflächen der Stadt größere Änderungen mit umfang-*

reichem Umstrukturierungsbedarf (z.B. zur Nachnutzung des Flughafens Tegel, zur Neuordnung von Stadträumen an der Heidestraße und der östlichen Stadtpree, zur Entwicklung der Wissenschaftsstadt Adlershof). Sie werden entsprechend der engen Verzahnung von informellen und formellen Planungen in Berlin stets durch teilträumliche Planwerke und Konzepte sowie im Rahmen der Stadtentwicklungspläne vorbereitet. Die Grundausrichtung anhand der strategischen Planungsziele des Flächennutzungsplans wurde auch bei größeren Änderungsverfahren nicht infrage gestellt.

Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme hat sich auch die Prüfung wachstumsabhängiger Darstellungen im FNP bewährt. Bei der Aufstellung des Berliner Flächennutzungsplans in den frühen 1990er-Jahren bestanden erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Bevölkerungszahl. Entsprechend enthielt bereits der Erläuterungsbericht von 1994 Ausführungen zu Prioritäten der Inanspruchnahme. Seit 2004 wird in Berlin zwischen drei Stufen der Inanspruchnahme unterschieden:

- „ohne zeitliche Einstufung“ (50 Prozent),
- „langfristige Entwicklung“ nicht vor 2014/2015 und nur nach erneuter Bedarfsprüfung (ca. 20 Prozent) sowie
- „strategische Bauflächenreserve“ mit dem Zeithorizont nach 2015 und ebenfalls nach erneuter Bedarfsprüfung (ca. 30 Prozent).

Auf diese Weise können Entwicklungskorridore und Flächenpotenziale für eine langfristige Perspektive offengehalten werden. Es sollte allerdings geprüft werden, wie der Vorbehalt der aufschiebenden Bedingung im FNP und in den Änderungsverfahren noch deutlicher betont werden kann. Eine Überprüfung und eventuelle Aktualisierung der zeitlichen Stufen sollte im Zusammenhang mit der Fortschreibung der Stadtentwicklungsplanung sowie der teilträumlichen Planwerke in Erwägung gezogen werden.

Zur Gewährleistung der Übersichtlichkeit und Aktualität erfolgt etwa alle fünf Jahre eine Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans (i.d.R. ein Mal pro Legislaturperiode), bei der die bereits rechtskräftigen Änderungsverfahren in die Plandarstellung integriert werden. Parallel hierzu findet die Erarbeitung und Veröffentlichung der FNP-Berichte statt. Die regelmäßigen Neubekanntmachun-

gen und Berichte bilden einen wichtigen Baustein in der Berliner Planungskultur. Sie liefern die zum Verständnis des Flächennutzungsplans notwendigen Informationen und übernehmen in Teilen die Funktion einer aktualisierten Begründung der Planung. Gleichwohl sollten die bestehenden breiten Informationsangebote weiter angereichert werden. Um die Transparenz und Beteiligungskultur auch im Rahmen der Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans noch zu verbessern, sollten die Verfahrenswesen bei vorlaufenden informellen Planungen überprüft und in den FNP-Änderungsverfahren besser kommuniziert werden.

Eine wesentliche Funktion des Flächennutzungsplans liegt in der Integration und Koordination der unterschiedlichen sektoralen und örtlichen Nutzungsanforderungen innerhalb der Planungs- und Entscheidungsprozesse. Diese integrative Kraft entfaltet sich bei einer sukzessiven, auf sektoralen und teilträumlichen informellen Planungen basierenden Fortschreibung fallbezogen im Rahmen von Änderungsverfahren. Um diese Möglichkeiten zu erweitern, ist es sinnvoll, ergänzend eine integrierte und integrative Gesamtkonzeption aller flächenrelevanten Nutzungen – über die sektoralen Stadtentwicklungspläne hinaus – zu erarbeiten. Für Berlin sollte geprüft werden, ob dem Stadtentwicklungskonzept StEK 2030 eine entsprechende Funktion zukommen kann oder ob ein hierauf aufbauender, gesamtstädtische Ziele formulierender Planungsprozess in Verbindung mit der Flächennutzungsplanung geeignet sein könnte.

Neben der gesamtstädtischen Steuerung aller Belange kommen dem Flächennutzungsplan im Berliner Planungssystem weitere Funktionen zu. Aufgrund der Stadtstaaten-Struktur erfolgt die Umsetzung des Flächennutzungsplans in Form von Bebauungsplänen auf der Ebene der Bezirke. Der den Bezirken eingeräumte planerische Gestaltungsspielraum muss deshalb bei der Aufstellung und Fortschreibung des Flächennutzungsplans respektiert werden. Insofern hat sich die Generalisierung und Darstellungsschwelle von drei ha im Berliner FNP bewährt und ist weiterhin sinnvoll. Zum anderen erfüllt der FNP im System der gemeinsamen Landesplanung die Funktion eines Regionalplans. Er gestaltet für den Kernraum der Metropolregion die Rahmensetzungen räumlich aus. Auch unter diesem Aspekt ist der bisherige Generalisierungsgrad des Berliner Flächennutzungsplans sachgerecht und zweckmäßig.

# 1. Anlass und Ziel der Studie

Der Flächennutzungsplan (FNP) für die Bundeshauptstadt Berlin wurde in den Jahren 1990 bis 1994 in einem breiten öffentlichen Verfahren erarbeitet. Dieser Gesamt-Berliner FNP bildet seitdem die Grundlage für das Zusammenwachsen des vereinten Berlins und die räumliche Entwicklung der Stadt und wird durch Einzeländerungen ständig aktuell gehalten. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat sich angesichts veränderter Anforderungen an die Stadtplanung der Frage gestellt, ob die dem FNP zugrunde liegenden Grundannahmen und Zielsetzungen noch aktuell sind, ob die Änderungspraxis den planerischen Erfordernissen gerecht wird und wie das Instrument Flächennutzungsplanung transparent und kohärent weiterentwickelt werden kann.

- Stärkung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes.
- Ausgewogene Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt.
- Sicherung und behutsame Ergänzung bestehender Wohnnutzungen im bebauten Stadtgebiet.
- Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrerschließung.
- Stärkung des polyzentralen Gefüges der Stadt durch integrierte Entwicklung bestehender Zentren.
- Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes.
- Sicherung von übergeordneten Gemeinbedarfsstandorten.
- Stadt der kurzen Wege: Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, stadtverträgliche Integration des Wirtschaftsverkehrs.

Das Deutsche Institut für Urbanistik wurde beauftragt, die Evaluation des Berliner Flächennutzungsplans im Hinblick auf aktuelle Themen der Stadtentwicklung zu unterstützen und eine entsprechende Studie im Jahr 2011 zu erarbeiten. Die

vorliegende Publikation ist das Ergebnis dieser Beauftragung und gibt im Wesentlichen die Schwerpunkte der Untersuchung sowie die verallgemeinerungswürdigen Erkenntnisse wieder. Sie geht auch auf die besondere Situation des Stadtstaates und der Zweistufigkeit zwischen Senat und Bezirken ein und soll sowohl den Planungsbeteiligten in Berlin als auch den mit der Flächennutzungsplanung Befassten außerhalb der Stadt Einblick geben in das System der gesamtstädtischen Planung und die Verfahrensweisen seiner Aktualisierung. In die Untersuchung einbezogen wurde zudem ein Vergleich mit der Planungspraxis anderer deutscher Großstädte.

In Flächennutzungsplänen komprimieren sich die planerischen Ziele einer Gemeinde. Von daher sind Flächennutzungspläne zukunftsorientiert und müssen, auf Prognosen und Annahmen gestützt, den Rahmen für eine geordnete städtebauliche Entwicklung sowie Schwerpunkte der künftigen Bodennutzung setzen. Wie auch andere wichtige Faktoren und Bedingungen der Planung, beispielsweise der Rechtsrahmen, die stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen oder die Bedeutung bestimmter öffentlicher Interessen und Aufgaben, unterliegen diese Annahmen regelmäßigen Veränderungen. Je weiter in die Zukunft gerichtet Planungen sind, desto unsicherer werden Prognosen und desto mehr können sich zentrale Rahmenbedingungen im Verlauf der Zeit verändern. Es liegt daher in der Natur der Sache, dass Planungen nur einen bestimmten Zeitraum in den Blick nehmen können und kontinuierlich daraufhin überprüft werden müssen, inwieweit sich Grundannahmen und Rahmenbedingungen verändert haben und ob sich ggf. aus diesen Veränderungen das Erfordernis einer grundlegenden Gesamtüberarbeitung des ursprünglichen Planungskonzeptes oder zumindest einer sachlichen oder teilräumlichen Ergänzung bzw. Änderung ergibt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, nach nahezu 20 Jahren die Berliner Flächennutzungsplanung sowie ihre Verfahrensweisen und Wirksamkeit zu überprüfen. Der Flächennutzungsplan hatte bei seiner Aufstellung Anfang der 1990er-Jahre unmittelbar nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten fundamentale Veränderungen der wirtschaftlichen, politischen, sozialen und

administrativen Rahmenbedingungen in Berlin zu berücksichtigen. Die sich daraus ergebenden städtebaulichen Entwicklungserfordernisse bedurften eines tragfähigen Rahmens, der mit dem Flächennutzungsplan in einem beispielhaft stringenten Planungsprozess erreicht wurde. Zwischenzeitlich hat sich der Strukturwandel fortgesetzt; Rahmenbedingungen haben sich verändert, neue Herausforderungen und Aufgaben sind hinzugetreten. Für die gesamtstädtische Stadtplanung ist es wichtig, diese Veränderungen und Herausforderungen frühzeitig zu erkennen und zu klären, auf welche Weise und mit welchen Strategien, Maßnahmen und Instrumenten diese planerisch zu bewältigen sind.

In diesem Zusammenhang galt es zu klären, ob die Berliner Praxis der Flächennutzungsplanung für die Umsetzung aktueller Anforderungen geeignet ist und ob die Grundzüge und strategischen Planungsziele des Flächennutzungsplans noch tragfähig sind. Es ging dabei zum einen um die Frage, ob der FNP in Anbetracht früherer Grundannahmen und veränderter Rahmenbedingungen weiterhin eine belastbare konsistente und kohärente Gesamtkonzeption darstellt. Zum anderen wurden unterschiedliche Verfahrensmodelle zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans in den

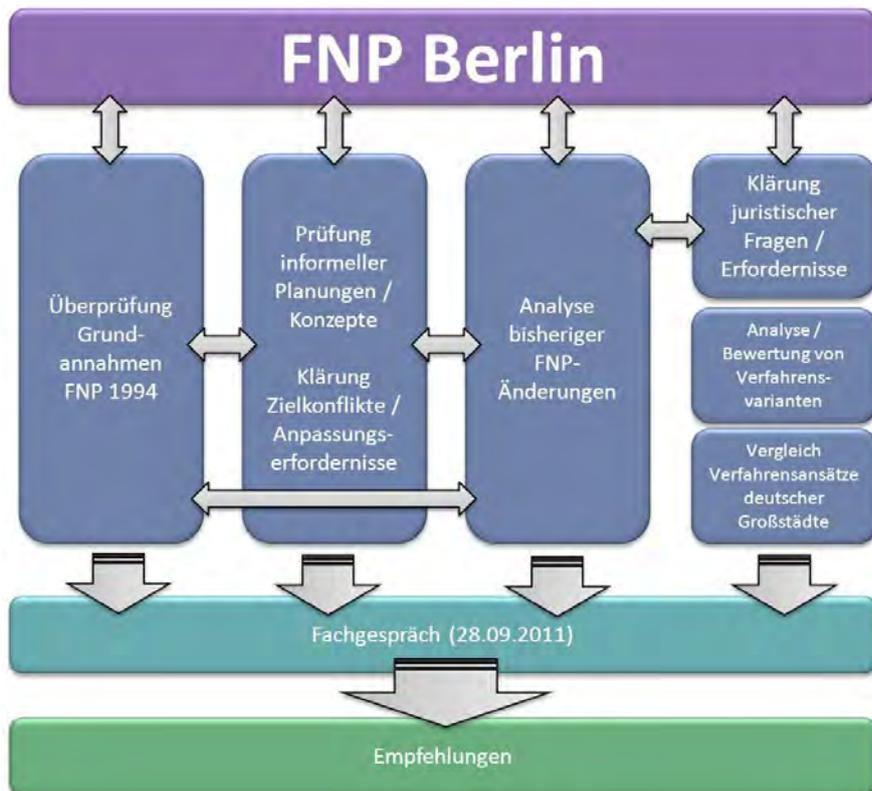
Fokus genommen und mit Blick auf die Berliner Planungssituation bewertet. Für die Gesamtbewertung wurden sowohl teilräumliche und teilsächliche Fortschreibungen wie auch eine vollständige Neubearbeitung in die Untersuchung einbezogen sowie Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Wege analysiert, um schließlich Empfehlungen entsprechend der spezifischen Berliner Situation ableiten zu können.

Während des Bearbeitungsprozesses fand ein intensiver Austausch mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt statt, um die Erkenntnisse gemeinsam zu reflektieren. Ein Fachgespräch mit ausgewählten Expertinnen und Experten aus Berlin und dem Bundesgebiet diente der Vorstellung erster Untersuchungsergebnisse und der fundierten Rückkopplung. Nach einer gemeinsamen Diskussion der Resultate erfolgte eine grundsätzliche Bestätigung der Empfehlungen durch die Experten. Zusätzliche Anregungen wurden aufgenommen und in den Empfehlungen berücksichtigt.

Mit der vorliegenden Publikation werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammenfassend dargestellt und mit Beispielen veranschaulicht. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind zwar

zunächst bezogen auf die spezifische Planungssituation in Berlin, sie sind aber in der Grundstruktur übertragbar auf andere Städte, die sich in vergleichbarer Weise die Frage stellen, wie der Flächennutzungsplan zu einem Steuerungsinstrument ausgestaltet werden soll, das den aktuellen Herausforderungen gerecht wird.

Abb. 3: Methodische Elemente der Untersuchung, Deutsches Institut für Urbanistik, 2011.



## 2. Neue inhaltliche Anforderungen an Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung

Die Rahmenbedingungen, unter denen sich räumliche Planung und Stadtentwicklung in der Metropole Berlin vollziehen, waren und sind außerordentlich komplex. Zudem verändern sie sich fortwährend im Laufe der Zeit. Dies betrifft nicht nur globale Ereignisse wie die Welt-Finanzkrise und ihre Folgen, sondern auch vielfältige andere Einflussfaktoren, wie etwa die Politik und die Gesetzgebung auf europäischer und nationaler Ebene. Auch die stadtpolitische Setzung von thematischen Schwerpunkten und Entwicklungszielen unterliegt dem Einfluss der sich ändernden Rahmenbedingungen und ist abhängig von politischen (Mehrheits-)Verhältnissen, aber auch vom fortschreitenden Erkenntnisstand der einschlägigen Fachdebatte.

Die Berliner Flächennutzungsplanung greift diese veränderten Rahmenbedingungen sowie die politisch und fachlich gesetzten Entwicklungsziele mit unterschiedlichen Verfahren und konzeptionellen Vorklärungen auf.

### Neue Leitbilder und Ziele auf europäischer und nationaler Ebene

Auf europäischer und nationaler Ebene gibt es eine Reihe von Konzepten, welche aktuelle Herausforderungen aufgreifen und mit Leitbildern und Handlungsempfehlungen untersetzen. Sie sind allgemein formuliert und stellen einen Orientierungsrahmen dar, von dem Anstoßwirkungen für die Raumordnung und Stadtentwicklungsplanung ausgehen sollen.

So enthält das von den Mitgliedstaaten der EU 1999 verabschiedete Europäische Raumordnungskonzept (EUREK)<sup>1</sup> allgemeine Zielaussagen zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie zur ausgeglichenen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raums. Dabei geht es um die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems, eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land, die

Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen, nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe.

Die Leipzig-Charta<sup>2</sup> stellt die Weiterentwicklung des EUREK dar und benennt konkrete Handlungsfelder für die nachhaltige Weiterentwicklung der europäischen Stadt. Die hier formulierten Empfehlungen betreffen insbesondere eine stärkere Nutzung von Ansätzen der integrierten Stadtentwicklungspolitik, die Herstellung und Sicherung qualitativvoller öffentlicher Räume, die Modernisierung der Infrastrukturnetze und Steigerung der Energieeffizienz, eine aktive Innovations- und Bildungspolitik sowie die besondere Aufmerksamkeit für benachteiligte Stadtquartiere im gesamtstädtischen Kontext.

Darauf aufbauend hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2006 „Entwicklungsstrategien für Städte und Regionen“<sup>3</sup> verabschiedet. Darin werden zukünftige Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung für Bund und Länder umrissen. Die formulierten Leitbilder und Handlungsansätze umfassen die Themen Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge, die Bewahrung von Ressourcen sowie die Gestaltung von Kulturlandschaften.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik<sup>4</sup> wurde 2007 als Gemeinschaftsinitiative vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, von der Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Ministerien, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund auf den Weg gebracht<sup>5</sup>. Generelles

1 Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg.

2 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007, Berlin.

3 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.

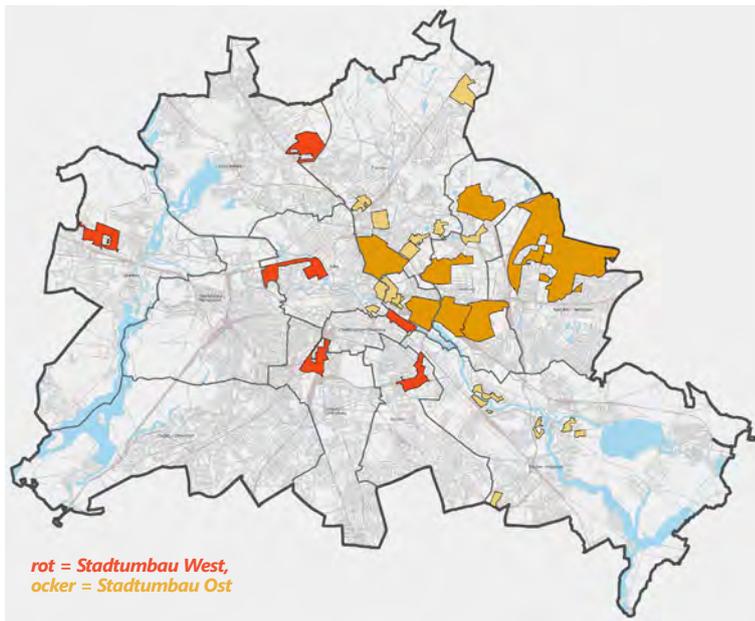
4 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008): Nationale Stadtentwicklungspolitik – Eine Initiative zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit deutscher Städte, Berlin/Bonn.

5 Diese Initiative wurde vorbereitet durch eine Gruppe von Experten, die im Auftrag des BMVBS die Chancen und Risiken eines neuen Politikansatzes für die Stadtentwicklung bewerten sollten. Vgl. BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007):

Ziel ist die Aufwertung der Stadtentwicklungspolitik auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene durch eine Aktivierung der Zivilgesellschaft, durch Berücksichtigung sozialer Aspekte, durch Innovation, Klimaschutz, Baukultur und eine verstärkte Regionalisierung.

Zur Umsetzung der genannten Leitbilder und Konzepte wurde sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene eine Reihe von Förderprogrammen auf den Weg gebracht, bei denen es zentral um stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen und

Abb. 4: Gebietskulisse Stadtumbau, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



Handlungsfelder geht. Zu nennen sind hier auf europäischer Ebene die Programme URBAN I und II, die mittlerweile bereits zum Abschluss gekommen sind, sowie auf nationaler Ebene die Programme der Städtebauförderung.

Berlin hat viele dieser übergeordneten Leitbilder vorausschauend berücksichtigt. Bereits bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans Anfang der 1990er-Jahre wurden wesentliche Aspekte, die sich im EUREK wiederfinden, berücksichtigt. Insbesondere die bestandsorientierte Innenentwicklung, die ausgewogenen und gemischten Nutzungsstrukturen, die polyzentrale Stadtstruktur, der Freiraumschutz und der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die Erhaltung der Artenvielfalt sowie der Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers im FNP greifen die zentralen Anlie-

gen des EUREK inhaltlich vorweg<sup>6</sup>. Im Rahmen der sukzessiven Fortschreibung des Flächennutzungsplans wurden diese Zielsetzungen bis heute weiter entwickelt<sup>7</sup>.

Zur Umsetzung der Ziele der Leipzig-Charta kann die Berliner Flächennutzungsplanung vor allem durch Flächenvorhaltung, eine an der Nachhaltigkeit orientierte Nutzungsordnung sowie durch eine integrative Gestaltung der Planungsprozesse beitragen. Die strategischen Planungsziele des Berliner Flächennutzungsplans wie die Stärkung der Innenentwicklung, die ausgewogenen Nutzungsstrukturen, der Freiraumschutz und die Stadt der kurzen Wege stehen darüber hinaus grundsätzlich im Einklang mit der Leipzig-Charta<sup>8</sup>.

Die in den Entwicklungsstrategien der MKRO enthaltenen Planungsansätze werden im Berliner FNP aufgegriffen, soweit dies ebenenspezifisch möglich ist. Weitergehende planerische Handlungserfordernisse ergeben sich möglicherweise in Bezug auf aktuelle Erfordernisse zur Klimaanpassung – allerdings vorrangig nicht auf Ebene der Flächennutzungsplanung.

Die Aussagen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik verstehen sich vor allem als ein Angebot an alle Akteure der Stadtentwicklung, die Themen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs zu verankern<sup>9</sup>. Somit stellt sich auch für Berlin die Frage, auf welcher Ebene die angesprochenen Themen am besten aufgegriffen werden sollten. Mit dem Stadtentwicklungsplan Klima<sup>10</sup>, dem Demografiekonzept<sup>11</sup> und weiterführenden Expertisen reagiert der Senat bereits auf einige dieser Herausforderungen. Die Aspekte der regionalen Kooperation und überregionalen Flächennutzungsplanung mit dem Umland werden sowohl im FNP selbst als auch im Lan-

Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik – Memorandum, Berlin/Bonn.

6 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 35 ff.  
 7 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 4.  
 8 Ebenda.  
 9 Deutscher Bundestag (2008): Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik, BT-Drs. 16/9234 vom 13. Mai 2008, Berlin: 5.  
 10 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima, Berlin.  
 11 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Demografiekonzept für Berlin, Berlin.

desentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg<sup>12</sup> sowie im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg<sup>13</sup> aufgegriffen. Als ein eher verfahrensorientiertes Handlungsfeld ist die Aktivierung der Zivilgesellschaft anzusehen. Deren Bedeutung und die Art und Weise, diese Aktivierung auszufüllen, betreffen alle Planungsebenen und sind auch bezogen auf den FNP zu thematisieren.

Maßnahmen aus den europäischen Programmen hatten keine Auswirkungen auf die Ebene der Berliner Flächennutzungsplanung. Die Effekte der Bund-Länder-Programme, insbesondere von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, wurden dagegen in verschiedenen Planwerken konzeptionell vorbereitet und schließlich über einzelne Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans umgesetzt.

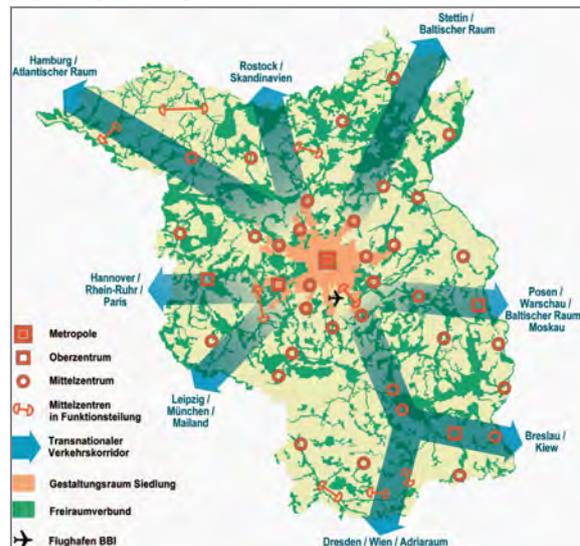
## Hauptstadtregion

Berlin ist Kern einer Metropolregion mit dem Land Brandenburg. Aus dem Kreis der deutschen Metropolregionen tritt Berlin-Brandenburg als Hauptstadtregion hervor. Berlin ist darin die Metropole, die mit ihren vielfältigen Bildungs- und Arbeitsplatzangeboten eine Motorfunktion für die Entwicklung und Innovation wahrnimmt. Gemeinsam haben Berlin und Brandenburg das Leitbild „Stärken stärken“ vereinbart<sup>14</sup>.

Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung berücksichtigt Berlin sowohl die funktionalen Bezüge zu Brandenburg, wie die Anbindung des neuen Hauptstadtflughafens, als auch z.B. die Freihaltung von räumlichen Landschaftszusammenhängen. Um seine Motorfunktion erfüllen zu können, bedarf es aber auch Entwicklungsspielräume in der Flächennutzung, die strukturell begründet über einen kurzfristig absehbaren Bedarf hinausgehen. Der Landesentwicklungsplan LEP B-B bezieht deshalb strategische Bauflächenreserven in seine Ka-

tegorie des landesplanerisch abgestimmten „Gestaltungsraum Siedlung“ mit ein<sup>15</sup>.

Abb. 5: Leitbild für die Hauptstadtregion (LEP B-B), Gemeinsame Landesplanungsabteilung, 2009.



## Nachhaltiges Flächenmanagement

Eine nachhaltige Siedlungsflächenpolitik, die eine ungebremste Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke verhindern soll, steht seit vielen Jahren auf der Agenda übernationaler, nationaler und lokaler Stadtentwicklungspolitik. Sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene wird das Ziel verfolgt, den Flächenverbrauch zu reduzieren. So fordert das Europäische Raumordnungskonzept eine Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung, während auf nationaler Ebene Aussagen im Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch ebenfalls das Ziel verfolgen, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren.

Auf lokaler Ebene stellt dieses Ziel eine zentrale Grundlage der städtebaulichen Entwicklung dar, wie sie u.a. in Flächennutzungsplänen dokumentiert wird. Für die Umsetzung entwickeln die Städte eine Reihe unterschiedlicher Strategien. So werden in vielen Gemeinden gezielt die Um- und Wiedernutzung von Brachflächen gefördert, Baulückenkataster für die Wiederbebauung erstellt oder das strategische Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ verfolgt. Unter den Oberbegriffen

12 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2008): Das Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LePro 2007), Berlin.

13 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Berlin/Potsdam.

14 Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2006): Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam.

15 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Festlegungskarte 1, Berlin/Potsdam.

„Flächenkreislaufwirtschaft“ oder „Nachhaltiges Flächenmanagement“ gelingt es mehr und mehr, das Bewusstsein für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu fördern und systematische Planungsansätze und Handlungsstrategien zu entwickeln<sup>16</sup>.



Foto 1: City West, 2010.

Die Berliner Flächennutzungsplanung hat sich frühzeitig diesen Herausforderungen gestellt und betreibt mit dem strategischen Planungsziel „Stärkung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes“, den sektoralen Stadtentwicklungsplänen und einem differenzierten Flächenmonitoring ein qualifiziertes Flächenmanagement<sup>17</sup>. Zusätzliche Handlungserfordernisse für den Berliner FNP sind nicht erkennbar.

## Klimaschutz und Klimaanpassung

Klimaschutz und Klimaanpassung sind zwar keine neuen Themen, ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung muss jedoch aufgrund des heutigen Kenntnisstands über die globale Klimaveränderung und ihre regionalen Auswirkungen neu bewertet werden. Grundlegende Änderungen in der Bewertung ergeben sich auch mit Blick auf die von der Bundesregierung beschlossene energiepolitische Wende, die nicht nur auf eine Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen, sondern vor allem auch auf den Ausstieg aus der Atomenergie und den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien zielt.

Stichproben in verschiedenen deutschen Großstädten zeigen, dass vielerorts Konzepte für den Klimaschutz und zur Klimaanpassung zunächst im

Rahmen von informellen sektoralen Planungen und Gutachten entwickelt werden. In den Darstellungen der Flächennutzungspläne schlagen sich diese Konzepte vor allem in Bezug auf die Sicherung von klimawirksamen Kaltluftentstehungsbereichen und von Durchlüftungskorridoren nieder.

Berlin hat auf diese Entwicklungen zunächst mit erheblichen Anstrengungen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen reagiert. Eine ganze Reihe von Programmen und Maßnahmen trägt seit Jahren zur Umsetzung entsprechender Zielvorgaben bei. Im April 2011 hat der Senat schließlich das Energiekonzept 2020 „Energie für Berlin“<sup>18</sup> beschlossen, in dem konkrete Planungen und Maßnahmen zur Umsetzung der Berliner Klimaschutzziele formuliert sind. Der Stadtentwicklungsplan Klima<sup>19</sup> ergänzt in Berlin diese Aktivitäten zum Klimaschutz, konzentriert sich aber bewusst auf die Anpassung an den Klimawandel. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die stadtentwicklungspolitischen Leitbilder „Innen- vor Außenentwicklung“ und „Stadt der kurzen Wege“ in der Flächennutzungsplanung und somit das Ziel einer kompakten Stadt auch angesichts des Klimawandels zukunftsfähig sind, sofern die Sicherung von Kaltluftentstehungsgebieten gewährleistet wird. Veränderte Anforderungen an den Berliner FNP ergeben sich daraus nicht.

Die Grundlage zur Umsetzung der energiepolitischen Wende in Deutschland bildet der massive Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieversorgung. Auch wenn sich Berlin diesbezüglich auf einem im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zu Flächenstaaten deutlich niedrigeren Niveau bewegt, führt der Senat im Energiekonzept 2020 aus, dass erneuerbare Energien eine zentrale Bedeutung für die Berliner Energieversorgung der Zukunft haben<sup>20</sup>. Allerdings lässt die Berliner Raum- und Siedlungsstruktur nur vergleichsweise wenig Spielraum für einen substanziellen Ausbau erneuerbarer Energien, ebenso wie die Tatsache, dass Berlin über keinen eigenen kommunalen Energieversorger verfügt.

Nach Experteneinschätzung kann für das Berliner Stadtgebiet ein Zubau von bis zu fünf neuen Windenergieanlagen als Zielszenario zugrunde gelegt

16 Vgl. Bock, Stephanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin.

17 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 4.

18 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (2011): Energiekonzept 2020. Energie für Berlin. Effizient – Erneuerbar – Zukunftsfähig, Berlin.

19 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima, Berlin.

20 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (2011): Energiekonzept 2020. Energie für Berlin. Effizient – Erneuerbar – Zukunftsfähig, Berlin: 47.

werden<sup>21</sup>. Die Ansiedlung von Windkraftanlagen steht derzeit allerdings im Konflikt zu dem stadtentwicklungspolitischen Ziel, die Berliner Erholungslandschaften und insbesondere die Erholungslandschaft „Berlin-Barnim“ zu entwickeln. Dieses Ziel hat auch im FNP bereits Niederschlag gefunden, indem die Flächen im Nordost-Raum Berlins als Grünflächen und im Landschaftsprogramm als „Naherholungsgebiet von gesamtstädtischer Bedeutung/Regionalpark“ dargestellt wurden. Die Flächen sind gleichzeitig Bestandteil der großräumigen Ausgleichskonzeption.

Nun gilt es zu prüfen, inwieweit die derzeit vorgesehene Zweckbestimmung mit der Errichtung von Windenergieanlagen oder gegebenenfalls auch mit dem Ausbau anderer erneuerbarer Energien in Einklang zu bringen ist. Als mögliche neue Zweckbestimmung könnte z.B. „Energie- und Erholungslandschaft“ zur Diskussion gestellt werden. Ob sich hieraus Anforderungen für den Flächennutzungsplan ergeben, lässt sich jedoch erst auf der Grundlage einer entsprechenden Vorklärung und gemäß der politischen Willensbildung feststellen.



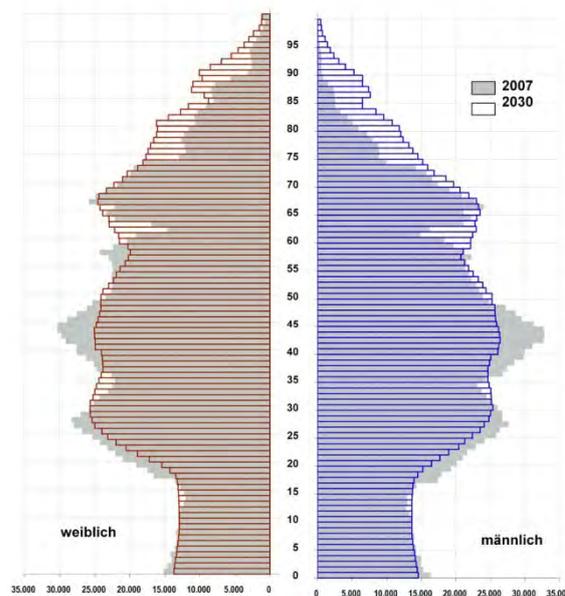
Foto 2: Biomassekraftwerk Rudow, Bezirk Neukölln, 2008.

## Demografie

Der prognostizierte und seit einigen Jahren sich sukzessive verstärkende demografische Wandel stellt die Stadtentwicklung in den Kommunen, aber auch die Wirtschaft und die sozialen Systeme vor große Herausforderungen. Er geht einher mit deutlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Zusammen haben sie einen komplexen Mix unterschiedlichster Auswirkungen zur Folge und erfordern Anpassungs- und Veränderungsstrategien, die von Politik, Wirtschaft und

Abb. 6: Altersaufbau Bevölkerungsentwicklung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2008.

1. Altersaufbau der Bevölkerung am 31.12.2007 und am 31.12.2030 Berlin



Gesellschaft zu bewältigen sind. Wesentlich scheinen dabei Erfordernisse eines integrierten und präventiven Vorgehens zu sein, da sich die Folgen schleichend einstellen.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind zwar vielerorts vergleichbar, die zahlenmäßige Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen, rückläufige Geburtenzahlen und Wanderungsbewegungen äußern sich jedoch räumlich auf verschiedene Weise. Viele Städte und Regionen kämpfen mit insgesamt abnehmenden Bevölkerungszahlen, so dass die infrastrukturelle Ausstattung sich schnell an Schrumpfungsprozesse anpassen muss. In anderen Kommunen herrscht dagegen Entwicklungsdruck aufgrund einer prosperierenden Wirtschaft und starker Bevölkerungszunahme. Hier gilt es unter anderem, Infrastrukturangebote auf die älter werdende Bevölkerung auszurichten.

Der Berliner FNP ging 1994 zunächst noch von einem deutlichen Bevölkerungszuwachs in Berlin aus. Aktuelle Vorhersagen zur Bevölkerungsentwicklung prognostizieren jedoch nahezu konstante Einwohnerzahlen für Berlin. Neueste Prognosen gehen dagegen aufgrund von Zuzügen jüngerer Bevölkerungsgruppen von wieder leicht steigenden Werten aus (+6 Prozent)<sup>22</sup>. Auswirkungen des demografischen Wandels sind jedoch in jedem Fall im Bereich einzelner Strukturdaten der Bevölke-

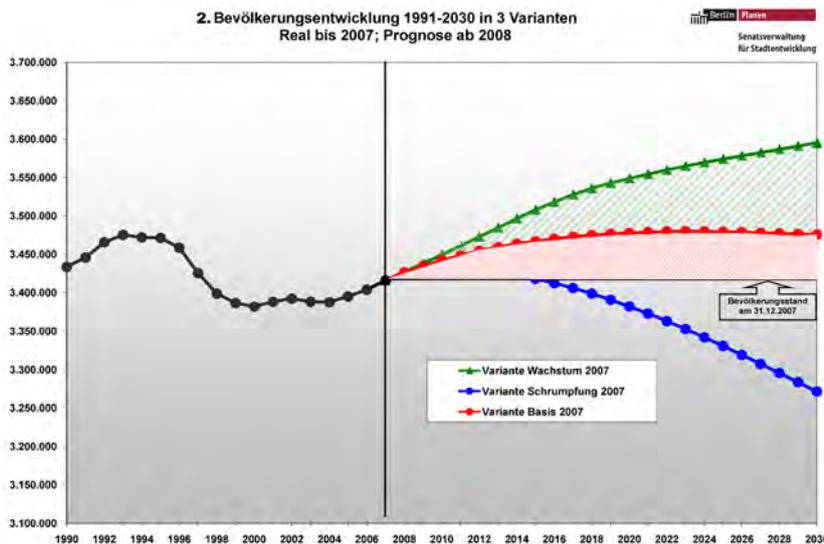
21 Ebenda: 65.

22 Bertelsmann Stiftung (2011): Wegweiser Kommune, www.wegweiser-kommune.de/

rungszusammensetzung wie Alter, Herkunft und Haushaltsgößen zu erwarten<sup>23</sup>.

Um den demografischen Wandel zu gestalten, hat Berlin ein Demografiekonzept<sup>24</sup> erstellt, aus dem sich Bezüge zu den strategischen Zielen des Berliner Flächennutzungsplans und einzelnen Darstellungen ergeben. So lassen sich die Ziele „Ausbau wirtschaftlicher Stärken“, „Förderung des Wissenschaftsstandortes“, „Entwicklung attraktiver Bildungslandschaften“, „Verbesserung des Wohnstandortes Innenstadt für Familien und Kinder“, „Sozialer Zusammenhalt in Stadtteil und Kiez“ und „Selbstbestimmtes Wohnen und Leben im Alter“ auf Standorte und Flächen herunterbrechen und können spätestens bei einer Konkretisierung der im Flächennutzungsplan dargestellten Zielaussa-

**Abb. 7: Bevölkerungsprognose Berlin 2030 in Szenarien, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2008.**



gen, aber auch im Hinblick auf die strategischen Ziele des Flächennutzungsplans von Bedeutung sein.

Grundsätzlich sind die Voraussetzungen zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels auf der Ebene der Flächennutzungsplanung in Berlin gegeben. So dienen etwa die Stadtteil- und Nahversorgungszentren der Versorgung von weniger mobilen Bevölkerungsgruppen, zusätzlich sind zahlreiche Infrastrukturstandorte dargestellt. Die kompakte Siedlungsstruktur verfolgt das Ziel einer Stadt der kurzen Wege. Darüber hinaus sichert der

Stufenplan<sup>25</sup> im Falle abnehmender Einwohnerzahlen bzw. geänderter Flächennachfrage die nachrangige Inanspruchnahme von Bauflächen.

## Strukturwandel in der Wirtschaft

Nicht nur in Berlin ist weiterhin von einem erheblichen Strukturwandel in Wirtschaft und Beschäftigung auszugehen, wenngleich nicht mehr in der Dynamik der Nachwendezeit. Der anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel macht sich zum einen an den Veränderungen innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche fest, zum anderen aber auch an den sich wandelnden Betriebsstrukturen, Wirtschaftsformen und Standorttendenzen. Betriebsstrukturen verändern sich immer stärker in Richtung kleinerer und mittlerer Betriebsgrößen sowie ausgeprägter Spezialisierungen, vor allem in Verbindung mit wissenschaftsorientierten Nutzungen. Als relativ neues Handlungs- und Beschäftigungsfeld ist unter dem Sammelbegriff „Kreativwirtschaft“<sup>26</sup> ein dynamischer Wirtschaftszweig aufzuführen, der Tätigkeitsfelder wie Medien, Information, Kommunikation, Mode und Kultur umfasst. Auch der Tourismus hat sich in Berlin als ein wichtiger Wirtschaftsfaktor entwickelt.

Die Relevanz der Entwicklungstrends im wirtschaftlichen Bereich ist für die Flächennutzungsplanung evident. Es geht nicht nur um die Sicherung bestehender Standorte und Flächendarstellungen im gewerblich-industriellen Sektor, sondern auch um die Bereitstellung von Flächen für bestimmte Nachfrager mit qualifizierten Standortanforderungen. Kennzeichen dieser neuen Entwicklungstrends ist auch, dass die Entwicklungsdynamik hoch ist, Nachfragen nach Standorten und Flächen schnell befriedigt werden müssen. Das kommunale Flächenmanagement muss flexibel auf Standortänderungen und -erweiterungen reagie-

23 Ebenda.

24 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Demografiekonzept für Berlin, Berlin.

25 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 31. Und: Abgeordnetenhaus Berlin (2004): Mitteilung – zur Kenntnisnahme –: Bericht zur Überprüfung wachstumsabhängiger FNP-Darstellungen, Drucksache 15/2736 vom 16.3.2004, Berlin.

26 Ebenda.

ren, da aus kleinen Start-up-Unternehmen schnell größere Produktionsbetriebe werden können.

Berlin hat sich konzeptionell mit den aktuellen Anforderungen im Masterplan Industriestadt Berlin 2010–2020<sup>27</sup> sowie im Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe<sup>28</sup> auseinander gesetzt. In Bezug auf den Berliner FNP hat der StEP Industrie und Gewerbe nachgewiesen, dass ausreichend Flächenpotenziale vorhanden sind. Angeregt wird allerdings, den Flächenbestand weiter zu qualifizieren und dessen Eignung für die Ansiedlung neuer und die Erweiterung bestehender Unternehmen zu prüfen<sup>29</sup>. Weiterer Steuerungsbedarf wird im Stadtentwicklungsplan hinsichtlich der dynamischen Entwicklung des großflächigen Einzelhandels gesehen<sup>30</sup>. Von diesen Betriebsformen geht ein erheblicher Druck auf bestehende Gewerbeflächen in Berlin aus. Sinnvoll und notwendig erscheint es, die ordnenden Vorgaben auf der Ebene der Flächennutzungsplanung weiter zu präzisieren.



Foto 3: Potsdamer Platz.

## Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung

Das förmliche, mit einer zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestaltete Bauleitplanverfahren ist ein grundlegendes Element der demokratisch verfassten Planungskultur im Städtebau. Da die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden

27 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2010): Industriestadt Berlin – Masterplan Industriestadt Berlin 2010–2020, Berlin.

28 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin.

29 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2010): Industriestadt Berlin – Masterplan Industriestadt Berlin 2010–2020, Berlin: 23.

30 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin: 13.

nicht über den Kopf der Bürgerschaft hinweg vollzogen werden kann, steigert die Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Planung nicht nur die Akzeptanz, sondern auch die politische Legitimität der Planungsentscheidung<sup>31</sup>. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat danach nicht nur die Funktion, die Bevölkerung über die Planung zu informieren und die Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger zur Vervollständigung der relevanten Informationen zu nutzen. Ihr kommt vielmehr auch eine wichtige politische Funktion zu, da die Öffentlichkeit in den Prozess der Planung eingebunden wird. Dies setzt allerdings eine Offenheit in den Planungsverfahren voraus. Die Öffentlichkeit soll möglichst frühzeitig in die allgemeine Zielfindung, noch vor Verfestigung der Planung, einbezogen werden<sup>32</sup>.



Foto 4: Ausstellung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu FNP-Änderungen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2010.

Wie Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt wird, ist in starkem Maße von der praktischen Handhabung der Planungsträger abhängig. Es gibt eine große Bandbreite von einer eng an den formalen Mindestanforderungen ausgerichteten Öffentlichkeitsbeteiligung bis hin zu einem offenen und aktivierenden Beteiligungsprozess. In der aktuellen, vor allem durch die Proteste gegen das Projekt Stuttgart 21 ausgelösten Diskussion um eine bessere Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse geht es wesentlich auch um die vorgenannte Bandbreite. Beteiligungsverfahren müssen so angelegt sein, dass der formulierte Anspruch der Teilhabe für die Adressaten auch glaubhaft ist. Dies ist angesichts häufig langer Planungszeiten, des z. T. hohen Grades an Komplexität sowie des geringen Konkretisierungsgrades von Planungsentscheidungen eine außerordentlich schwierige Aufgabe.

31 Vgl. Schrödter, Hans (2005): BauGB Kommentar. 7. Auflage, München. Batts, in Batts, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Lohr (2009): Baugesetzbuch: BauGB, Kommentar (11. Auflage). § 3 Rn. 3, München. Krautzberger; in Ernst, Werner, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Michael Krautzberger (2011): BauGB Loseblattkommentar, Stand Januar 2011, § 3 Rn. 11, München.

32 Krautzberger, a.a.O.

Abb. 8: Zeitungsanzeige zur Öffentlichkeitsbeteiligung FNP-Änderungen 2011, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.

**beim Berlin**

## Sie sind gefragt!

**Änderung Flächennutzungsplan  
Beteiligung der Öffentlichkeit  
vom 16.05. - 21.06.2011**



Veränderte Planungsziele und Rahmenbedingungen erfordern eine örtliche Aktualisierung des Berliner Flächennutzungsplans (FNP). Die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Änderungen des FNP in Teilbereichen erfolgt in zwei Phasen, der frühzeitigen Beteiligung und der öffentlichen Auslegung. Danach beschließt der Senat die Änderungen und legt die bedeutsameren Änderungen dem Abgeordnetenhaus zur Zustimmung vor. Die Lage der beabsichtigten FNP-Änderungen und den jeweiligen Beteiligungsschritt können Sie obiger Abbildung entnehmen.

- ◇ **Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung**  
In dieser ersten Phase der Beteiligung wird Ihnen Gelegenheit gegeben, sich frühzeitig über die beabsichtigten Änderungen des Flächennutzungsplans, die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu informieren.  
Hier, wie auch bei der nachfolgenden öffentlichen Auslegung, legen neben den Ergebnissen der Umweltprüfung weitere umweltbezogene Informationen u. a. aus Landschaftsprogramm und Umweltatlas zur Einsicht vor. Sie sind eingeladen, die beabsichtigten FNP-Änderungen zu prüfen und eigene Vorschläge/ Stellungnahmen vorzubringen, die in die Überarbeitung der Planungen einfließen. Wesentliche umweltbezogene Stellungnahmen können dann bei der nachfolgenden öffentlichen Auslegung mit ausgetauscht werden.
- **Öffentliche Auslegung**  
In dieser zweiten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung liegen die Entwürfe der FNP-Änderungen einschl. Begründungen und Umweltberichten sowie wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen öffentlich aus. Während der Auslegungsfrist können Stellungnahmen abgegeben werden. Diese sind in die abschließende Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander einzubeziehen. Nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen können unberücksichtigt bleiben.
- **Mitteilung der Beschlussergebnisse**  
Die FNP-Änderungen werden nach dem Beschluss des Senats bzw. der Zustimmung des Abgeordnetenhauses mit Ihrer Bekanntmachung wirksam. Alle Fristgemäß vorgebrachten Stellungnahmen wurden zuvor geprüft. Das Ergebnis der Prüfung wird schriftlich mitgeteilt. Haben jedoch mehr als 50 Personen gleichartige Inhalte vorgebracht, ersetzt diese Anzeige die Einzelmitteilung.  
Zur Information über das Ergebnis der Prüfung nutzen Sie bitte die nachfolgend angegebenen Termine. Auch danach kann der FNP einschließlich aller wirksamen Änderungen bei den genannten Adressen während der üblichen Dienststunden eingesehen werden.  
Vom 16. Mai bis 21. Juni 2011 erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung für neu beschlossene FNP-Änderungen. Die PlanerInnen stehen Ihnen in dieser Zeit für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Internet: [www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp)

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Änderung des Berliner FNP erfolgt in der Regel gebündelt für mehrere Verfahren in zwei jährlichen Informations- und Beteiligungsblöcken, welche unabhängig vom Verfahrensstand (frühzeitige Beteiligung, öffentliche Auslegung, Mitteilung der Beschlussergebnisse) die Öffentlichkeitsbeteiligung zusammenfassen<sup>33</sup>. Dabei hat sich das Informationsangebot der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ständig erweitert. So kam es 2010 beispielsweise zu einer nutzerorientierten Weiterentwicklung der FNP-Änderungsverfahren, indem nun die unterschiedlichen Planungsstände (Vorentwurfs- und Entwurfsstand) im Rahmen der öffentlichen Auslegung gegenübergestellt und erläutert werden. Grundsätzlich umfasst die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Berliner Flächennutzungsplanung eine Ankündigung, eine Ausstellung mit Infoterminal, die Möglichkeit einer bürgernahen

33 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2011): Planen. Flächennutzungsplanung Berlin. Erläuterungen zum FNP und zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Verfahrensbandlung, [www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/erlaeuterungen\\_fnp/verfahrensbuendlung.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/erlaeuterungen_fnp/verfahrensbuendlung.shtml).

Beratung und persönlicher Gespräche, das Bereitstellen einer Beteiligungsmappe sowie das Angebot zur E-Partizipation, indem umfassendes Informationsmaterial im Internet bereitgestellt und eine elektronische Stellungnahme ermöglicht wird. Damit geht die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den FNP-Änderungen in Berlin deutlich über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus.

Die Änderungsverfahren und damit auch die Öffentlichkeitsbeteiligung setzen allerdings in vielen Fällen auf einem vorlaufenden Planungsprozess auf, bei dem die Einbeziehung der Öffentlichkeit keinem standardisierten Prinzip folgt. Die Palette reicht von der Beteiligung, die auf die interne planerisch-fachliche Ebene konzentriert ist, über Modelle einer qualifizierten Einbindung der Fachöffentlichkeit bis hin zu einer frühzeitigen Einbindung der breiten Öffentlichkeit zur allgemeinen Ideengewinnung. Hier sollten Möglichkeiten zur weiteren Qualifizierung einer der Planungsaufgabe angemessenen Beteiligungskultur gefunden werden. Mit Formaten wie Planungswerkstätten hat die Stadtentwicklungsverwaltung diese Aufgabenstellung bereits aufgegriffen.

Abb. 9: FNP-Änderungsblatt in der Infomappe, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.

**Flächennutzungsplan - Änderung**

**berlin Planen**  
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Dörferblick (Neukölln)</b><br/>Lfd. Nr. 04/10</p> <p style="text-align: right;">Blatt 1/2</p> <p style="text-align: right;">Stand: 08.04.2011</p> | <p><b>Standardänderung/Parallelverfahren*</b></p> <p>Erstellungsdatum: 28.12.10<br/>Beteiligung Öffentlichkeit/Beförden: § 3 und 4 BauGB<br/>-Schlussige Sitzung: 16.05.-21.06.11<br/>-Öffentliche Auslegung<br/>-Senatsbeschluss<br/>Zustimmung Abgeordnetenhaus<br/>Bekanntmachung im Amtsblatt</p> |
|---|---|



Lage Teilbereich



Topographische Karte 1:50.000



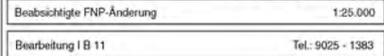
FNP Berlin (Stand März 2011) 1:50.000



**Begründung**  
1. Ziele, Zwecke und wesentliche Auswirkungen

Das Gelände der Gärtnereien am Dörferblick sowie weitere ehem. gartenbauliche und ungenutzte Flächen liegen zum großen Teil brach und erfordern eine städtebauliche Neuordnung.

Planerisches Ziel ist die Weiterentwicklung der bisher im Flächennutzungsplan vorgesehenen Schaffung attraktiver Wohnnutzungen. Im Flächennutzungsplan sollen deshalb die bestehenden Darstellungen Wohnbaublocke W3 und W4 mit landschaftlicher Prägung erweitert werden. Die bisher beabsichtigte Kleingartennutzung ist nicht mehr Planungsziel. Zur Stadtgrenze hin soll der Grünstreifen qualifiziert werden. Die Kennzeichnung schadstoffbelasteter Böden am "Rudower Dreieck" kann entfallen (kein Altlastenverdacht mehr).



Beabsichtigte FNP-Änderung 1:25.000

Bearbeitung | B 11

Tel.: 9025 - 1383

\* Die Änderung erfolgt gem. § 8 Abs. 3 BauGB im Parallelverfahren mit dem B-Plan 0-52.

# 3. Veränderte rechtliche Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung

In den vergangenen Jahren gab es eine Reihe von Änderungen der Rechtsvorschriften, die für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen von Bedeutung sind. Diese betreffen zum einen verfahrensrechtliche Fragen, wie etwa die Integration der Umweltprüfung in das Verfahren der Bauleitplanung. Zum anderen sind auch materiell-rechtliche Aspekte betroffen. Zu denken ist hier an die dynamische Entwicklung des europäischen Umweltschutzrechtes, insbesondere im Bereich des Habitat- und Artenschutzrechts, der Seveso-II-Richtlinie sowie des Luftreinhaltrechts.

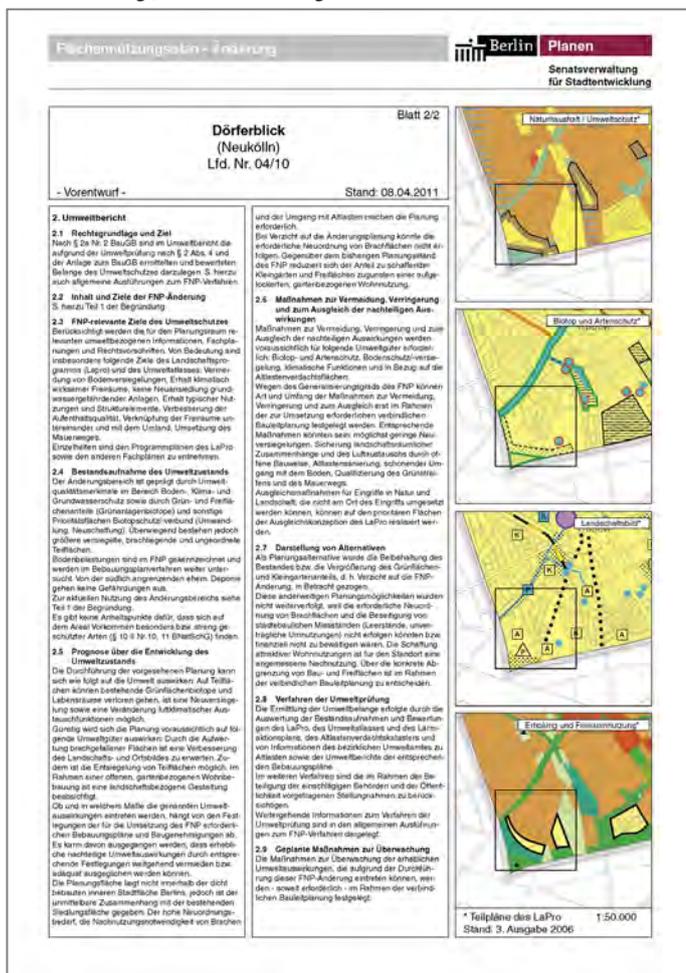
## Umweltprüfung

Die Pflicht zur Durchführung einer (förmlichen) Umweltprüfung wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau<sup>34</sup> mit Wirkung zum 20. Juni 2004 eingeführt. Sie gilt sowohl für die Ebene der verbindlichen als auch für die der vorbereitenden Bauleitplanung. Vorgeschrieben wird, die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen der Planung zu ermitteln und in einem Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten.

Eine Rechtspflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung für bereits aufgestellte Pläne ergibt sich weder aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben noch aus den Gesetzen und Verordnungen des Bundes und des Landes Berlin. Auch besteht keine Pflicht, bestehende Pläne neu aufzustellen, um die heute vorgeschriebene Umweltprüfung nachzuholen. Ob eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans besteht, ist vielmehr daran zu messen, ob dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Städtebauliche Steuerungserfordernisse können sich aber auch aus der konkreten Betroffenheit der Belange des Umweltschutzes und den dahin-

ter liegenden materiell-rechtlichen Anforderungen ergeben.

Abb. 10: Vorentwurf des Umweltberichts zum FNP-Änderungsverfahren Dörferblick, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



In Berlin wurden die Umweltschutzbelange im Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm aufbereitet, das zeitgleich mit dem Flächennutzungsplan aufgestellt wurde. Die parallele Aufstellung ermöglichte eine optimale Aufbereitung der Aspekte von Natur und Landschaft als Grundlage für den FNP. Diese funktionale Verflechtung der beiden Planungsinstrumente wird bis heute verfolgt. So wurde bei größeren Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans auch das Landschaftsprogramm parallel geändert. Das Landschaftsprogramm bildet zugleich die zentrale Grundlage für die durchzuführende Umweltprüfung bei FNP-Änderungsverfahren.

34 Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004, BGBl. I: 1359

Aus dem Fehlen einer förmlichen Umweltprüfung kann somit kein Erfordernis für eine Neuaufstellung des Berliner Flächennutzungsplans abgeleitet werden. Der FNP basierte bereits 1994 auf einer umfassenden Würdigung der Umweltauswirkungen. Zwar unterliegen Natur und Landschaft wie auch andere Umweltfaktoren einem fortwährenden Veränderungsprozess, so dass für einzelne Teilräume die Notwendigkeit einer Neubewertung nicht ausgeschlossen werden kann. Diese aufzuzeigen, ist allerdings im sektoral und hierarchisch gegliederten Planungssystem zunächst Aufgabe der Fachplanung.

## Habitat- und Artenschutz

Die Bedeutung des Habitat- und Artenschutzrechts bedarf angesichts der Entwicklung der einschlägigen Rechtsvorschriften im Bundesnaturschutzgesetz, aber auch im Baugesetzbuch einer neuen Bewertung. Hintergrund ist die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen sogenannten FFH-Richtlinie<sup>35</sup>, die das Habitat- und Artenschutzrecht erheblich verschärft hat. Die Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht erfolgte erst sukzessive, zuletzt nach Beanstandung des Europäischen Gerichtshofes EuGH<sup>36</sup> durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes<sup>37</sup> im Jahre 2008.

In der Bauleitplanung sind die Erhaltungsziele und Schutzzwecke von Natura-2000-Gebieten als Belange in der Abwägung zu berücksichtigen. Soweit ein solches Gebiet durch die Planung allerdings in seinen maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt wird, sind die entsprechenden Belange der planerischen Abwägung entzogen und müssen berücksichtigt werden. Auch entgegenstehende ältere Darstellungen des Flächennutzungsplans können sich gegen diesen gemeinschaftsrechtlichen Habitatschutz nicht durchsetzen.

Im Land Berlin sind derzeit mit 15 FFH- und fünf Vogelschutzgebieten 6.326 Hektar als Natura-2000-Gebiete gemeldet, das entspricht 7,1 Prozent der Landesfläche<sup>38</sup>. Die gemeldeten Gebiete

werden nachrichtlich im Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm und im Flächennutzungsplan übernommen. Ein Teil der Gebiete war bereits bei Bekanntmachung im August 2005 als Natur- und Landschaftsschutzgebiete förmlich festgelegt. Für den anderen Teil der gemeldeten Gebiete werden entsprechende Unterschutzstellungen erarbeitet. Ein Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans ist nicht ersichtlich. So kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sich aus der Meldung der FFH-Gebiete kein unüberwindbares rechtliches Umsetzungshindernis für den FNP ergibt.



Foto 5: Müggelsee, 2011.

Die Verbotsnormen des nationalen und europäischen Artenschutzrechts sind erst bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben unmittelbar wirksam. Das Vorhaben muss im Einklang mit den artenschutzrechtlichen Anforderungen stehen. Verstößt das konkrete Vorhaben gegen ein artenschutzrechtliches Verbot, ist es unzulässig. Mit der Aufstellung von Bauleitplänen werden solche Entscheidungen lediglich vorbereitet. Gleichwohl entfaltet das Artenschutzrecht – soweit es gemeinschaftsrechtlich geschützte Arten betrifft – eine für die Aufstellung von Bauleitplänen beachtliche Vorwirkung. Denn bei Aufstellung eines Bauleitplans muss gewährleistet sein, dass dessen Umsetzung rechtlich und tatsächlich möglich ist und artenschutzrechtliche Verbotsvorschriften der Umsetzung nicht als striktes rechtliches Hindernis im Wege stehen<sup>39</sup>. Es reicht dabei aus, dass der Bauleitplan im Einklang mit dem Artenschutzrecht umgesetzt werden kann. Nicht erforderlich ist, dass dies für sämtliche in Betracht kommenden Umsetzungsvarianten zutrifft.

35 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, Luxemburg: 7.

36 EuGH: Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03.

37 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. Dezember 2007, BGBl. I: 2873.

38 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2005): Bekanntmachung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 26. August 2005, ABl. Nr. 48, Berlin: 3717 ff.

39 BVerwG: Urteil vom 25. August 1997, 4 NB 12/97. Vgl. Scharmer, Eckart, und Matthias Blessing (2009): Arbeitshilfe Artenschutz und Bebauungsplanung, im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam: 12 ff.

Abb. 11: Natura-2000-Gebiete Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2007.



## Seveso-II-Richtlinie

Die Seveso-II-Richtlinie<sup>40</sup> wurde im Nachgang zu einem von einer Chemiefabrik ausgegangenen schweren Unfall in der italienischen Stadt Seveso gemeinschaftsrechtlich im Jahre 1996 eingeführt mit dem Ziel, Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen zu reduzieren. Die Richtlinie enthält neben betriebsbezogenen Regelungen auch Anforderungen an die räumliche Planung<sup>41</sup>. Diese wurden im § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) umgesetzt.

§ 50 BImSchG verlangt, dass bei raumbedeutsamen Planungen die Flächen einander so zuzuordnen sind, dass Auswirkungen von schweren Betriebsunfällen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden.

Die Wirkung der artenschutzrechtlichen Verbote tritt auf der Ebene des Flächennutzungsplans nicht unmittelbar ein, da der FNP nur die Grundzüge der Planung darstellt und noch großen Spielraum für unterschiedliche Umsetzungsmodelle lässt. In aller Regel werden sich artenschutzrechtliche Erfordernisse daher erst auf der nachfolgenden Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sachgerecht lösen lassen. Auf der Ebene des Flächennutzungsplans ist deshalb lediglich zu klären, ob der vorgegebene Umsetzungsspielraum für eine artenschutzkonforme Umsetzung ausreicht. Falls dies trotz des noch groben Planungsmaßstabs im Einzelfall erkennbar ausgeschlossen sein sollte, sind die Voraussetzungen für eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten zu prüfen. Ein Abwägungsspielraum besteht nicht. Sind auch die Voraussetzungen für die artenschutzrechtliche Ausnahme nicht gegeben, stellen artenschutzrechtliche Verbote ein nicht überwindbares Planungshindernis dar. Ein unmittelbares Änderungserfordernis für den Berliner Flächennutzungsplan lässt sich auf artenschutzrechtliche Erfordernisse derzeit aber nicht stützen.

Schutzbedürftig im Sinne der Vorschrift sind neben ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete auch sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete.



Foto 6: Industriegebiet Teltowkanal, Bezirk Neukölln, 2008.

Für die Bauleitplanung ergeben sich insoweit vor allem Anforderungen im Hinblick auf die räumliche Zuordnung schutzbedürftiger Gebiete im Umfeld von Betrieben, die mit gefährlichen Stoffen im Sinne der EU-Richtlinie umgehen. Dem Störfallschutz

40 Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. EG Nr. L 010 vom 14. Januar 1997, Luxemburg: 13–33.

41 Ebenda, Art. 12.

kommt bei der Planung ein besonderes Gewicht zu, nicht aber ein genereller Vorrang<sup>42</sup>. Bei bestehenden Gemengelagen kann es deshalb bereits genügen, wenn es zu einer Verbesserung kommt<sup>43</sup>. In der Kommentarliteratur wird darauf hingewiesen, dass aus EG-rechtlichen Gründen regelmäßig ein angemessener Abstand gewahrt bleiben muss oder effektive Schutzvorkehrungen getroffen werden müssen<sup>44</sup>. Diese Anforderungen sind für die Flächennutzungsplanung von Bedeutung, weil sie einer Darstellung neuer schutzbedürftiger Baugebiete im Umfeld von Seveso-II-Betrieben entgegenstehen können<sup>45</sup>.

Im Land Berlin gibt es nach Angaben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz aktuell 33 Betriebe, die der Seveso-II-Richtlinie (96/82/EG) und der Störfall-Verordnung unterliegen<sup>46</sup>. Der angemessene Abstand beim Heranrücken von schutzwürdigen Nutzungen an bestehende Betriebe wird in der Berliner Planungspraxis derzeit durch Einzelfallgutachten im Zusammenhang mit Bebauungsplanverfahren ermittelt. Die bisherige Praxis einzelfallbezogener Gutachten hat gezeigt, dass sich auf der nachgeordneten Planungsebene in der Regel angemessene Lösungen finden lassen, so dass zunächst keine Anforderungen an die Flächennutzungsplanung entstehen.

## Luftreinhaltung und Lärminderung

In der Vergangenheit wurde das europarechtliche Immissionschutzrecht und als Folge dessen auch das deutsche Immissionschutzrecht in mehreren Schritten weiterentwickelt. Hinzuweisen ist in

42 Jarass, Hans D. (2010): Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, 8. Auflage, § 50 Rn. 22, München.

43 Moench, Christoph und Jan Hennig (2009): Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren (verhindert Seveso II die Nachverdichtung in Ballungsräumen? Seveso-II-RL 96/82/EG), in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2009, Köln: 807.

44 Jarass, a.a.O., unter Verweis auf Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Richtlinie sowie auf OVG NW, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2008: 435 f.

45 Die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat im November 2010 Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung zur Umsetzung von § 50 BImSchG in einer überarbeiteten Fassung herausgegeben. Diese Empfehlungen sind nicht verbindlich, bilden aber eine Orientierungshilfe für die planerische Bewältigung entsprechender Konflikte. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011): Die Kommission für Anlagensicherheit (KAS), Kurzfassung zum Leitfaden KAS-18, [www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS\\_18k.pdf](http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18k.pdf).

46 Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Berlin (11. März 2010): Wie viele sog. „Seveso-II-Betriebe“ gibt es in Berliner Kiezen. Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Kosche (Bündnis 90/Grüne), Abgeordnetenhaus-Drs. 2010, [www.benjamin-hoff.de/article/3538.wie-viele-sog-seveso-ii-betriebe-gibt-es-in-berliner-kiezen.html](http://www.benjamin-hoff.de/article/3538.wie-viele-sog-seveso-ii-betriebe-gibt-es-in-berliner-kiezen.html).

diesem Zusammenhang auf die EG-Luftreinhaltelinie und die konkretisierenden Tochterrichtlinien, welche bei Grenzwertüberschreitungen für bestimmte Stoffe zwingend die Aufstellung von Luftreinhaltelinien und die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Reduzierung der Luftverunreinigungen vorschreiben. Zudem wurden mit der Umgebungslärmrichtlinie<sup>47</sup> neue Anforderungen vor allem verfahrensrechtlicher Art eingeführt, die nicht nur zur regelmäßigen Erfassung der Lärmbelastungen, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Aufstellung von Lärminderungs- bzw. Lärmaktionsplänen verpflichten.



Foto 7: Grün in der Stadt, Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, 2011.

Die im Luftreinhaltelinienplan und im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen sind auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen<sup>48</sup>. Grundsätzlich bleiben die Festlegungen damit der Abwägung zugänglich<sup>49</sup>. Soweit allerdings Richtwerte überschritten werden, die nach den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen des Luftreinhaltelinienrechts zur Reduzierung der Luftverunreinigung zwingen, wird der Spielraum für abweichende Abwägungsentscheidungen nur dann bestehen, wenn andere Maßnahmen zur Reduzierung der Luftverunreinigung möglich sind<sup>50</sup>. In Ermangelung entsprechender gemeinschaftsrechtlicher Grenzwerte für den Lärm ist der Abwägungsspielraum in Bezug auf die Umsetzung der Festlegungen in Lärmaktionsplänen nicht in gleicher Weise eingeschränkt<sup>51</sup>.

47 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Erklärung der Kommission im Vermittlungsausschuss zur Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. EG Nr. L 189, Luxemburg: 12–25.

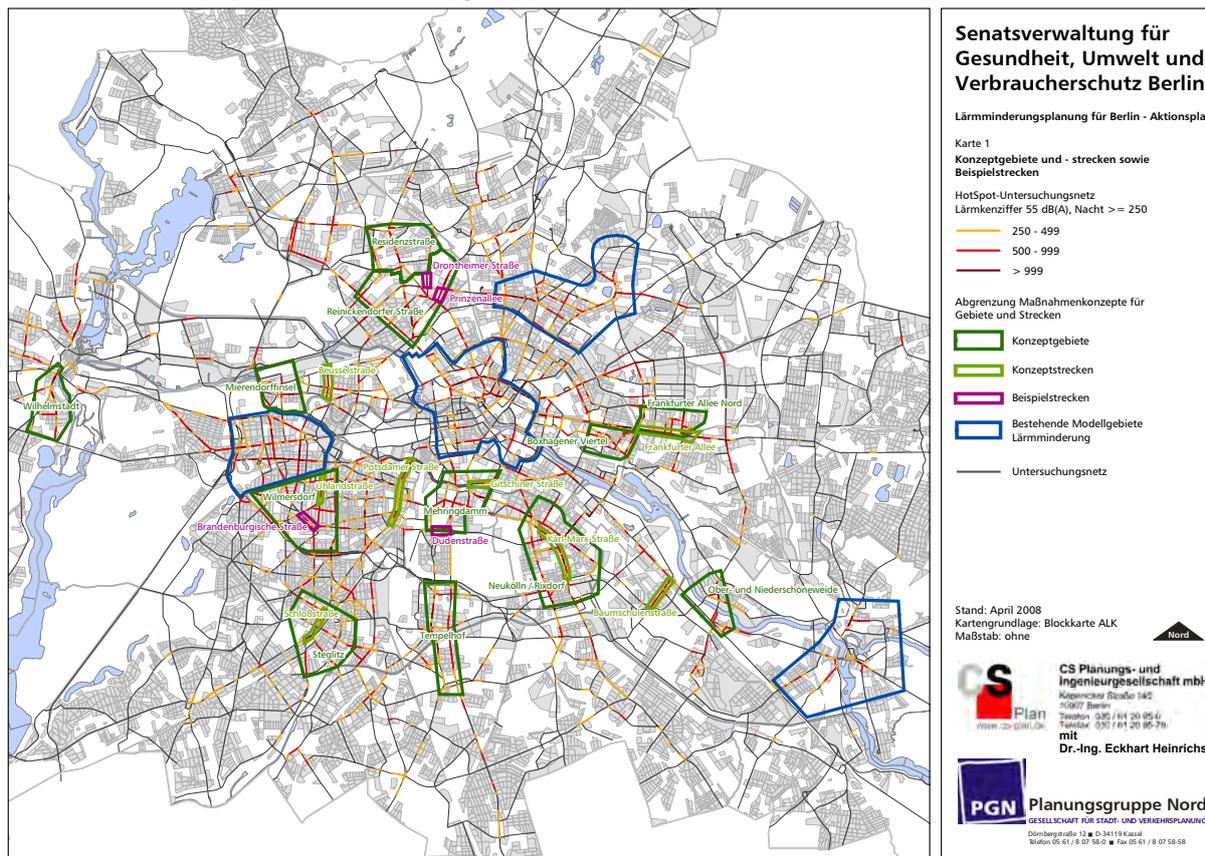
48 § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG bzw. § 47d Abs. 6 BImSchG.

49 Deutscher Bundestag (2002): Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionschutzgesetzes, BT-Drs. 14/8450 vom 6. März 2002, Berlin: 14.

50 Jarass, Hans D. (2010): Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, 8. Auflage, § 47 Rn. 46, München.

51 Ebenda.

Abb. 12: Karte Lärmaktionsplan 2008, Senatsverwaltung für Gesundheit, Berlin.



Die Analyse des flächendeckend für Berlin aufgestellten Luftreinhalteplans ergibt, dass dort keine Festlegungen getroffen werden, die ein bestimmtes Darstellungserfordernis im Flächennutzungsplan nach sich ziehen würden. Im Mittelpunkt des Plans stehen Maßnahmen im Verkehrssektor, zur eingesetzten Fahrzeugtechnik, aber vor allem auch Strategien zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens<sup>52</sup>. Durch die Akkumulation verschiedener Aufgabenbereiche (Umweltzone, verkehrsorganisatorische und verkehrstechnische Maßnahmen) sollen belastete Straßenabschnitte entlastet und die Einhaltung der Grenzwerte erreicht werden<sup>53</sup>. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgt zielgerichtet auf den nachfolgenden Planungsebenen.

Die gesamtstädtische Lärmaktionsplanung für Berlin konzentriert sich (zunächst) vor allem auf zwölf Gebiete und acht Strecken, für die individuelle Maßnahmenkonzepte entwickelt werden. Anhand der Beispiele werden typische Lösungsansätze für typische Problemlagen aufgezeigt, wobei zwischen kurzfristig und mittel- bis langfristig umsetzbaren

Maßnahmenoptionen zur Lärminderung differenziert wird. Ein Maßnahmen-schwerpunkt ist die Umorganisation und eine optimierte Straßenraumgestaltung in den jeweiligen Konzeptgebieten.

Weder aus dem Luftreinhalteplan noch aus dem Lärmaktionsplan lassen sich Erfordernisse erkennen, die Anlass zu einer Änderung der Darstellungen im Berliner Flächennutzungsplan geben. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass einzelfallbezogene Prüfungen bei Fortschreibung der Fachplanungen erforderlich werden.

52 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2005): Luftreinhalte- und Aktionsplan Berlin 2005–2010. Anhang. Anlass und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Luftqualität in Berlin – Situation, Probleme, Ursachen –. Maßnahme zur Verbesserung der Luftqualität, Berlin: A-67.

53 Ebenda: 94.

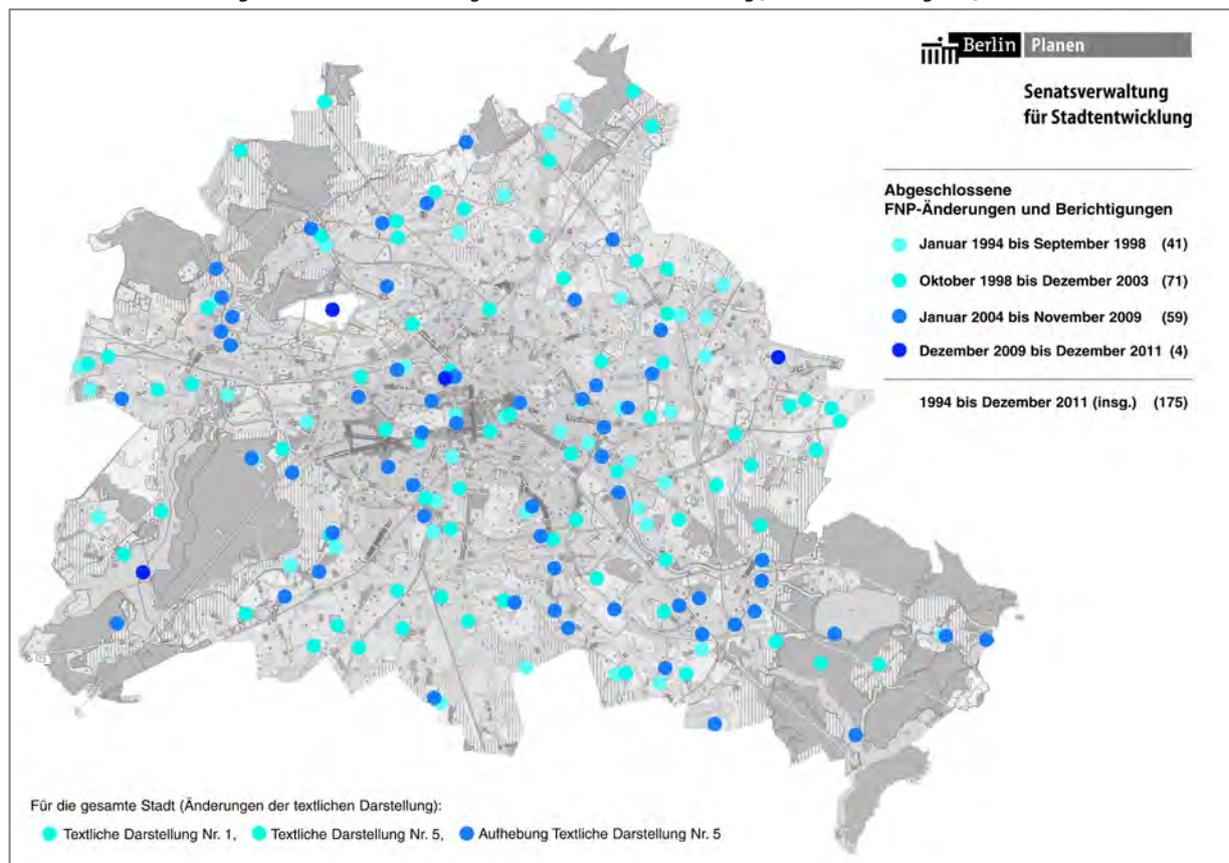


## 4. Fortschreibung und Aktualisierung des Flächennutzungsplans

Die Änderung und Ergänzung, aber auch die Neuaufstellung sind mögliche Verfahrensmodelle zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans unter Aufhebung des bisherigen Plans ist im Baugesetzbuch nicht ausdrücklich geregelt. Dagegen sieht das BauGB explizit die Möglichkeit der Änderung und Ergänzung bestehender Bauleitpläne

zu einer inhaltlichen Ergänzung und Änderung des Flächennutzungsplans an, ist thematisch aber auf die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 (Standortsteuerung von Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB) beschränkt. Sachliche Teilflächennutzungspläne können auch für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt werden.

Abb. 13: Übersichtskarte abgeschlossener FNP-Änderungen 1994–2011, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: SRP GmbH, 2011.



vor. In Bezug auf Änderungen und Ergänzungen ist zu beachten, dass diese nicht nur aus Anlass konkreter Investitionsvorhaben möglich sind. Vielmehr erlaubt das Gesetz auch großräumige Änderungen etwa für ganze Stadtteile oder aber auch thematische Ergänzungen um vormals nicht für erforderlich gehaltene Darstellungen.

Zur räumlichen Steuerung der im Außenbereich privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB kommt auch die Aufstellung eines den Flächennutzungsplan ergänzenden sachlichen Teilflächennutzungsplans (§ 5 Abs. 2b BauGB) in Betracht. Dieses Instrument bietet sich als Alternative

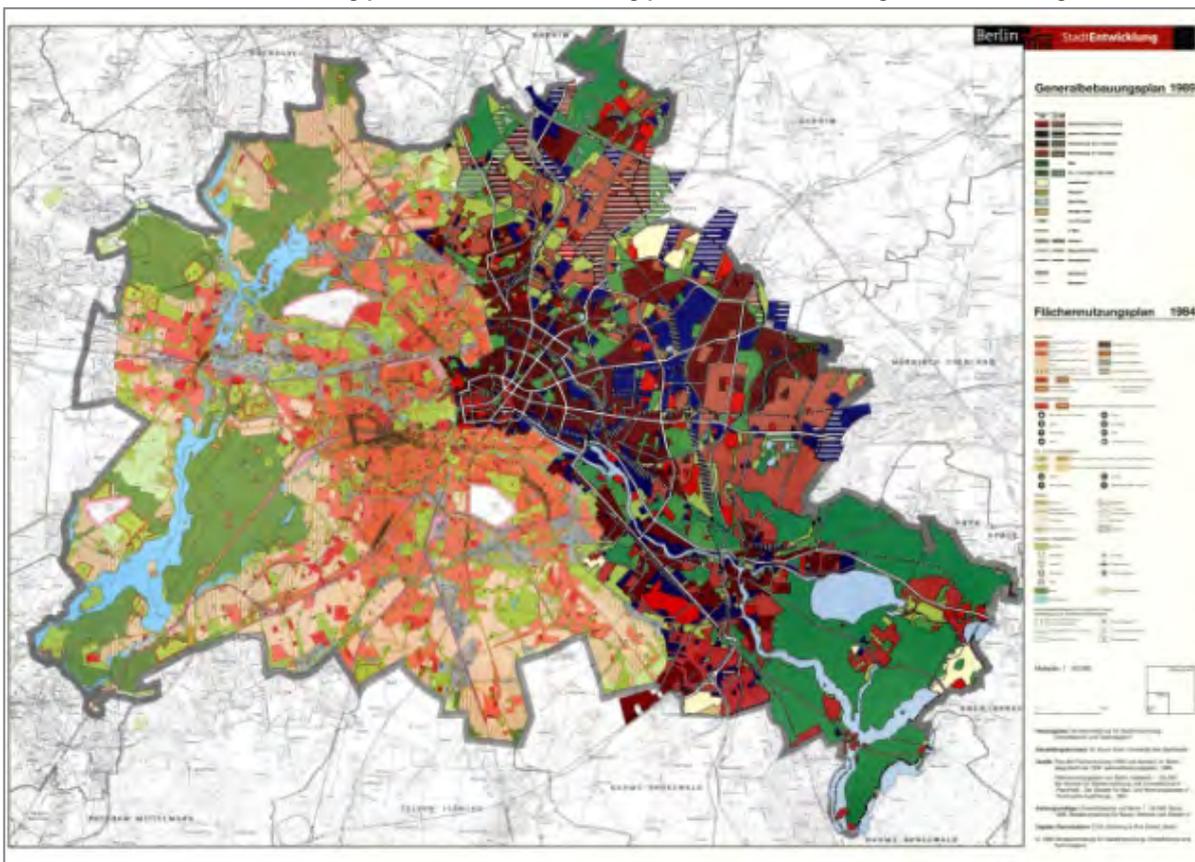
### Städtebauliche Erforderlichkeit

Für die Städte stellt sich generell die Frage, wie sie den planerischen Herausforderungen mit der vorbereitenden Bauleitplanung gerecht werden können. 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 Regel verlangt jede über den Siedlungsbestand ausgreifende Siedlungsentwicklung die Aufstellung eines vorbereitenden Bauleitplans (Flächennutzungsplans) sowie verbindlicher Bauleitpläne (Bebauungspläne). Auch die Neuordnung von größeren Flächen im Siedlungsbestand macht häufig eine Änderung des planungsrechtlichen Rahmens durch Flächennutzungsplan und Bebauungspläne erforderlich (z.B. Nachnutzung von Flughäfen, Bahnflächen, Hafenflächen etc.). Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine vollständige Neubearbeitung des Flächennutzungsplans erforderlich wird, kann damit noch nicht beantwortet werden, denn Siedlungserweiterungen

und Neuordnungen großer Areale können durchaus angemessen durch teilräumliche Änderungen des Flächennutzungsplans vorbereitet werden, ohne dass der Plan insgesamt einer grundlegenden Neubearbeitung bedarf.

**Abb. 14:** Zusammenschnitt Flächennutzungsplan 1984 und Generalbebauungsplan 1989, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.



und Neuordnungen großer Areale können durchaus angemessen durch teilräumliche Änderungen des Flächennutzungsplans vorbereitet werden, ohne dass der Plan insgesamt einer grundlegenden Neubearbeitung bedarf.

Die jeweilige Stadt kann daher als Träger des Verfahrens den für sie zweckmäßigsten Weg der Fortschreibung wählen. Es geht also weniger um die rechtliche Erforderlichkeit im Sinne einer Verpflichtung zur Neuaufstellung, sondern um die Bewertung

der Zweckmäßigkeit unterschiedlicher Wege zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Berlin hat bereits Erfahrungen mit den unterschiedlichen Verfahrensmodellen der Fortschreibung gesammelt. Anfang der 1990er-Jahre sah sich die Stadt aufgrund der Wiedervereinigung zahlreichen Aufgaben und Herausforderungen gegenüber. Nach 40 Jahren getrennter Entwicklung galt es, die beiden Stadthälften räumlich durch gemeinsame stadtentwicklungspolitische Ziele zusammenzuführen. Mit den damals vorhandenen Planungsgrundlagen konnten diese Herausforderungen nicht bewältigt werden. Während für den

westlichen Teil der Stadt ein Flächennutzungsplan aus dem Jahre 1984 vorlag, fehlten für den Ostteil der Stadt vergleichbare Planungsgrundlagen. Somit lagen ausreichend Gründe vor, um einen neuen gemeinsamen Flächennutzungsplan für Berlin aufzustellen. Seitdem erfolgt die Aktualisierung und Fortschreibung durch Änderungsverfahren. Großflächige Neuordnungen und Entwicklungen werden zudem konzeptionell auf informeller Ebene vorbereitet. Alle fünf Jahre erfolgt eine Neubekannt-

machung des Flächennutzungsplans, bei der die bereits rechtskräftigen Änderungsverfahren in die Plandarstellung integriert werden und ein FNP-Bericht veröffentlicht wird. Diese Planungspraxis hat sich bislang als ausreichend flexibel und verlässlich erwiesen und somit bewährt. Eine städtebauliche Erforderlichkeit für eine Neuaufstellung lässt sich somit für Berlin nicht erkennen.

## Regelmäßige Überprüfung

Eine gesetzliche Regelung zur Überprüfung des Flächennutzungsplans wurde mit dem EAG Bau 2004 eingeführt, mit der nächsten Novelle des BauGB allerdings bereits 2007 wieder aufgehoben. Nach der in § 5 Abs. 1 Satz 3 (BauGB 2004) zu findenden Vorschrift sollte die Gemeinde ihren Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüfen und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich, ändern, ergänzen oder neu aufstellen (Revision). Die Vorschrift war als Pflicht zur Selbstkontrolle konzipiert. Dem lag der Gedanke zugrunde, dass die Gemeinde spätestens nach Ablauf der üblichen Prognosezeiträume der Planung (Planungshorizont) überprüfen soll, ob sich die städtebaulichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung geändert haben und, soweit eine solche Veränderung zu konstatieren ist, ob darauf auf der Ebene des Flächennutzungsplans reagiert werden muss, um den städtebaulichen Anforderungen an die Entwicklung des gesamten Gemeindegebietes hinreichend Rechnung tragen zu können. Die Regelung war als Sollregelung konzipiert, so dass grundsätzlich spätestens nach 15 Jahren eine Überprüfung vorzunehmen war<sup>54</sup>.

Dass die Regelung bereits 2007 wieder aus dem BauGB gestrichen wurde, ging auf eine Initiative aus dem zuständigen Ausschuss des Deutschen Bundestages zurück<sup>55</sup>. Die Streichung sollte, so die Begründung, einer verwaltungsmäßigen Entlastung der Gemeinden dienen und dem Umstand Rechnung tragen, dass es ohnehin der kommunalen Praxis entspricht, Flächennutzungspläne bei städtebaulichem Bedarf (z.B. bei entsprechenden städtebaulichen Änderungs- und Anpassungspro-

zessen) einer Überprüfung zu unterziehen<sup>56</sup>. Nach richtiger Auffassung oblag der Gemeinde schon vor der Kodifizierung dieser formalen Überprüfungspflicht die Aufgabe, den Flächennutzungsplan ihren geänderten Planungsvorstellungen anzupassen. Diese Verpflichtung ergibt sich unmittelbar aus § 1 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Folgt eine Gemeinde dieser Verpflichtung nicht, kann dies dazu führen, dass der Flächennutzungsplan insgesamt oder zumindest in Teilen den tatsächlichen oder rechtlichen Gegebenheiten nicht mehr entspricht und deshalb funktionslos wird<sup>57</sup>. Aus diesem Grund haben die Gemeinden auch weiterhin und unabhängig von einer formalen Regelung im Gesetz die Obliegenheit, den Flächennutzungsplan dahingehend zu überprüfen, ob sich wesentliche Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung geändert haben, ob neue Herausforderungen zu bewältigen sind und wie die Entwicklung der Planverwirklichung vorangeschritten ist<sup>58</sup>.

Aus der kurzzeitigen gesetzlichen Regelung zur Überprüfung des Flächennutzungsplans lässt sich auch schließen, dass der Gesetzgeber nicht davon ausgeht, dass mit Ablauf des ursprünglichen Planungshorizontes eines Flächennutzungsplans immer mit einer Neuaufstellung reagiert werden muss. Vielmehr war lediglich eine Überprüfung vorgesehen, aus der sich dann ein Fortschreibungserfordernis ergeben konnte, aber nicht musste. Auch ließ die Regelung offen, ob eine solche Fortschreibung, soweit die Prüfung ein entsprechendes Erfordernis ergeben hat, im Wege eines Änderungsverfahrens oder im Wege einer Neuaufstellung zu erfolgen hat.

Anhand der vom Difu durchgeführten Untersuchung hat Berlin den Flächennutzungsplan ergänzend zur laufenden planerischen Aktualisierung auf Aktualität und Tragfähigkeit hin überprüft. Dabei hat die Untersuchung gezeigt, dass Berlin mit dem bislang beschrittenen Weg der Planaktualität den gestellten inhaltlichen, verfahrensbezogenen und rechtlichen Anforderungen voll gerecht wird.

54 Reidt, in: Bracher, Christian-Dietrich, Konrad Gelzer und Olaf Reidt (2004): Bauplanungsrecht, 7. Auflage, Köln: Rn. 34.

55 Deutscher Bundestag: (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, BT-Drs. 16/3308 vom 8. November 2006, Berlin: 9.

56 Ebenda: 19.

57 BVerwG, in: NVwZ 2000: 1045.

58 Löhr, in: Battis, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr (2009): Baugesetzbuch. Kommentar (11. Auflage), München: § 5 Rn. 9c. Jaeger, in: Spannowsky, Willy, und Michael Uechtritz (2009): Baugesetzbuch. Kommentar, München: XXIV, § 5, Rn. 32. BT-Drs. 15/2250 zu Nr. 7 bb.



## 5. Flächennutzungsplanung für Berlin

Der Berliner Flächennutzungsplan wurde 1994 in einer Phase starker politischer und ökonomischer Strukturumbrüche in Berlin erstellt: Wiedervereinigung, Hauptstadtbeschluss und damit verbunden zum Teil noch unsichere Prognosen einer dynamischen ökonomischen und bevölkerungsrelevanten Stadtentwicklung des wiedervereinigten Berlins

Grundlage für die nachfolgenden Planungsebenen. Erstmals wurden mit dem Berliner FNP 1994 auch die regionalen Bezüge zum Land Brandenburg im Rahmen der gemeinsamen Regional- und Landesplanung hergestellt. Der Berliner Flächennutzungsplan übernimmt zusätzlich die Funktion eines Regionalplans.

Abb. 15: Internetangebot zur Flächennutzungsplanung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2012.



bildeten neben der in weiten Teilen bereits gebauten Stadt den Ausgangspunkt für den ersten Gesamtberliner Flächennutzungsplan. Die dabei zugrunde gelegten Prinzipien (Grundsätze bzw. strategische Planungsziele und Grundannahmen) sind bis heute wichtige Basis für die kontinuierliche Fortschreibung und Aktualisierung des Flächennutzungsplans.

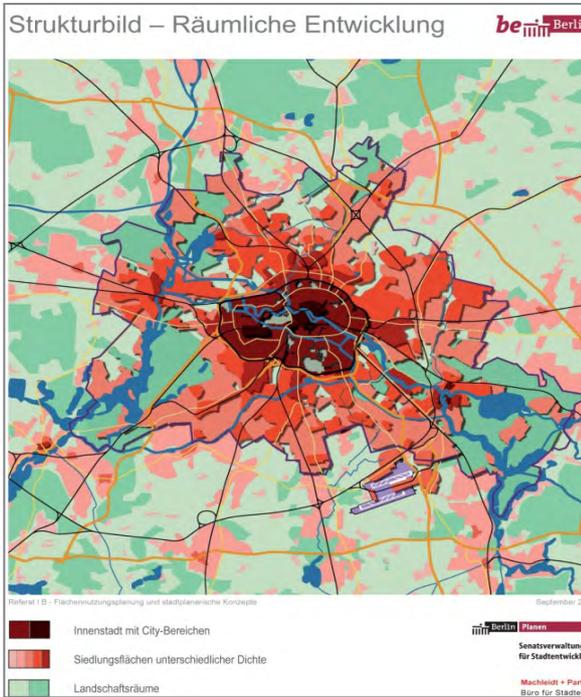
Auf Grundlage des Räumlichen Strukturkonzepts von 1992 wurde der Flächennutzungsplan in relativ kurzer Zeit erarbeitet. Seitdem stellt er für das gesamte Stadtgebiet die Art der bestehenden und geplanten Bodennutzung dar. Als vorbereitender Bauleitplan konzentriert sich der FNP dabei auf die Grundzüge der Planung, Konkretisierungen werden auf der nachgeordneten Ebene der verbindlichen Bauleitplanung vorgenommen. Der Flächennutzungsplan ist zudem wichtiger Bestandteil im System der räumlichen Planung Berlins und

### Integrative Planungsaufgabe für die Metropole

Berlin ist mit 3,4 Millionen Einwohnern die größte Metropole Deutschlands. Seit dem Mauerfall ist die Stadt von einem starken Strukturwandel und einer hohen Entwicklungsdynamik geprägt, die umfassende Veränderungen im Stadtbild und in der Stadtstruktur nach sich gezogen haben. So zählten Anfang der 1990er-Jahre die Zusammenführung beider Stadthälften, die Hauptstadtwerdung, die Inwertsetzung der klein- und großräumigen Vernetzung im regionalen, nationalen und internationalen Rahmen, der wirtschaftliche Strukturwandel, die Wiederherstellung der Verkehrsverbindungen aber auch die Sicherung und Aufwertung des grünen Charakters der Stadt zu den größten Her-

ausforderungen und Hauptthemen der Stadtplanung. Der Flächennutzungsplan muss sich dabei unterschiedlichen und teils gegensätzlichen Nutzungsanforderungen und -ansprüche stellen und integrierte, untereinander und gegeneinander abgewogene Lösungen aufzeigen.

**Abb. 16: Strukturbild Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Machleidt + Partner, 2009.**



Auch weiterhin sieht sich die Berliner Stadtentwicklung vielfältigen Ansprüchen gegenüber. Themen wie der soziale Zusammenhalt in den einzelnen Stadtteilen, die Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels, die Anpassung an den Klimawandel sind Aufgabenstellungen, für die nur in interdisziplinärer, themenübergreifender Betrachtungsweise Lösungen und Antworten gefunden werden können. Zentrale Elemente einer integrierten Stadtentwicklung sind deshalb die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts bzw. Ämter sowie die Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder. Dabei haben auch bei integrierter Betrachtung nicht alle Themen eine unmittelbare Relevanz für die vorbereitende Bauleitplanung, sind jedoch Grundlage für unterschiedliche Handlungsprogramme.

In Berlin war in der Vergangenheit speziell die soziale integrierte Stadtentwicklung Leitmotiv für zahlreiche Strategien und Maßnahmen. So nimmt auf gesamtstädtischer Ebene die fachübergreifende Sozialraumorientierung einen Schwerpunkt in der Stadtentwicklung ein. In diesem Zusammenhang erfolgt in der Berliner Verwaltung gegenwärtig die Umsetzung des vom Senat beschlossenen „Hand-

buchs zur Sozialraumorientierung“ als Grundlage einer integrierten Stadtteilentwicklung. In einzelnen Teilräumen sind es ergänzend besonders die Bund-Länder-Programme Soziale Stadt sowie Stadtumbau Ost und West, die integrierte Strategien befördern.

Um besonders in Gebieten mit hoher Problemdichte einen integrierten Planungs- und Handlungsansatz zu unterstützen, wurden darüber hinaus fünf „Aktionsräume<sup>plus</sup>“ in Berlin definiert, die quartiersübergreifende Schwerpunkträume für Aktivitäten und Maßnahmen darstellen. In integrierten Stadtteilentwicklungskonzepten werden ressort- und ebenenübergreifende Planungsansätze sowohl für das Gebiet als auch für die Gesamtstadt zu einem wichtigen strategischen Steuerungsinstrument.

Ein integratives und integrierendes Planungssystem ist nicht nur für Quartiere und Stadtteile, sondern auch für die Gesamtstadt essenziell. Sektoriale Fachpolitiken wirken sich in vielfältiger Weise räumlich aus. Diese Wirkungen sind im Rahmen eines integrierten Planungsprozesses zu koordinieren. Es geht darum, Synergien zu erschließen und insgesamt zu einer konsistenten Stadtentwicklungspolitik zu kommen. Entsprechend erarbeitet die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt zurzeit ein integriertes Stadtentwicklungskonzept 2030.



**Foto 8: Aktionsraum+, Nord-Neukölln, 2007.**

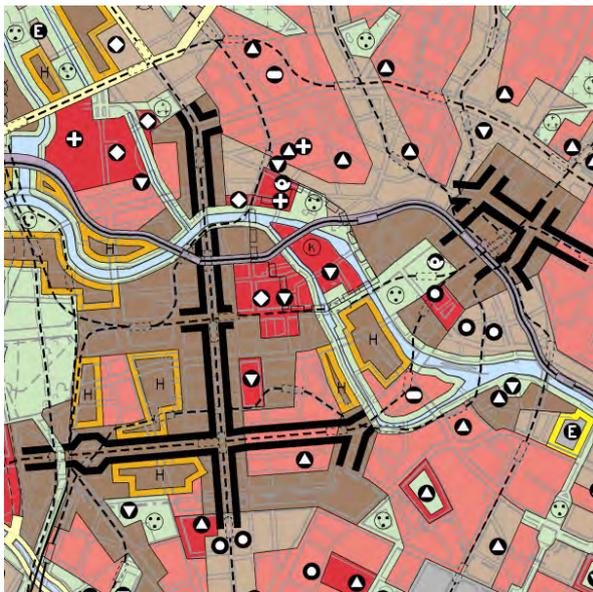
Der integrative Ansatz wird in Berlin mit der engen organisatorischen Verflechtung der sektoralen Stadtentwicklungspläne und der Flächennutzungsplanung unterstützt. Die enge Verzahnung der informellen und formellen Ebene in Berlin stellt dabei sicher, dass die vorbereitende Bauleitplanung im Gegenstromprinzip flächenrelevante Aspekte einer integrierten Stadtentwicklung aufgreift und somit die Funktion als ein verlässliches strategisches Instrument für die gesamtstädtische Steuerung von Belangen gewährleistet.

## Besonderheiten Berlins aufgrund der Verfasstheit als Stadtstaat

Entsprechend der Verfasstheit Berlins als Stadtstaat übernimmt der Berliner Flächennutzungsplan unterschiedliche Funktionen. Er wird im Zuständigkeitsbereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt für die Gesamtstadt bearbeitet. Als vorbereitender Plan stellt er die Grundlage für die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen dar, welche aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. Bebauungspläne sind sowohl innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber der Öffentlichkeit verbindlich und werden in Berlin in der Regel von den Bezirken aufgestellt. Entsprechend hat der Flächennutzungsplan in Berlin auch gegenüber den zwölf Bezirken eine wichtige gesamtstädtische Steuerungs- und Koordinationsfunktion.

Darüber hinaus erfüllt der Flächennutzungsplan im System der gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zugleich die Funktion des regionalen Raumordnungsplans (Regionalplan). In diesem Zusammenhang gestaltet er für den Kernraum der Metropolregion die Rahmenseetzungen, insbesondere des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP B-B), räumlich aus. Welche Darstellungen des Flächennutzungsplans zugleich regionalplanerische Festlegungen sind, ist mit der textlichen Darstellung Nr. 1 des

**Abb. 17:** Auszug aus dem Berliner Flächennutzungsplan, Darstellungsschwelle 3 ha, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



Flächennutzungsplans festgelegt. Aktuell bezieht sich diese Festlegung ausschließlich auf die städtischen Zentren (Haupt- und Stadtteilzentren) sowie

Autobahnen und übergeordnete Hauptverkehrsstraßen, Bahnflächen und Häfen.

Die Darstellungsschwelle des Berliner Flächennutzungsplans von 3 ha resultiert aus diesen beiden Funktionen. Sowohl für die Regionalplanung als auch gegenüber den Bezirken hat sich der Grad der Generalisierung bewährt, da auf diese Weise jeweils ausreichend planerischer Gestaltungsspielraum verbleibt. Eine parzellenscharfe und detaillierte Darstellung von Flächen und deren Nutzungen würde dagegen weder dem Erfordernis eines Regionalplans noch dem Entwicklungsspielraum hinsichtlich der verbindlichen Bauleitplanung der Bezirke gerecht werden.

Insbesondere bei übergreifenden Fragestellungen und verwaltungsinternen Abstimmungen sind die unterschiedlichen administrativen Ebenen und Dezernate sowie die damit verbundenen spezifischen Erfordernisse zu berücksichtigen.

## Instrumente des Berliner Planungssystems

Der Flächennutzungsplan ist in vielen Großstädten wie auch in Berlin Teil eines differenzierten und gestuften Systems förmlicher und informeller raumbezogener Planungen. Mit der Steuerung der in den Grundzügen dargestellten räumlichen Stadtstruktur bildet der Flächennutzungsplan den Entwicklungsrahmen für alle weiteren räumlichen Planungen, er übernimmt im Sinne des Gegenstromprinzips aber auch Ergebnisse von gesamtstädtisch-integraler Relevanz aus anderen themenspezifischen und teilräumlichen Planungen und Konzepten.

Neben den Plänen der gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg sind nach dem Berliner AGBauGB<sup>59</sup> als weitere Planungsinstrumente und Planungsebenen Stadtentwicklungspläne (StEP) sowie Bereichsentwicklungspläne (BEP) für Berlin vorgesehen, deren Ergebnisse verwaltungsintern bindend und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus werden für Teilräume Berlins Planwerke mit gesamtstädtisch bedeutsamen Entwicklungspotenzialen erarbeitet. Sie richten sich als informelle Planungsinstrumente gleichermaßen an Politik, Verwaltung,

<sup>59</sup> Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) Berlin in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 1999, GVBl.: 578.

Investoren sowie die Öffentlichkeit und ergänzen als nicht gesetzlich vorgeschriebenes Instrument das System der gesamtstädtischen Planung.

Neben dem FNP und den sektoralen Stadtentwicklungsplänen gibt es auf der gesamtstädtischen Ebene zudem das Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm (LaPro) Berlin<sup>60</sup>,

gilt dies aber auch für die Bauleitpläne, bei deren Aufstellung, Änderung und Ergänzung wiederum informelle Pläne zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Gemeint sind Rahmenplanungen, Masterpläne und ähnliche Konzepte für bestimmte Teilräume der Stadt, die im Gegenstromprinzip Anforderungen an die Bauleitplanung auslösen können.

Abb. 18: Stellung des Flächennutzungsplans im Berliner Planungssystem, Deutsches Institut für Urbanistik, 2011.



das parallel zum Flächennutzungsplan aufgestellt wurde. Bei großen Änderungsverfahren wie zuletzt der Nachnutzung der Flughäfen Tempelhof und Tegel wurde bzw. wird das Landschaftsprogramm parallel zum Flächennutzungsplan geändert.

Weiterhin wird eine Vielzahl von informellen raumbezogenen Planungen und Konzepten erarbeitet, in denen die Darstellungen des Flächennutzungsplans Berücksichtigung finden müssen. Umgekehrt

*Programme und Pläne der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg*

Eine vorgelagerte, weichenstellende Bedeutung kommt dem von beiden Ländern 2006 beschlossenen „Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg“ zu<sup>61</sup>. Das Leitbild übernimmt die Funktion eines Orientierungsrahmens für alle Akteure der Raumordnung und Stadtentwicklung und wurde

60 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm. Ergänzung, Berlin.

61 Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2006): Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam.

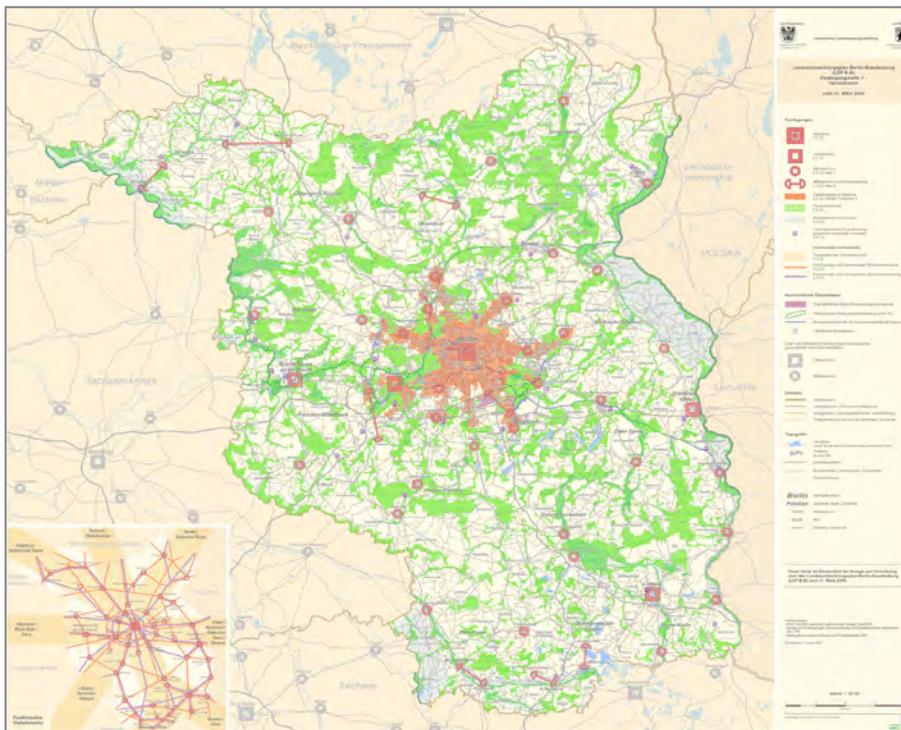
entsprechend von einem breiten gesellschaftlichen Dialog begleitet. Ziel des Leitbildes ist, eine stärkere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Region zu erreichen und die Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregion im nationalen und internationalen Kontext zu stärken. Das Leitbild identifiziert in neun Leitsätzen die vorhandenen Stärken und Potenziale der Hauptstadtregion, beschreibt Ziele für eine gemeinsame Entwicklung und benennt Schritte zu deren Umsetzung. Insgesamt werden die strategischen Ziele des Berliner Flächennutzungsplans dabei aufgegriffen und bestätigt.

Das Landesentwicklungsprogramm von 2007 (LEPro)<sup>62</sup> bildet den übergeordneten Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg<sup>63</sup>. Die Festlegungen des LEPro 2007 beschränken sich auf raumbedeutsame Aussagen und sind als Grundsätze der Raumordnung formuliert, die im Rahmen der Landes-

stadtregion mit Berlin als Hauptstadt in der Mitte und eine Stärkung der vielfältigen Teilräume Brandenburgs festgelegt. Als Leitbild wird formuliert, „Stärken zu stärken“. Das Landesentwicklungsprogramm und der Berliner Flächennutzungsplan sind aufeinander abgestimmt.

Der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg von 2009 (LEP B-B)<sup>64</sup> setzt als überörtliche und zusammenfassende Planung den Rahmen für die künftige räumliche Entwicklung in der Hauptstadtregion. Auf Basis der Grundsätze des LEPro enthält er u.a. Festlegungen zur Hauptstadtregion, zum Zentrale-Orte-System, zur Kulturlandschafts-, Siedlungs- und Freiraumentwicklung, zum großflächigen Einzelhandel sowie zur Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung. Aus dem neuen LEP B-B ergibt sich grundsätzlich kein weitergehender Anpassungsbedarf für den Berliner Flächennutzungsplan. Lediglich bei der Darstellung einzelner städtischer Kernbereiche besteht Überprüfungsbedarf.

**Abb. 19: Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS), Gemeinsame Landesplanungsabteilung, 2006.**



Der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung von 2006 (LEP FS)<sup>65</sup> sichert den Ausbau des Flughafens Schönefeld landesplanerisch ab<sup>66</sup>. Er überlagert als sachlicher Teilplan Aussagen des LEP B-B und enthält Festlegungen zur Sicherung der Flughafenfläche, zu Trassen und Korridoren der Verkehrsanbindung sowie eine Planungszone zur Siedlungs- und Bauhöhenbeschränkung. Die Berlin betreffenden Festlegungen wurden nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen. Für den engeren Wirkungsbereich

entwicklungsplanung und der Regionalplanung konkretisiert werden. Im LEPro werden eine polyzentrale und nachhaltige Entwicklung der Haupt-

des Flughafenneubaus wird zudem ein räumlicher „Handlungsschwerpunkt Flughafenumfeldentwicklung“ festgelegt, der auch mehrere Berliner Bezirke

62 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Das Landesentwicklungsprogramm Länder Berlin und Brandenburg. LePro 2007, Berlin.

63 Senatsverwaltung für Justiz Berlin (Hrsg.) (2007): Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin. Gesetz zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 15. Dezember 2007, GVBl Nr. 33 vom 22. Dezember 2007, Berlin: 629.

64 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Berlin/Potsdam.

65 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2006): Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS), Berlin.

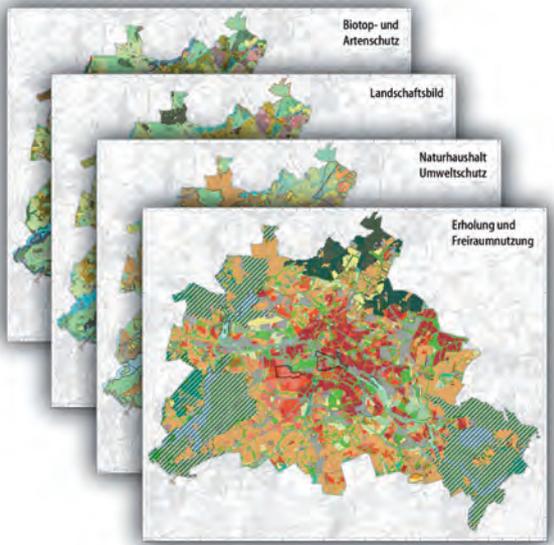
66 Verordnung der Länder Berlin und Brandenburg vom 2006, GVBl.: 509. In Kraft getreten am 30. Mai 2006.

bzw. Ortsteile umfasst. Als abwägungspflichtiger Grundsatz werden hier eine städtebauliche Neuordnung und stadtökologische Aufwertung, die Gewerbeflächensicherung und -entwicklung, die Entwicklung der verkehrlichen Infrastruktur für die Flughafenerschließung sowie ein Ausgleich flughafeninduzierter Belastungen formuliert.

### *Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm*

Über 40 Prozent des Berliner Stadtgebietes sind Grün-, Frei- und Wasserflächen. Aufgabe des Landschaftsprogramms (LaPro) innerhalb des Berliner Planungssystems ist es, die in § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes formulierten allgemeinen Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege zu konkretisieren und in den städtischen Wachstums- und Veränderungsprozess zu integrieren. Auf Basis einer Analyse und Bewertung der vorhandenen Grün- und Freiräume werden erforderliche Maßnahmen zur Umsetzung der geforderten Ziele für

**Abb. 20: Programmpläne des Landschaftsprogramms, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2006.**



das gesamte Stadtgebiet festgelegt<sup>67</sup>. Das LaPro stellt vor allem auf qualitative Ziele und Anforderungen als Ergänzung der vorbereitenden Bauleitplanung ab. Es erfüllt darüber hinaus wesentliche Funktionen der Umweltprüfung auch bezüglich der Flächennutzungsplanung. Im LaPro sind die vier aufeinander abgestimmten Programmpläne Naturhaushalt/Umweltschutz, Biotop und Artenschutz, Landschaftsbild sowie Erholung und Frei-

67 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm (LaPro), Berlin: 13.

raumnutzung enthalten. Das Landschafts- und Artenschutzprogramm wurde im Jahr 2004 ergänzt um eine gesamtstädtische Ausgleichskonzeption und die Darstellung von FFH-Gebieten als nachrichtliche Übernahme im Programmplan Biotop- und Artenschutz<sup>68</sup>.

Mit dem LaPro ist sichergestellt, dass bei einer Nutzungsänderung auf vorhandenen Frei- und Grünflächen die im Landschaftsprogramm dargestellten übergeordneten Ziele und Anforderungen berücksichtigt werden<sup>69</sup>. Durch die parallele Aufstellung und Abstimmung von LaPro und FNP sowie die wechselseitige Berücksichtigung bei Änderungen ist gewährleistet, dass die Planungen ein in sich stimmiges Gesamtkonzept darstellen.

Momentan wird das Landschaftsprogramm aktualisiert. Die Aktualisierung dient der Überprüfung und Fortschreibung der übergreifenden, großräumigen Entwicklungsziele für Natur und Landschaft. Insbesondere durch die gesetzliche Vorgabe zur Schaffung eines Biotopverbundes (§ 2a NatSchG-Bln) sind neue Grundlagen für die Überarbeitung des Programmplans Biotop- und Artenschutz zu entwickeln. Gleichmaßen werden die Programmpläne Naturhaushalt/Umweltschutz, Landschaftsbild, Erholung und Freiraumnutzung aktualisiert. Hieraus können sich ggf. Impulse für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans ergeben.

### *Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020*

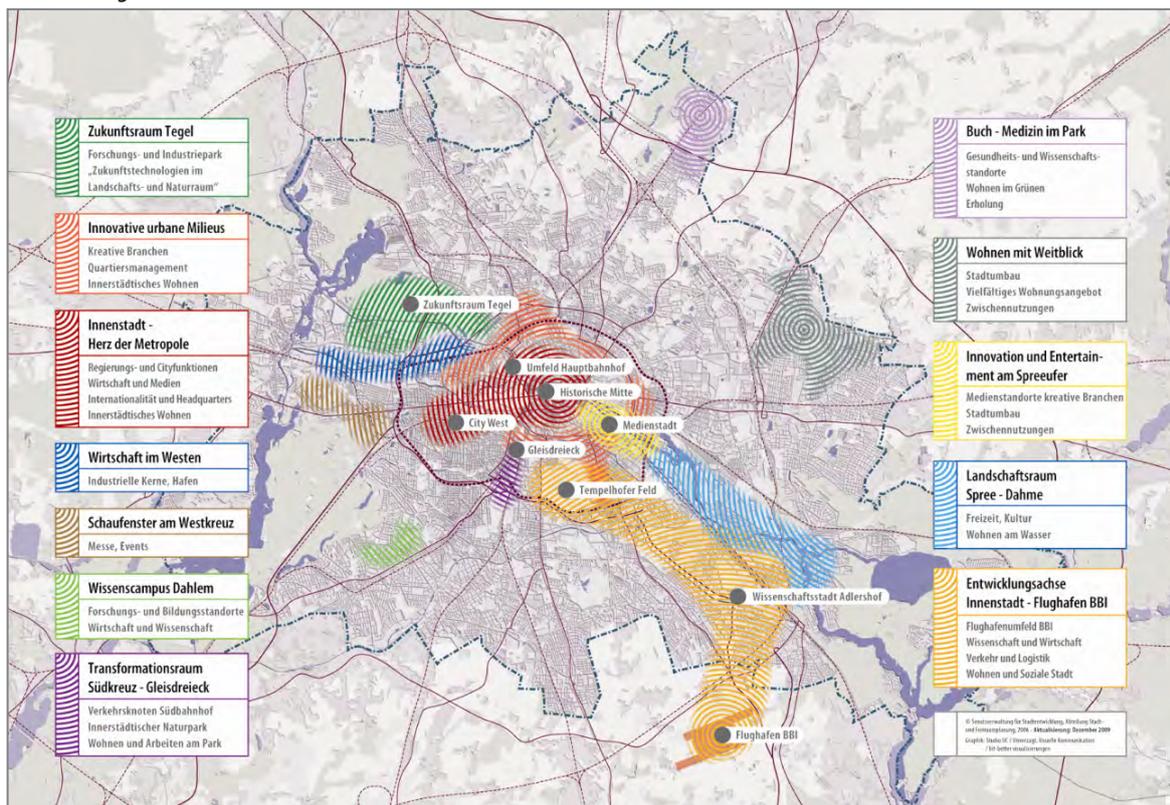
Die vielfältigen räumlich-integralen und sektoralen Planungen wurden 2004/06 mit dem Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020 (StEK) um integrierte Strategien für die künftige Entwicklung der Stadt ergänzt. Es wurden strategische Felder der Stadtentwicklung formuliert, die mehr als eine „Planskizze“ sein sollen. Im Vordergrund des StEK 2020 steht das Grundprinzip „Aktivierung und Kooperation“<sup>70</sup>. Als Ziel wurde formuliert, räumliche und sachliche Prioritäten der Stadtentwicklungspolitik zu setzen und über konkrete Leitprojekte und eine aktivierende Flächenpolitik einen Beitrag zu leisten, Stadtentwicklungspotenziale in Wert zu setzen.

68 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm, Ergänzung, Berlin.

69 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm (LaPro), Berlin: 17.

70 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (o.J.): Stadtforum Berlin. Perspektiven für Berlin. Strategien und Leitprojekte. Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020, Berlin: 13 ff.

**Abb. 21: Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020, Strategieräume, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: bit-better visualisierungen Berlin, Aktualisierung 2009.**



Die räumliche Ebene stellen im Wesentlichen die „Strategieräume“ der inneren Stadt dar, ergänzt durch weitere, für die Stadtentwicklung wichtige Teilräume wie der Nordostraum, der Landschaftsraum Dahme-Spree und die Großwohnsiedlungen in Marzahn-Hellersdorf. Die Konzentration auf die Strategieräume soll eine thematische Schwerpunktsetzung für Investitionen ermöglichen, die sich jedoch in ihrer Ausstrahlung auf das gesamte Stadtgebiet auswirken sollen. Kernpunkt der vorgesehenen Aktivitäten ist eine vorrangige Entwicklung in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Forschung, Medien und Kultur sowie soziale Stadtentwicklung.

Das StEK 2020 wurde auf der Basis des Berliner Flächennutzungsplans entwickelt. Ein Änderungserfordernis beim FNP ist demnach nicht erkennbar. Aktuell wird ein neues Stadtentwicklungskonzept 2030 erarbeitet.

### Stadtentwicklungspläne

Stadtentwicklungspläne (StEP) werden für die räumliche Entwicklung des gesamten Stadtgebietes erarbeitet. Sie sind sektorale Gesamtpläne, die aus dem Flächennutzungsplan heraus entwickelt und in denen wesentliche themenbezogene Planungsziele, Maßnahmenräume und -arten sowie

deren Prioritäten dargestellt werden. In aller Regel ergänzen und konkretisieren sie die Ziele und Darstellungen des FNP. Die Analyseergebnisse und Zielsetzungen eines Stadtentwicklungsplans können aber im Einzelfall auch zur Änderung oder Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans führen. Folgende Stadtentwicklungspläne wurden seit der Aufstellung des FNP 1994 erarbeitet:

- StEP Zentren 3 (drei Fassungen von 1999, 2005 und 2011)
- StEP Wohnen (2000, Aktualisierung in Vorbereitung)
- StEP Industrie und Gewerbe (zwei Fassungen von 2000 und 2011)
- StEP Verkehr (zwei Fassungen von 2003 und 2011)
- StEP Klima (2011)
- StEP Ver- und Entsorgung (Grundlagenermittlung von 1998/2003)

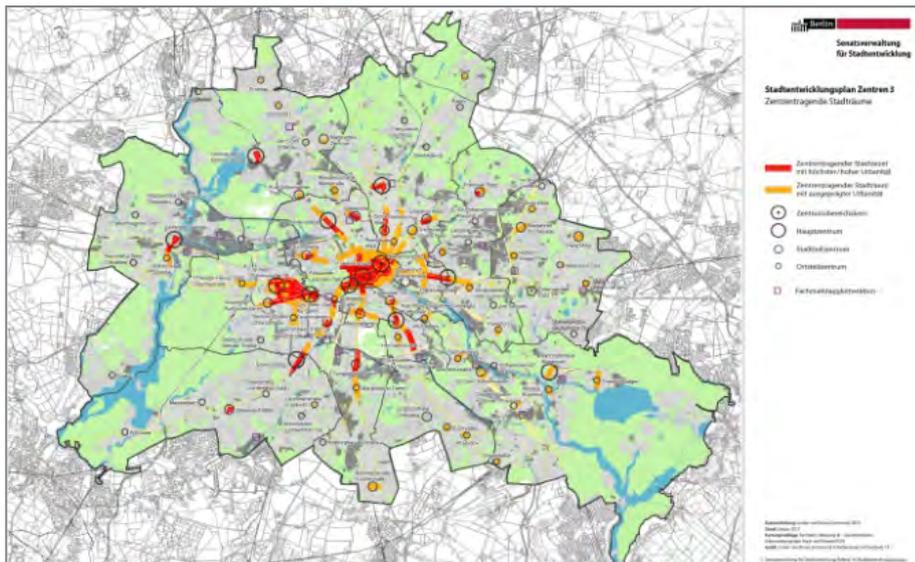
Insgesamt bestätigen die Stadtentwicklungspläne die strategischen Planungsziele des Flächennutzungsplans. So berücksichtigt der StEP Zentren die Stärkung des polyzentralen Gefüges der Stadt

durch die Weiterentwicklung bestehender Zentren. Der StEP Klima betont das Erfordernis von „Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“, hebt gleichzeitig aber auch die Vereinbarkeit mit der „Stadt der kurzen Wege“ hervor. Und auch die anderen Stadtentwicklungspläne stehen in keinem Widerspruch zum FNP. Teilweise haben die Stadtentwicklungspläne aber ein Änderungserfordernis für den Flächennutzungsplan ausgelöst. Die entsprechenden Änderungen konnten aber letztendlich die Steuerungsmöglichkeiten der vorbereitenden Bauleitplanung stärken und die Aktualität des Plans sichern.

### Stadtentwicklungsplan Zentren 3 (2011)

Der Stadtentwicklungsplan StEP Zentren 3<sup>71</sup> basiert auf den früheren StEP Zentren 1 (1999) sowie StEP Zentren 2 (2005) und formuliert als übergeordnete

**Abb. 22: Stadtentwicklungsplan StEP Zentren 3 (zentrentragende Stadträume), Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Junker und Kruse, Dortmund, 2011.**



stadtplanerische Ziele die Erhaltung und Stärkung der städtischen Zentren, die Sicherung einer flächendeckenden und wohnungsnahen Grundversorgung im gesamten Stadtgebiet sowie die stadt- und zentrenverträgliche Integration großflächiger Einzelhandelseinrichtungen.

Zur Konkretisierung werden Leitlinien und Steuerungsgrundsätze benannt, die sich im Wesentlichen an den strategischen Planungszielen des Berliner Flächennutzungsplans orientieren. Die Leitlinien werden wiederum Grundlage für eine anstehende Überarbeitung der Ausführungsvorschrift AV Ein-

71 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, Berlin.

zelhandel sein und waren in diesem Zusammenhang bereits Gegenstand einer Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus<sup>72</sup>. Danach soll die Entwicklung des großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandels noch stärker auf die vorhandenen Zentren gelenkt werden. Zugleich ist die Einzelhandelsentwicklung in gewerblichen Bauflächen weiter zu begrenzen. Auch sind die gemischten Bauflächen der Nutzungskategorie M 1 im FNP zu überprüfen, da aus ihnen Kerngebiete mit großflächigem Einzelhandel entstehen können, auch wenn sie nicht das Symbol Einzelhandelskonzentration aufweisen. Zu prüfen ist auch, ob künftig gesonderte Standorte für großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (Fachmärkte) im FNP dargestellt werden – dazu wäre eine Änderung des FNP erforderlich. Hierfür benennt der StEP Zentren mögliche Standorte, welche die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Zentren nicht in Frage stellen. Der Themenschwerpunkt Fachmarkttagglomeration wird gegenwärtig in einer eigenen Konzeption vertieft<sup>73</sup>.

### Stadtentwicklungsplan Wohnen (2000)

Der Stadtentwicklungsplan StEP Wohnen<sup>74</sup> setzt sich sowohl mit einer möglichen Bestandentwicklung im Stadtgebiet als auch mit einer gezielten Neubaupolitik auseinander. Er bestätigt die Wohnbauflächen, welche im FNP in den verschiedenen Stadträumen der Innenstadt sowie im West-,

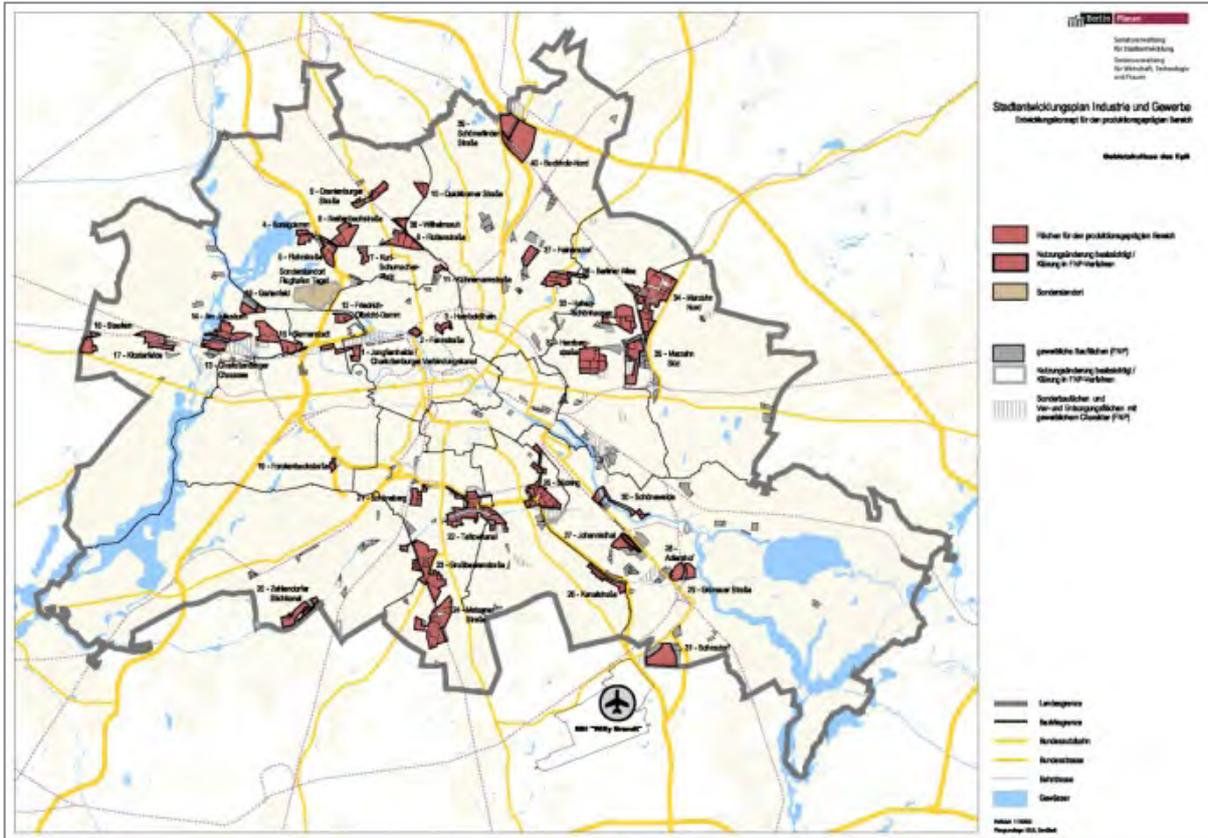
Südost- und Nordostraum zur Unterstützung von gemischten Nutzungsstrukturen dargestellt werden. Neubauentwicklung soll sich zunächst auf den Innenbereich konzentrieren, wobei besonders attraktive Flächen in urbanen und wasserbezogenen Lagen zu entwickeln sind. Vorgeschlagen wird zudem eine Verdichtung von Gebieten in offener Bauweise, insbesondere im Ostteil der Stadt. Dass eine solche Verdichtung eine Änderung des Flä-

72 Abgeordnetenhaus Berlin (2011): 16. Wahlperiode, Mitteilung – zur Kenntnisnahme –: Stadtverträgliche Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsunternehmen, Drucksache 16/3834 vom 27. Januar 2011, Berlin: 10 ff.

73 Ebenda.

74 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen. Neubauentwicklung, Berlin.

**Abb. 23: Stadtentwicklungsplan StEP Industrie und Gewerbe, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen. Grafik: Baasner Stadtplaner GmbH und regioconsult, 2011.**



chennutzungsplans erforderlich machen würde, ist nicht ersichtlich. Allenfalls für Teilflächen wäre eine Heraufzoning von W 4 auf W 3 zu prüfen.

Obwohl die im FNP dargestellten Neubaupotenziale bislang nicht ausgeschöpft wurden, sieht der Stadtentwicklungsplan von einer Flächenrücknahme ab, um für langfristige Planungen genügend Spielraum offenzuhalten. So sind auch die Stadterweiterungsflächen im Nordost-Raum weiterhin als strategische Bauflächenreserven anzusehen. Auch die übrigen Flächenreserven im FNP werden durch den StEP bestätigt und um Bereiche für 17.000 WE erweitert. Die zusätzlichen Flächen wurden bereits teilweise in der Stufenplanung zum Berliner Flächenutzungsplan berücksichtigt.

Infolge einer Umorientierung vom geförderten Mietwohnungsbau zum freifinanzierten eigentumsorientierten Wohnungsbau benennt der StEP Wohnen zudem eine Reihe von landeseigenen Flächen, auf denen Leitprojekte für städtisches Wohnen realisiert werden sollen (z.B. Molkenmarkt, Spittelmarkt, Alexanderstr., Ober- und Niederschöneweide, Dahmeufer). Für diese wie auch für weitere Standorte (z.B. Klingelhöfer Straße, Friedrichswerder, Güterbahnhof Grunewald) werden FNP-Änderungsverfahren zugunsten von Wohnbauflächen vorgeschlagen, die z.T. bereits erfolgt sind.

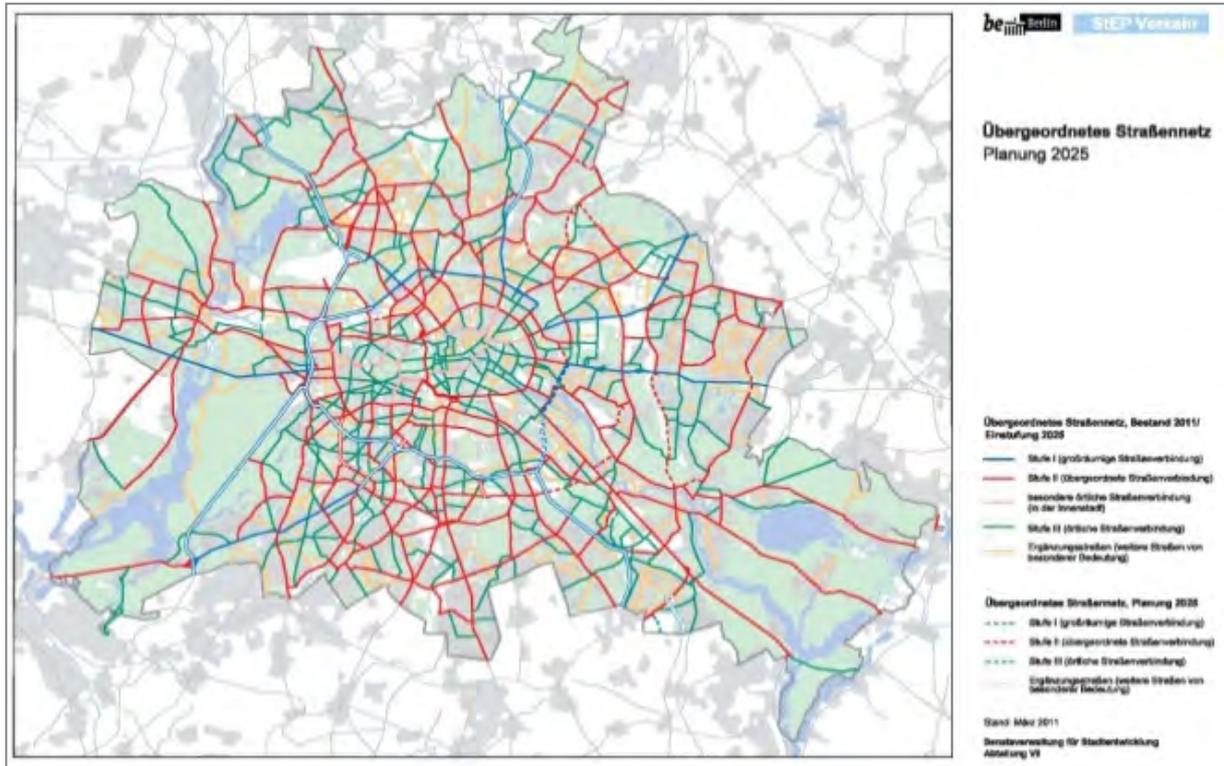
Mit der derzeitigen Aktualisierung des StEP Wohnen wird die Tragfähigkeit der FNP-Darstellungen erneut überprüft, eventuelle Änderungserfordernisse werden aufgezeigt.

#### *Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produktionsgeprägten Bereich (2011)*

Der StEP Industrie und Gewerbe 2011 ersetzt den StEP Gewerbe aus dem Jahr 2000 und das Entwicklungskonzept für den produktionsgeprägten Bereich (EpB) von 2004. Beide sind nunmehr in einem StEP zusammengeführt. Die Flächenkulisse der gewerblichen Bauflächen im Berliner Flächenutzungsplan bildet die räumliche Bezugsbasis<sup>75</sup>. Insgesamt werden die Flächenpotenziale auf gesamtstädtischer Ebene als angemessen bis über den Zeitraum 2020 hinaus angesehen. Gleichwohl werden ergänzend dazu einzelne Neudarstellungen und Erweiterungen bestehender Gebiete vorgeschlagen.

<sup>75</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin.

Abb. 24: Stadtentwicklungsplan StEP Verkehr, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass ein Teil der vorhandenen Unternehmen möglichst große Spielräume bei der Flächenausweisung benötigt, z.B. im Hinblick auf einen 24-Stunden-Betrieb, auf die Umsetzung neuer Logistikkonzepte, auf die Umstellung von Produktionsverfahren, aber auch aufgrund neuer Vorschriften beim Umgang mit gefährlichen Stoffen (12. BImSchVO). In diesem Zusammenhang werden fünf Standorte benannt, die gesondert entwickelt und gesichert werden sollten, so dass ein Heranrücken sensibler Nutzungen vermieden wird. Hierzu zählen der Clean Tech Business Park in Berlin-Marzahn, der BBI Business Park in Berlin-Treptow, der ehemalige Flughafen Tegel und die Flächen an der Freiheit in Berlin-Spandau.

Soweit für die gewerbliche Flächenkulisse erforderlich, wurden bereits FNP-Änderungsverfahren eingeleitet oder durchgeführt. Umgekehrt berücksichtigt der StEP Industrie und Gewerbe auch laufende FNP-Änderungsverfahren zu einzelnen Flächen, die einen Verzicht auf die Darstellung als gewerbliche Baufläche vorsehen. Für weitere Flächen, die aufgrund der Nachfragesituation als entbehrlich eingeschätzt werden, wird eine Prüfung über den Verbleib in der gewerblichen Flächenkulisse empfohlen. Für die Flächen, für die ein gesonderter Entwicklungsbedarf gesehen wird, wurden z.T. bereits vertiefende Konzepte erarbeitet.

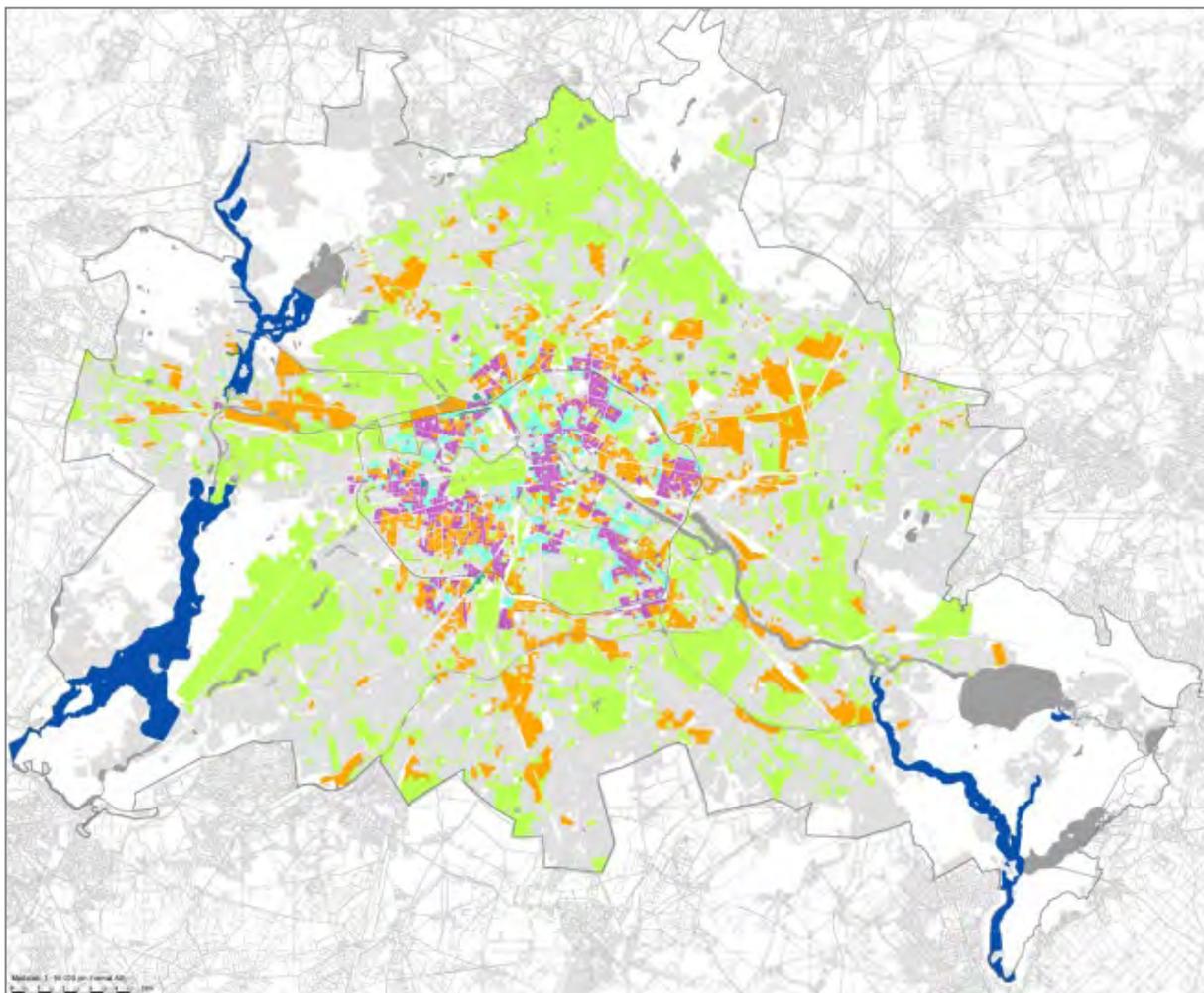
#### Stadtentwicklungsplan Verkehr (2011)

Auf der Basis eines Zielkatalogs für eine nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung benennt der Stadtentwicklungsplan StEP Verkehr<sup>76</sup> ein Handlungskonzept für den Zeitraum bis 2025. Das Konzept gliedert sich in Teilstrategien und enthält raumstrukturelle, preis- und ordnungsrechtliche, ordnungspolitische, organisatorische, informations- und motivationsbezogene sowie infrastrukturelle Maßnahmen. Die Teilstrategien umfassen alle verkehrsrelevanten Aspekte, vor allem aber Maßnahmen des Verkehrsmanagements zur Reduzierung von Umweltauswirkungen (Lärm, Luft, Abgase, Klimaschutz) und zur Verbesserung der Umwelt und Lebensqualität.

Die Aussagen und Ergebnisse richten sich vor allem an die nachgeordneten Planungsebenen. Flächenrelevant für den FNP sind dagegen die Szenario-Aussagen zum Weiterbau der A 100 und der Tangential-Verbindung Ost, die der Netzschließung dienen. Beide Trassen sind im Flächennutzungsplan bereits seit 1994 dargestellt.

<sup>76</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Verkehr, Berlin.

Abb. 25: Stadtentwicklungsplan StEP Klima, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Herwarth und Holz, Berlin, 2011.



### Stadtentwicklungsplan Klima (2011)

Der Stadtentwicklungsplan StEP Klima<sup>77</sup> befasst sich mit den räumlichen und stadtplanerischen Aspekten des Klimas in Berlin. Als Instrument erstellt er vor allem klimarelevantes Abwägungsmaterial, das bei der Aufstellung formeller Planwerke zu berücksichtigen ist. Im Mittelpunkt steht die Anpassung an den Klimawandel, ergänzt um Aussagen zum Klimaschutz. Der StEP Klima konzentriert sich vor allem auf wichtige Teilaspekte der räumlichen Planung, insbesondere auf die Anpassung des baulichen Bestandes, des öffentlichen Raumes sowie der öffentlichen und privaten Freiflächen. Als oberstes Ziel wird formuliert, die Lebensqualität in der Stadt unter den Vorzeichen des Klimawandels zu sichern und zu verbessern.

Es werden vier Handlungsfelder benannt, in denen Maßnahmen zu ergreifen sind. Im Handlungsfeld Bioklima geht es um gesundheitliche Belastungen und Gefahren, denen die Bevölkerung Berlins durch

Temperaturanstiege und Hitzeperioden ausgesetzt ist. Im Handlungsfeld Grün- und Freiflächen werden die stadtklimatischen Ausgleichswirkungen der Grün- und Freiflächen untersucht sowie deren eigene Betroffenheit und Gefährdung als Folge des Klimawandels analysiert. Im Zentrum des Handlungsfeldes Gewässerqualität und Starkregen stehen die Auswirkungen auf Quantität und Qualität von Oberflächengewässern und das Grundwasser sowie auf die Leistungsfähigkeit der Kanalisation. Das vierte Handlungsfeld beschäftigt sich mit den raumrelevanten Möglichkeiten des Klimaschutzes, insbesondere hinsichtlich der Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.

In einem Aktionsplan werden Stadträume mit prioritärem Handlungsbedarf aufgeführt und anhand von zwölf Aktionsplanprojekten „Gute Beispiele“ untersetzt. Diese können im Rahmen konkretisierender Planungen und Maßnahmen umgesetzt werden. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der Erhalt und die Weiterentwicklung örtlicher Kaltluftentstehungsgebiete bzw. Kaltluftaustauschgebiete, die den Kaltluftzustrom

<sup>77</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima, Berlin.

gewährleisten. Erörtert werden zudem Möglichkeiten des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der Solarnutzung und Geothermie.

Grundsätzlich bestätigt der StEP Klima wesentliche Aspekte der strategischen Zielsetzungen der Flächennutzungsplanung. Konkrete Änderungserfordernisse resultieren zunächst nicht aus dem Konzept, können sich aber ggf. in Bezug auf eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und ihrer stadtstrukturellen Einbindung künftig noch ergeben.

#### Stadtentwicklungsplan Ver- und Entsorgung (1998/2003)

Der Stadtentwicklungsplan StEP Ver- und Entsorgung<sup>78</sup> liegt bislang als Grundlagenermittlung vor. Diese umfasst die Ausgangsbedingungen, den Bestand an übergeordneten Anlagen, Standorten, Leitungsnetzen und Versorgungsbereichen sowie eine Darstellung der Anforderungen und Probleme bei der Ver- und Entsorgung. Auch Planungen und laufende Vorhaben von Ver- und Entsorgungsunternehmen werden für die sechs Themenbereiche Elektroenergie, Gas- und Wärmeversorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Regenwasserableitung und -behandlung aufgeführt.

Laut aktuellem Arbeitsstand wurden im Energiebereich bisher einzelne Kraftwerksstandorte als „Kaltreserve“ außer Betrieb genommen, für das Heizkraftwerk Charlottenburg erfolgte die Umstellung auf Erdgas, die Kraftwerke Rudow und Oberhavel wurden aufgegeben. Nach Realisierung der Abwasserdruckleitung zum Klärwerk Waßmannsdorf und zum Klärwerk Schönerlinde wurde das Klärwerk Falkenberg stillgelegt. Die in diesem Zusammenhang erforderlichen FNP-Änderungsverfahren wurden durchgeführt und Nachnutzungen bestimmt.

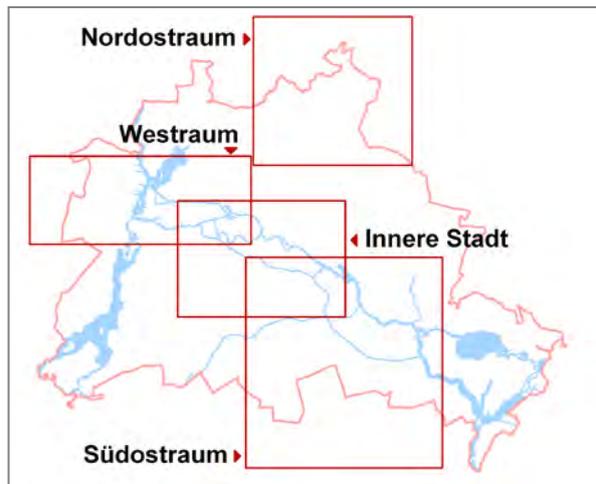
Eine Aktualisierung der Grundlagen des StEP Ver- und Entsorgung wird in 2012 geprüft. Sofern sich hieraus eine Relevanz für die Flächennutzungsplanung ergeben sollte, erfolgt eine entsprechende planerische Umsetzung über FNP-Änderungsverfahren.

<sup>78</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2011): Planen. Thematische Planung. Stadtentwicklungsplan Ver- und Entsorgung: [www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/versorgung/einfuehrung.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/versorgung/einfuehrung.shtml).

#### Planwerke für Teilräume und Bereichsentwicklungspläne

Bei den Planwerken handelt es sich um informelle Planungsinstrumente, die sich mit einzelnen Schwerpunkträumen beschäftigen. Sie werden für Teilräume Berlins mit gesamtstädtisch bedeutsamen Entwicklungspotenzialen erarbeitet und richten sich gleichermaßen an Politik, Verwaltung, Investoren und Öffentlichkeit. Damit ergänzen sie das System der gesamtstädtischen Planung und konkretisieren die Darstellungen des Flächennutzungsplans.

Abb. 26: Übersicht Planwerke, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



Unterliegen einzelne Teilräume einem besonderen Umnutzungsdruck oder soll ein konkretes Investitionsvorhaben realisiert werden, erfolgt zur Konkretisierung einzelner Planwerke die Erarbeitung vertiefender teilräumlicher Konzepte<sup>79</sup>:

- Planwerk Nordostraum Berlin (2006/7)
- Planwerk Westraum Berlin (2004)
- Planwerk Innenstadt Berlin (1999)
- Planwerk Innere Stadt (2010/11)
- Planwerk Südostraum Berlin (2009)

Unterliegen einzelne Teilräume einem besonderen Umnutzungsdruck oder soll ein konkretes Investitionsvorhaben realisiert werden, erfolgt zur Konkretisierung einzelner Planwerke die Erarbeitung vertiefender teilräumlicher Konzepte<sup>79</sup>:

<sup>79</sup> Die teilräumlichen Masterpläne, Konzepte, Leitlinien und Leitbilder werden im Rahmen der jeweiligen Planwerke mitbehandelt.

- Masterplan Buch (Teil des Nordostrums, 2003)
- Masterplan Gateway BBI (Teil des Südostrums, 2007)
- Zukunftsraum Tegel (Teil des Westraums, 2010/2011)
- Masterplan Heidestraße (Innere Stadt, 2009)
- Leitbild Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg (Südostrum, 2001)
- Leitbilder und Strategien für die südliche Friedrichstadt (Innenstadt, 2007)
- Leitlinien für die City West (Innere Stadt, 2009)

Die Planwerke und vertiefenden Konzepte haben in der Vergangenheit unterschiedliche Anpassungserfordernisse für den Flächennutzungsplan ausgelöst. Auch führten Masterpläne und andere Leitbilder vereinzelt zu kleinteiligen Änderungen, die aber das Grundgerüst des Berliner Flächennutzungsplans nicht in Frage stellten.

#### *Planwerk Nordostrum Berlin (2006/07)*

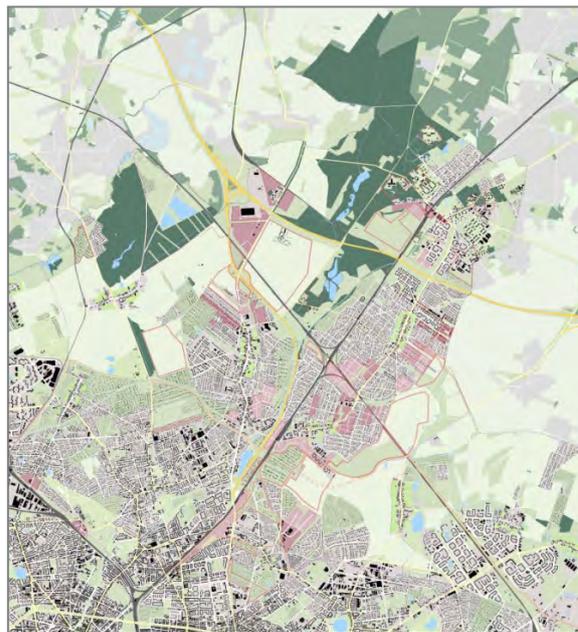
Räumlich umfasst das Planwerk Nordostrum<sup>80</sup> den radialen Siedlungskorridor zwischen den Ortsteilen Pankow und Buch. Als wichtige Ziele werden die Qualifizierung als attraktiver Wohn- und Arbeitsstandort, die Nutzung der gesamtstädtisch bedeutsamen Potenziale des Gesundheits- und Forschungsstandortes Buch, der geordnete Abschluss begonnener Entwicklungen in Karow-Nord und Buchholz-West, die Nutzung der Gewerbeflächenpotenziale, die behutsame Weiterentwicklung des Verkehrsnetzes sowie die Aufwertung der dörflichen Strukturen und ihrer Vernetzungen angesehen. Außerdem werden Ziele für die landschaftsplanerische Entwicklung aufgezeigt. Das ursprünglich im FNP verankerte Ziel einer großräumigen Stadterweiterung bzw. -ergänzung wird zurückgestellt, die Option dafür aber offengehalten. Eine grundlegende Abweichung vom FNP besteht insoweit nicht.

Für den Bereich Buch wurde darüber hinaus ein Masterplan<sup>81</sup> erarbeitet, der eine Konkretisierung

80 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Planwerk Nordostrum Berlin 2006, Berlin.

81 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2003): Masterplan Buch, Berlin.

**Abb. 27:** Planwerk Nordostrum, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Planungskontor, Machleidt + Partner, Seebauer, Wefers und Partner, bgmr, 2006/2007.



für den Teilraum vornimmt und den Ausbau als Gesundheits-, Wissenschafts- und Technologiestandort als Leitziel formuliert. In „Städtebaulichen Grundsätzen“ zu den Themen „Bauliche Struktur“, „Landschaftsbild“ und „Gesundheitsstandort“ werden zudem Aussagen zur Weiterentwicklung und Qualifizierung von Buch gemacht. Durch den Masterplan ergeben sich dadurch keine Änderungserfordernisse für den Flächennutzungsplan.

#### *Planwerk Westraum Berlin (2004)*

Räumlich umfasst das Planwerk Westraum<sup>82</sup> das Gebiet zwischen Westhafen, Flughafen Staaken, Flughafen Tegel und Olympiastadion. Für 15 Vertiefungsräume werden „Nutzungsspektren“ angeboten und Vorschläge für das öffentliche und private Handeln aufgeführt. Die in diesem Zusammenhang formulierten Leitlinien thematisieren den wirtschaftlichen Strukturwandel: neue Perspektiven trotz Nutzungswandel und Schrumpfung, Entwicklung der Landschaftsstrukturen mit Anziehungskraft, Neu-Tegel – Integration eines neuen Stadtraums.

Für die Nachnutzung des Flughafens Tegel hat das Planwerk frühzeitig Ideen vorgestellt. Neben Empfehlungen für die gewerbliche Nutzung des Terminals werden die Entwicklung eines Wohnquartiers auf dem östlichen Teil des Flughafens sowie die Umwandlung bestehender Siedlungsbereiche

82 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Planwerk Westraum, Berlin.

Abb. 29: Planwerk Westraum, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Seebauer, Wefers und Partner und Conradi, Braum & Bockhorst, 2004.



Foto 9: 1. Standortkonferenz Tegel, 2008.

(Kleingärten) am Hohenzollernkanal zu Bauland vorgeschlagen.

Weiterführende und konkretisierende Aussagen zu Tegel enthält darüber hinaus das in den Jahren 2008–2011 mit mehreren Standortkonferenzen und Planungswerkstätten erarbeitete Strukturkonzept „Zukunftsraum Tegel – Herausforderungen und Chance“<sup>83</sup>. Hier werden die ursprünglichen Vorschläge für die Entwicklung des Landschaftsraums präzisiert, aber auch größere Potenziale zur Stärkung der Wirtschaftskraft durch gewerbliche Nutzungen sowie für Mischnutzungen in Bereichen mit hoher Erschließungsgunst aufgezeigt.

In einem parallelen Planungsprozess wurden die Nutzungsvorstellungen des Strukturkonzeptes weiter konkretisiert und das FNP-Änderungsverfahren durchgeführt. Diese Änderung wird im Weiteren noch vorgestellt.

83 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: Stadtplanerische Konzepte, Zukunftsraum Tegel – Herausforderung und Chance, vgl. [www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtplanerische\\_konzepte/txl/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtplanerische_konzepte/txl/).

#### Planwerk Innenstadt Berlin (1999)

Das Planwerk Innenstadt<sup>84</sup> weicht in seiner Entstehungsgeschichte wie auch in seiner methodischen und inhaltlichen Erarbeitung von den anderen Planwerken ab. Es wurde im Rahmen umfangreicher Beteiligungsverfahren, Werkstätten und stadtwirtschaftlicher Gutachterverfahren erstellt und von Senat und Abgeordnetenhaus beschlossen.

Hauptziel und damit auch Leitbild des Planwerkes ist die Wiederherstellung der historischen Mitte und die Aufwertung des City-Bereichs am Bahnhof Zoo. Die tatsächlichen und unsichtbaren Grenzen der jahrzehntelang geteilten Stadt gilt es dabei konzeptionell zu überwinden und ein gleicherma-

Abb. 28: Planwerk Innenstadt, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 1999.



84 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (1999): Planwerk Innenstadt Berlin, Berlin.

ßen anschauliches wie einheitliches Gesamtbild des historischen Zentrums und der City West aufzuzeigen.

Das Planwerk Innenstadt ist Teil einer Strategie, um die Innenstadt Berlins als Zentrum einer europäischen Metropole schrittweise wiederzugewinnen und neu zu interpretieren. Mehrere FNP-Änderungsverfahren wurden in diesem Zusammenhang eingeleitet und kamen bereits zum Abschluss. Sie hatten zum Ziel, den umfangreichen Vorstellungen von der Neugestaltung, vom Rückbau überdimensionierter Verkehrsschneisen und von der kritischen Rekonstruktion des alten Stadtgrundrisses gerecht zu werden.

*Planwerk Innere Stadt (2010/2011)*

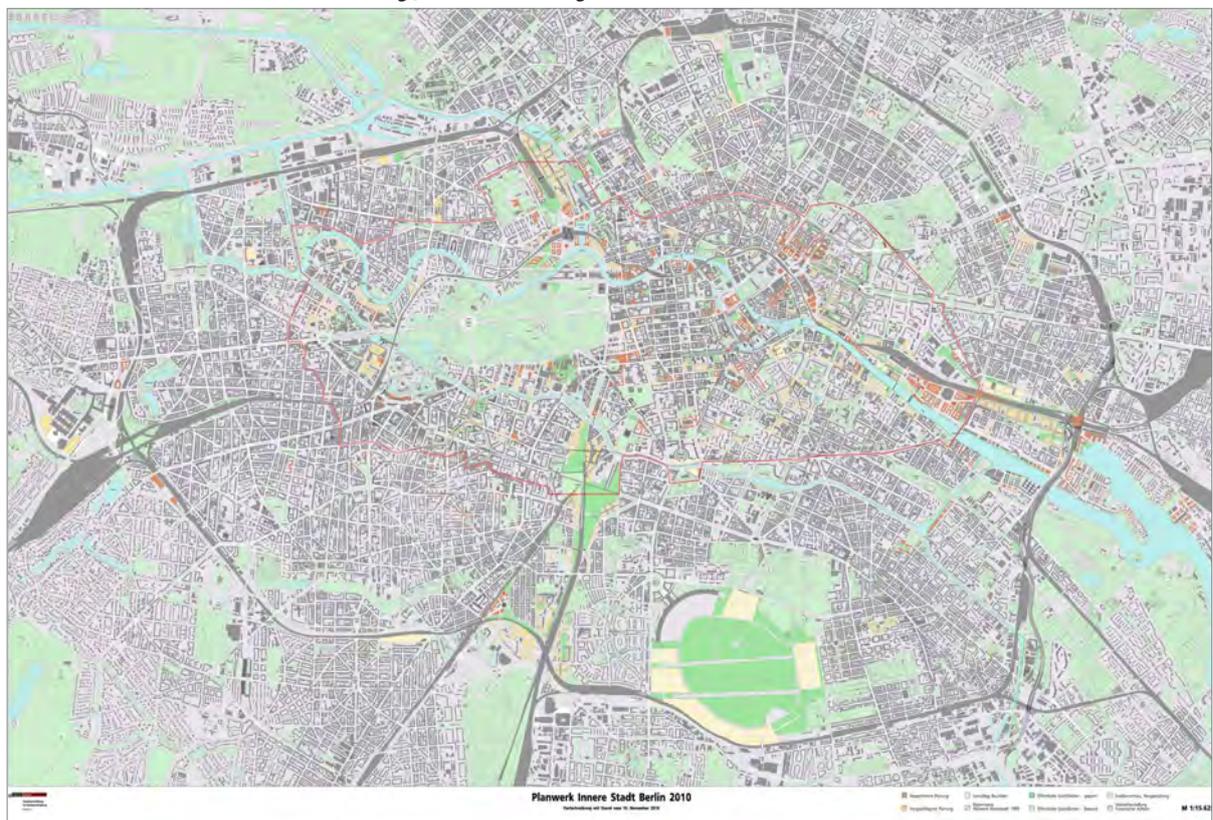
Das Planwerk Innere Stadt<sup>85</sup> baut auf dem Planwerk Innenstadt auf, ist räumlich aber weiter gefasst und setzt andere Schwerpunkte. In Teilen vollzieht das Planwerk Innere Stadt bereits laufende Entwicklungen und Standortentscheidungen nach (Hauptbahnhof, Heidestraße/Europacity, ehem. Flughafen Tempelhof) und versucht, durch breit angelegte öffentliche und fachöffentliche Diskussionsprozesse die stadträumlichen Entwicklungen zu steuern.

**Abb. 30: Masterplan Heidestraße, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: ASTOC Köln, 2009.**



Noch ausstehende Qualifizierungen bestehender Standorte sollen zudem gestalterisch unterstützt werden (Humboldthafen, City West, Wissensstand-

**Abb. 31: Planwerk Innere Stadt, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2010.**



85 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Planwerk Innere Stadt, Berlin.

orte TU und UdK, Schöneberg-Südkreuz, öffentliche Räume). Das Planwerk Innere Stadt enthält somit keine grundlegenden neuen flächenrelevanten Aussagen auf der Ebene des Flächennutzungsplans.



Foto 10: Bereich Heidestraße/Hauptbahnhof, 2008.

Parallel zum Planwerk Innere Stadt wurde für den Teilraum Heidestraße ein Masterplan<sup>86</sup> entwickelt. Mit Hilfe von Wettbewerbsverfahren, Workshops und Standortkonferenzen konnten die Grundlagen für ein neues Stadtquartier entwickelt werden, das sich an den Leitzielen der Innenstadtentwicklung, Nutzungsmischung, nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung sowie einer flexiblen Realisierung orientiert. Die Leitziele stehen in keinem erkennbaren Widerspruch zu den strategischen Planungszielen des Flächennutzungsplans, die konkretisierten Nutzungsvorstellungen für den Teilraum haben aber zu einer Änderung des Flächennutzungsplans geführt.

Die „Leitlinien für die City West“<sup>87</sup> sind räumlich den Planwerken „Innenstadt“ und „Innere Stadt“ zuzurechnen. Sie enthalten Zielsetzungen, die in erster Linie nachgeordnete Akteursebenen wie die Bezirke und Investoren betreffen. Die formulierten Leitlinien und Maßnahmenkategorien

sollen als programmatische Grundlage für die weitere Entwicklung der City West dienen und vor allem städtebauliche Projekte und Bauvorhaben im öffentlichen Raum zum Ziel haben. Zielsetzungen oder Darstellungen des Flächennutzungsplans sind durch die Leitlinien nicht berührt.

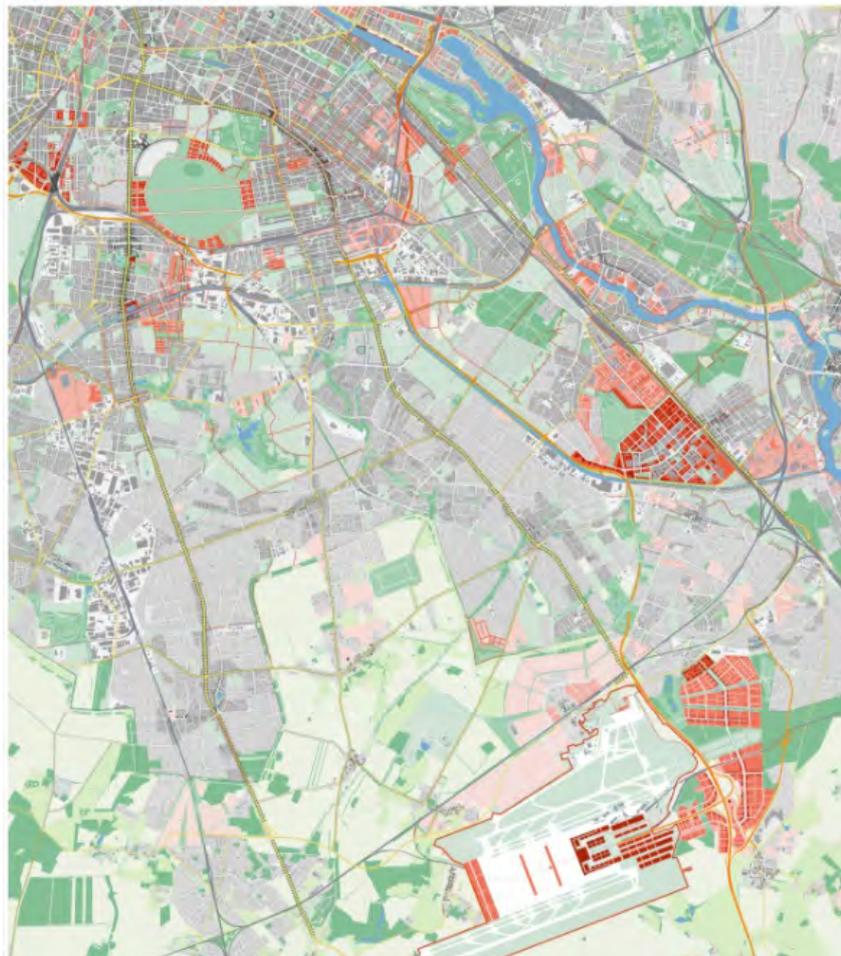
#### Planwerk Südostraum Berlin (2009)

Räumlich umfasst das Planwerk<sup>88</sup> den gesamten Südostraum Berlins mit den Handlungs- und Schwerpunktbereichen Spreerraum, Tempelhofer Feld, Adlershof und dem Flughafenumfeld BBI/BER. Im Stadtentwicklungskonzept 2020 wird dieser Raum auch als Entwicklungssachse Innenstadt-Flughafen BBI bezeichnet.

Das Planwerk fasst die Qualitäten und Potenziale des Südostraums in einem Leitbildplan zusammen und differenziert die Entwicklungspotenziale

Abb. 32: Planwerk Südostraum, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: Machleidt + Partner und bgmr, 2009.

Planwerk Südostraum Berlin



86 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Masterplan Berlin Heidestraße, Berlin.

87 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Leitlinien für die City West. Leitlinien und Projekte, Berlin.

88 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Planwerk Südostraum Berlin. Entwicklung zwischen Innenstadt und BBI, Berlin.

in die räumlichen Kategorien „gesamstädtisch“, „teilräumlich“ und „örtlich bedeutsam“. Es werden zehn Leitlinien formuliert, in denen für einzelne Handlungsräume Entwicklungsziele und wichtige Maßnahmen aufgeführt werden. Die teilräumlichen Entwicklungsstrategien umfassen überwiegend Maßnahmen der Bestandsentwicklung und -qualifizierung. Als zentral wird die Fortsetzung des Strukturwandels zu einem modernen Wirtschaftsstandort angesehen, ebenso die Profilierung der Entwicklungsachse zwischen dem Flughafen Schönefeld und der Berliner Innenstadt.

**Abb. 33: Zusammenschau der Bereichsentwicklungsplanung City West, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und verschiedene Bezirksämter, 2007.**



In diesem Zusammenhang werden derzeit planerische Vorüberlegungen für eine Internationale Bauausstellung IBA 2020 auf dem Tempelhofer Feld angestellt und darüber hinausgehende Suchräume für IBA-Projekte diskutiert<sup>89</sup>. Ein Änderungserfordernis für den Flächennutzungsplan ergibt sich aus dem Planwerk jedoch nicht – für das Tempelhofer Feld befindet sich eine FNP-Änderung im Verfahren.

Mit der Rahmenplanung „Masterplan Gateway BBI“<sup>90</sup>, welche mit der Gemeinde Schönefeld gemeinsam erarbeitet wurde, werden Aussagen des Planwerks konkretisiert und die Integration und Vernetzung des hochwertigen Flughafenneubaus in sein direktes Berliner und Schönefelder Umfeld sichergestellt. Der Flächennutzungsplan wurde zwischenzeitlich u.a. auf der Basis des Masterplans geändert.

In den „Leitbildern und Konzepten für den Spree-raum Friedrichshain-Kreuzberg“<sup>91</sup> werden angren-

zend an den Planwerksbereich vor allem für die Entwicklung der Spreeufer zwischen Jannowitzbrücke und Elsenbrücke Umnutzungskonzepte entwickelt, die auch die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers um die große Veranstaltungshalle O2-World umfassen. Darin sind umfangreiche Zielsetzungen und Nutzungsvorstellungen benannt, die von Relevanz für die Flächennutzungsplanung sind. Sie wurden bereits über ein Änderungsverfahren in den FNP übernommen, das im Weiteren noch vorgestellt wird.

### Bereichsentwicklungspläne

Bereichsentwicklungspläne (BEP) stellen ein wichtiges Planungsinstrument der Bezirke dar, mit denen zwischen den übergeordneten und den kleinräumlichen Planungsebenen vermittelt wird. Als Weiterentwicklung der Bereichsentwicklungsplanung werden zudem „Lebensweltlich orientierte Räume“<sup>92</sup> (LOR) abgegrenzt, welche die räumlichen Lebenszusammenhänge der Bewohner widerspiegeln sollen und vom Senat als Grundlage für Fachplanungen festgelegt wurden.

Viele Bezirke haben in der Vergangenheit Bereichsentwicklungspläne erarbeitet, aus denen mitunter ein FNP-Änderungsbedarf resultierte (z.B. Bereich Oskar-Helene-Heim in Zehlendorf). Aktuell ist dieses Thema jedoch in den Hintergrund getreten. Dafür haben fast alle Bezirke Zentrenkonzepte für die Gesamtfläche des jeweiligen Bezirks erarbeitet, die grundsätzlich als fachliche Teilpläne zur

89 Die Aktivitäten für eine IBA 2020 verfolgen unterschiedliche Ansätze wie z.B. die Einteilung der Stadt in unterschiedliche Stadt- und Nutzungsstrukturen wie „Hauptstadt“, „Raumstadt“ und „Sofortstadt“ und daraus abgeleitete Handlungsoptionen, aber auch den ganz anders gearteten Ansatz einer Befassung mit den großen Radialen der in und aus der Stadt führenden Verkehrsachsen unter dem Motto „Radikal Radial“.

90 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Gemeinde Schönefeld (Hrsg.) (2008): Masterplan Gateway BBI, Berlin.

91 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2001): Spree-raum Friedrichshain-Kreuzberg. Leitbilder und Konzepte, Berlin.

92 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin.

Bereichsentwicklungsplanung gehören. In Verbindung mit dem StEP Zentren 3 werden in diesem Zusammenhang auch einzelne FNP-Änderungen vorbereitet.

### *Kleinräumliche Planungserfordernisse und Handlungsschwerpunkte mit FNP-Relevanz*

In der Berliner Planungspraxis gibt es zahlreiche kleinere Flächen in der Stadt, für die auch ohne ein Planwerk oder einen größeren Masterplan städtebaulicher Handlungsbedarf besteht. In der Regel geht es in diesen Fällen um die Neuordnung oder Nachnutzung von konkreten Standorten und Flächen (z.B. aufgegebene Standorte der Bahn, Wasserwerke, Post, Friedhöfe). Zur planerischen Bewältigung werden teils räumliche Rahmenpläne erarbeitet (z.B. Lichterfelde Süd, Wasserstadt Spandau), städtebauliche Konzepte entwickelt (z.B. Kasernenstandorte Zehlendorf, Fürstenwalder Allee in Köpenick, Dörferblick Neukölln, Trabrennbahn Karlshorst), städtebauliche und landschaftsplanerische Wettbewerbe durchgeführt (z.B. ehem. Kind-Gelände Neukölln, ehem. Gärtnerei Fischerhüttenstr. Zehlendorf) und/oder Bebauungspläne bzw. vorhabenbezogene B-Pläne erstellt.

Auch aus diesen kleineren Planungen kann ein Änderungsbedarf für den Flächennutzungsplan entstehen. Entsprechende Änderungen erfolgen in enger Zusammenarbeit mit den Bezirken. Auswirkungen auf die Gesamtkonzeption der Flächennutzungsplanung sind aber auch hier bisher nicht zu konstatieren.

## Strategische Planungsziele des Berliner Flächennutzungsplans

Das Ziel, „eine wirksame Orientierung und Steuerung der künftigen Stadtentwicklung“<sup>93</sup> für die Gesamtstadt zu erwirken, wird im Flächennutzungsplan 1994 mit Grundsätzen zur Entwicklung der Stadtstruktur<sup>94</sup> untersetzt. Diese werden in den regelmäßigen Berichten zur Flächennutzungsplanung als strategische Planungsziele<sup>95</sup> aufgegriffen und in konzentrierter Form weitergeführt.

93 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 9.

94 Ebenda: 23.

95 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 4.

Die Betrachtung der strategischen Planungsziele zeigt, dass diese für den Berliner FNP auch heute noch Geltung beanspruchen. Trotz der erheblichen Unsicherheiten, die mit der Wiedervereinigung Berlins, der Übernahme der Hauptstadtfunction und der politischen und wirtschaftlichen Neuordnung in Deutschland und Europa einhergingen, hat sich das Grundgerüst des Flächennutzungsplans als tragfähig bis zum heutigen Tag erwiesen. Die strategischen Planungsziele konnten ohne grundlegende Neujustierung umgesetzt und der Flächennutzungsplan entsprechend den städtebaulichen Erfordernissen örtlich und teils räumlich im Rahmen von Änderungsverfahren fortentwickelt werden.

Acht strategische Planungsziele liegen dem aktuellen Berliner Flächennutzungsplan zugrunde:

- 1. Stärkung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes.**
- 2. Ausgewogene Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt.**
- 3. Sicherung und behutsame Ergänzung bestehender Wohnnutzungen im bebauten Stadtgebiet.**
- 4. Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrserschließung.**
- 5. Stärkung des polyzentralen Gefüges der Stadt durch integrierte Entwicklung bestehender Zentren.**
- 6. Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes.**
- 7. Sicherung von übergeordneten Gemeinbedarfsstandorten.**
- 8. Stadt der kurzen Wege: Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, stadtverträgliche Integration des Wirtschaftsverkehrs.**

## 1. Stärkung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes

„Stadtwerdung vor Stadterweiterung“<sup>96</sup> lautet seit 1994 ein wesentlicher Grundsatz des Berliner Planungskonzepts. Die Inanspruchnahme noch unerschlossener Flächen erfolgt nachrangig, stattdessen werden mit der gezielten Ausnutzung und Verdichtung untergenutzter Flächen im Stadtgebiet insbesondere neue Wohn- und Gewerbestandorte ermöglicht. Räumliche Schwerpunkte bilden dabei die Gebiete zwischen Hauptbahnhof und Schöneberger Südkreuz, die Randbereiche der Spree, brachgefallene Industriestandorte im Bereich Havel, Dahme und Oberspree sowie ehemalige Militärfächen, das Tempelhofer Feld und der Zukunftsraum Flughafen Tegel. Weiterhin wird ein großer Teil des Flächenbedarfs im FNP durch Bestandsentwicklung und kleinräumige Abrundungen des Siedlungsbestandes abgedeckt.



Foto 11: Tempelhofer Feld, 2010.

Darstellungen größerer, strukturell begründeter neuer Bauflächen erfolgen im FNP nur im nordöstlichen Stadtraum sowie im Bereich Bohnsdorf. Gemäß dem Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ wird die Inanspruchnahme der Bauflächen jedoch erst bei tatsächlichem Bedarf ermöglicht. Aus diesem Grund wurden 1994 einzelne Bauflächenreserven und Verkehrsstrassen für die „Nachrangige Inanspruchnahme von Bauflächen und langfristige Verkehrserschließung“<sup>97</sup> vorgesehen. Seit 2004 werden sie in der aktualisierten „Prüfkulisse wachstumsabhängiger Darstellungen“<sup>98</sup> entsprechend gekennzeichnet. Die Nutzung bzw. Bebauung dieser Flächen ist erst ab

96 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 23.

97 Ebenda: 31.

98 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 41.

einem bestimmten Zeitraum und ggf. nach erneuter Bedarfsprüfung möglich.

## 2. Ausgewogene Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt

Im gesamten Stadtgebiet soll durch eine geordnete städtebauliche Entwicklung und ein Gleichgewicht der Nutzungen eine ausgewogene Zuordnung von Wohnen und Arbeiten erfolgen. Dies gelingt in erster Linie mit der Darstellung gemischter Bauflächen bzw. durch räumliche Zuordnung unterschiedlicher Nutzungskategorien an ausgewählten, gut erschlossenen und meist noch untergenutzten Standorten.

So finden sich im Uferbereich der Stadtspreet zahlreiche neu zu ordnende Standorte, die mit entsprechenden Darstellungen zu durchmischten, innerstädtischen Quartieren entwickelt werden sollen. Zudem werden gemischte und gewerbliche Bauflächen verstärkt an Hauptverkehrsstraßen und S-Bahn-Haltepunkten dargestellt. Entsprechende Darstellungen finden sich im Bereich Westkreuz, Jungfernheide, Gesundbrunnen und Bornholmer Straße, Landsberger und Frankfurter Allee, Ostkreuz/Rummelsburger Bucht und am Autobahnkreuz Schöneberg. Zusätzlich zu den Standorten am S-Bahn-Ring werden gemischte Bauflächen außerhalb der Innenstadt in Stadtumbauräumen sowie in vorhandenen bzw. neuen Stadtteilzentren vorgesehen, um eine zu hohe Konzentration auf die innere Kernzone zu vermeiden.



Foto 12: Molecule Man in der Spree, Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, 2009.

Auch auf ehemaligen gewerblichen Bauflächen im Bereich Spandau an der Oberhavel sowie in Köpenick am Westufer der Dahme werden aufgrund der besonderen Lagegunst am Wasser Wohn- und Arbeitsstätten in räumlicher Nähe zueinander entwickelt. Großräumigen Stadtumbau sieht der FNP

ebenso für die gut angebundenen Flächen im Bereich Adlershof/Johannisthal (Stadt der Wissenschaft, Wirtschaft und Medien) vor. Auch hier wird ein Mix aus unterschiedlichen Nutzungen realisiert: Die Darstellungen ermöglichen die Entwicklung von Hochschuleinrichtungen, forschungsintensiven Gewerbestandorten, Wohnen sowie ergänzender Erholungs- und Freiräume.

Im Zuge einer möglichen Siedlungserweiterung im Nordostraum wird ebenfalls das Prinzip der Nutzungsmischung verfolgt. Auf stillgelegten Rieselfeldern werden gewerbliche Bauflächen, Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen und Dienstleistungen sowie großflächige Parkanlagen dargestellt. Von vornherein für einen langfristigen Bevölkerungszuwachs geplant, unterliegt die Entwicklung gemäß dem Stufenmodell jedoch der zeitlichen Bindung und erneuten Bedarfsprüfung.



**Foto 13:** Wasserstadt Oberhavel, Bezirk Spandau, 2010.

### 3. *Sicherung und behutsame Ergänzung bestehender Wohnnutzungen im bebauten Stadtgebiet*

Die Entwicklung von Wohnbauflächen wird im Berliner FNP insbesondere über Nachnutzung von Brachflächen, Verdichtung gering genutzter Einfamilienhausgebiete und Abrundung bestehender Siedlungen ermöglicht. Bei Bedarf wird eine Stadterweiterung im Nordosten zugelassen.

Um ein breit gefächertes Angebot für Wohnen im Stadtgebiet bereitzuhalten, wird neben der kleinräumigen Abrundung, konsequenter Nutzungsmischung, Verdichtung und bedarfsbezogenen Stadterweiterung im Berliner Flächennutzungsplan einem weiteren Bedarf entsprochen. Durch die Darstellung von Wohnbauflächen mit geringer Nutzungsintensität werden an ausgewählten Standorten auch Flächen für weniger verdichtete, eher gartenbezogene Wohnformen angeboten.



**Foto 14:** Behaimstraße, Bezirk Pankow, 2010.

Welche Auswirkungen der Trend einer Verringerung der Nutzungsdichte auf andere Planungsziele wie etwa die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen und den Vorrang der Innenentwicklung hat, ist im Rahmen der informellen Planung weiter zu prüfen. Zu klären ist dabei auch, ob sich die Verringerung der Nutzungsintensität auf den Flächenbedarf bzw. auf den notwendigen Umfang der Flächenreserven und deren Bewertung auswirkt.



**Foto 15:** Rummelsburger Bucht, Bezirk Lichtenberg, 2009.

### 4. *Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrerschließung*

Die Sicherung vielfältiger, der Metropole angemessener Arbeitsstandorte in Berlin ist eine bedeutsame Aufgabe der räumlichen Planung. Die Darstellung von zahlreichen gemischten Bauflächen an ehemaligen Gewerbestandorten sowie an Verkehrsknotenpunkten entspricht seit 1994 dem wirtschaftlichen und strukturellen Wandel, der eine Verschiebung der Arbeitsstätten von Industrie und Gewerbe hin zur Dienstleistung nach sich gezogen hat. Mehrere FNP-Änderungen hatten zudem die nachfrageorientierte Planungsvorbereitung von gewerblichen Bauflächen zum Ziel. Besonders mit dem Aufrechterhalten der Schwerpunkträume an

den Verkehrsknotenpunkten der S-Bahn wird dem Planungsziel Rechnung getragen.



Foto 16: Ostbahnhof, Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, 2010.

##### 5. Stärkung des polyzentralen Gefüges der Stadt durch integrierte Entwicklung bestehender Zentren

Um ein Gleichgewicht zwischen den beiden Stadthälften herzustellen und das anfängliche Versorgungsdefizit in den östlichen Bezirken zu beheben, bilden die Zentrumsweiterungen in der alten Stadtmitte sowie von Haupt- und Mittelzentren besonders in den östlichen Bezirken räumliche Schwerpunkte. Damit entwickelt der FNP die polyzentrale Struktur Berlins fort. Die Aufwertung bestehender Zentren hat grundsätzlich Vorrang vor dem Flächenzuwachs und vor nicht integrierten Einzelhandelsstandorten, so dass zusätzliche Zentren bzw. deutliche Qualifizierungen nur in Verbindung mit Großsiedlungen und in Gebieten mit erheblichen Umstrukturierungen vorgesehen werden.

Ergänzend werden zahlreiche Mischbauflächen innerhalb des S-Bahn-Rings dargestellt, die ebenfalls die notwendige Ansiedlung von Dienstleistungen und Einzelhandelseinrichtungen in der Innenstadt ermöglichen. Schwerpunkte der gemischten Bauflächen befinden sich insbesondere im Bereich der historischen Mitte mit den Anknüpfungspunkten Friedrichstraße, Unter den Linden und Leipziger Straße. Weitere Flächen kamen in den letzten Jahren zwischen den Kernen City West, Potsdamer Platz und City Ost sowie zwischen Alexanderplatz und Ostbahnhof hinzu. Die City West um den Kurfürstendamm bildet in diesem Zusammenhang einen gesamtstädtisch bedeutsamen räumlichen Schwerpunkt der Stadtentwicklung.



Foto 17: Hardenbergplatz, Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, 2009.

##### 6. Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes

Parallel zur prioritär verfolgten Innenentwicklung und Verdichtung gilt es, die Sicherung und Qualifizierung vorhandener Freiräume zu gewährleisten. Entsprechend sieht der Flächennutzungsplan mit seinen Darstellungen die Sicherung bestehender Grünflächen, die Vernetzung neuer und bestehender Erholungsparks an der Peripherie, neue Erholungsparks im Innenstadtring sowie die Ergänzung kleinräumiger innerstädtischer Grünzüge vor. Neue Parkanlagen sollen zudem in der Nähe von Großsiedlungen entwickelt werden.



Foto 18: Gärten der Welt, Bezirk Marzahn-Hellersdorf, 2009.

Zu den wesentlichen Elementen des Berliner Freiraumsystems<sup>99</sup> zählen somit ein innerer und ein äußerer Ring von Parkanlagen sowie ein grünes Achsenkreuz, das die großen Erholungsgebiete am Stadtrand mit der inneren Stadt verbindet. Darauf basiert auch die gesamtstädtische Ausgleichskonzeption des Landschaftsprogramms. Bereits dem FNP 1994 lagen Überlegungen zu den Räumen für naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen zugrun-

99 Ebenda: 14.

de<sup>100</sup>. Im Nachgang hierzu wurde ein gesamtstädtisches Ausgleichskonzept erarbeitet und 2004 vom Abgeordnetenhaus beschlossen, das auf dem Leitbild des Berliner Freiraumsystems aufbaut. Ziel ist, eine stadtweite Koordinierung und Bündelung von Ausgleichserfordernissen zu ermöglichen. Prioritäten liegen dabei auf Flächen und Maßnahmen, die die Elemente des Berliner Freiflächensystems qualifizieren bzw. ergänzen.



**Foto 19:** Britzer Garten, Bezirk Neukölln, 2011.

### 7. Sicherung von übergeordneten Gemeinbedarfsstandorten

Der FNP sichert mit seinen Darstellungen Flächen und übergeordnete Standorte von Gemeinbedarfsseinrichtungen. Aufgrund der Auswirkungen des demografischen Wandels liegt der Schwerpunkt künftig stärker auf einer Sicherung von Angeboten, die dem tatsächlichen, sich ändernden Bedarf entsprechen. Mehrere FNP-Änderungsverfahren der letzten Jahre, welche die Reduzierung von großflächigen Gemeinbedarfsseinrichtungen zum Gegenstand hatten, unterstreichen den veränderten Bedarf und werden auch künftig die bedarfsorientierte Anpassung der Darstellungen verfolgen.



**Foto 20:** Kulturforum, Bezirk Mitte, 2011.

100 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 41–43.

### 8. Stadt der kurzen Wege; Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, stadtverträgliche Integration des Wirtschaftsverkehrs

Die sinnvolle räumliche Zuordnung von Nutzungen und die polyzentrische Stadtstruktur tragen gezielt dazu bei, unnötiges Verkehrsaufkommen zu vermeiden. Ergänzend hierzu liefern die Darstellungen im FNP zum Ausbau des Schienennetzes eine wesentliche Grundlage für einen leistungsfähigen Verkehr. Zur Unterstützung des Öffentlichen Personennahverkehrs werden Trassen für eine Nord-Süd-Durchquerung mit Umsteigeknoten am Hauptbahnhof, dezentrale Fernbahnhöfe sowie Ergänzungstrassen für S- und U-Bahn im Innenstadtbereich wie auch im Außenraum gesichert.

Die Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel sowie des nichtmotorisierten Individualverkehrs gelingt auf der Ebene der Flächennutzungsplanung auch, indem der Kfz-Verkehr weitestgehend aus dem Kern der Innenstadt herausgehalten werden soll. Hierfür sind die Schließung des Stadtrings, die Ausbildung eines weiteren Rings von Stadtstraßen um den Innenstadtkern, tangentielle Straßenverbindungen im östlichen Stadtraum sowie eine neue Verbindung der Stadtautobahn in Neukölln mit dem Außenring vorgesehen und im FNP seit 1994 dargestellt. Dabei sollen Investitionen in das Straßennetz in erster Linie dem Wirtschafts-, Dienstleistungs- und Versorgungsverkehr dienen.



**Foto 21:** Bereich Hauptbahnhof, 2010.

Bis heute wurden bereits wesentliche Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur realisiert: So erfolgte die Inbetriebnahme des neuen Hauptbahnhofs und des Nord-Süd-Tunnels, Ergänzungen im S- und U-Bahn-Netz wurden ebenfalls vorgenommen. Zahlreiche Erschließungs- und Verbindungsdefizite konnten zudem durch Straßenbaumaßnahmen behoben werden. So wurden die Verlängerung der Stadtautobahn (A 100) mit Anschluss an den Flughafen und das überregionale Autobahnnetz

(A 113), der 1. Bauabschnitt der Tangentialen Verbindung Ost (TVO) und der Tiergartentunnel (B 96) realisiert. Der Anteil des großräumigen Durchgangsverkehrs am innerstädtischen Verkehr konnte weiter begrenzt werden. Ein zusätzlicher Bedarf an flächenintensiver Verkehrsinfrastruktur im Flächennutzungsplan ist nicht erkennbar.

## Grundannahmen des FNP 1994 in Bezug auf Flächenbedarf und Standorte für bestimmte Nutzungen und ihre Veränderungen

Ausgangspunkt für die Darstellungen im Flächennutzungsplan sind neben den strategischen Planungszielen quantitative Grundannahmen<sup>101</sup>, die auf der Basis von mittel- bis langfristigen Prognosen die Flächenbedarfe in der Stadt bestimmen. Entsprechende Prognosen bzw. Annahmen wurden im FNP-Erläuterungsbericht 1994 zu den Themen Bevölkerung und Wohnen, Arbeitsstätten, Freiflächen, Zentren, Einzelhandel, Öffentliche Einrichtungen, Ver- und Entsorgung sowie Verkehr getroffen. In den Berichten zu den jeweiligen Neubekanntmachungen des Flächennutzungsplans 1999, 2004 und 2009 wurden diese Grundannahmen überprüft und durch aktuelle Bestands- und Prognosedaten ergänzt.

Die Betrachtung der Grundannahmen zum Flächennutzungsplan sowie der Abgleich mit den tatsächlichen Flächenbedarfen in einzelnen Nutzungskategorien zeigt, dass der Berliner Flächennutzungsplan mit seinen Darstellungen immer noch tragfähig ist und ausreichend flexibel auf sich ändernde Nutzungsbedarfe reagieren kann.

Im Folgenden werden die Grundannahmen des Flächennutzungsplans von 1994 für die einzelnen Nutzungskategorien vorgestellt und mit den tatsächlich eingetretenen Flächenbedarfen verglichen.

### Bevölkerung

Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 1994 waren in Berlin 3,431 Mio. Einwohner gemeldet<sup>102</sup>. Ausgehend von einem prognostizierten

stark positiven Wanderungssaldo wurde für den Zeitraum bis 2010 ein Bevölkerungszuwachs von bis zu 300.000 Einwohnern angenommen<sup>103</sup>.

Bis heute blieben die Bevölkerungszahlen allerdings nahezu konstant. Ende 2010 waren in Berlin 3,461 Mio. Einwohner verzeichnet<sup>104</sup>. Die Prognosen gehen weiterhin von stabilen Bevölkerungszahlen aus: 3,476 Mio. Einwohner werden bis 2030 vorausgesagt<sup>105</sup>, wobei die aktuellsten Vorhersagen aufgrund des deutlichen Zuzugs jüngerer Bevölkerungsgruppen möglicherweise wieder zunehmende Einwohnerzahlen sehen<sup>106</sup>.

Eine Bewertung der Bevölkerungsentwicklung und der Auswirkungen auf die Darstellungen des Flächennutzungsplans lässt sich nur im Zusammenhang mit weiteren Themenfeldern, vor allem dem Wohnen und dem Wohnflächenbedarf, vornehmen. Zwar legen die stabilen Einwohnerzahlen die Vermutung nahe, dass die ursprünglich eingeplanten Flächenreserven für das Wohnen rein rechnerisch nur bedingt mit dem tatsächlichen Bedarf übereinstimmen, doch führen steigende Werte z.B. im Bereich der durchschnittlichen Wohnungsgrößen zu Flächeninanspruchnahmen, die in der vorausschauenden Planung des Flächennutzungsplans zu berücksichtigen sind.



Foto 22: Kurfürstendamm, Charlottenburg-Wilmersdorf, 2009.

Teilweise wurden aber Erweiterungsflächen für Wohnungsbau aufgrund des geringeren Bedarfs bereits durch Änderungsverfahren aus dem Plan herausgenommen bzw. reduziert. Darüber hinaus verbleibende Reserveflächen übernehmen strukturell die Funktion von strategischen Optionen, auf

101 Ebenda: 18 ff.

102 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 20.

103 Ebenda: 22.

104 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Statistiken, [www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de).

105 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2009): Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2007–2030. Kurzfassung, Berlin.

106 Bertelsmann Stiftung (2011): Wegweiser Kommune. Bevölkerungsprognosen, [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de).

die Berlin als europäische Metropole und auch im Hinblick auf die Entwicklung im direkten Berliner Umland<sup>107</sup> nicht verzichten kann.

### Wohnen

1994 wurden in Berlin 1,7 Mio. Wohneinheiten gezählt<sup>108</sup>. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner betrug im Westen der Stadt 35,7 m<sup>2</sup>, im Osten 31,1 m<sup>2</sup>. Vor dem Hintergrund des angenommenen Bevölkerungszuwachses und unter der Annahme, dass sich bis zum Jahr 2010 die Lebensverhältnisse im Westen und Osten der Stadt angleichen, wurde ein Mehrbedarf an 300.000 Wohneinheiten bei einer durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner von 36 m<sup>2</sup> angenommen. Entsprechend wurden im FNP 1994 Wohnbauflächen für etwa zwei Mio. Wohneinheiten dargestellt. Die Wohnbauflächen wurden in vier unterschiedliche Kategorien eingeteilt (W1 bis W4 bzw. W4 mit landschaftlicher Prägung), die sich durch ihre jeweilige Nutzungsdichte unterscheiden.



**Foto 23:** Lenbachplatz, Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, 2010.

Trotz etwa gleichbleibender Bevölkerungszahlen ist die Zahl der Wohneinheiten seit 1994 angestiegen. 1,9 Mio. Wohneinheiten zählte das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg im Jahr 2010<sup>109</sup>. Dies wird begründet durch die Zunahme von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten. Auch durch einen stärkeren Anstieg der durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner nimmt der Wohnflächenbedarf zu. Bereits im Jahr 2004 betrug die Durchschnittsgrö-

ße 38,2 m<sup>2</sup><sup>110</sup>, im Jahr 2009 waren es 38,8 m<sup>2</sup><sup>111</sup>. Für die Zukunft wird eine erneute Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche erwartet, wenn auch nicht in dem bisherigen Maße. Auch bezüglich der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte wird von einem weiteren Anstieg ausgegangen.

Die Wohnbauflächenreserven, die der FNP bis zum Prognosezeitraum 2010 ausweist, wurden bis zum Jahr 2009 dennoch nicht voll ausgeschöpft. Unter Berücksichtigung leicht wachsender Bevölkerungszahlen, einer weiteren Zunahme der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte sowie der wachsenden Wohnfläche pro Einwohner ist es jedoch grundsätzlich erforderlich, Reserven für Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan vorzuhalten.

### Arbeitsstätten

Flächen für Arbeitsstätten werden im FNP in Form von gewerblichen und gemischten Bauflächen, Wohn- und Sonderbauflächen, Gemeinbedarfsflächen sowie Flächen für Ver- und Entsorgung dargestellt. Gemischte Bauflächen werden dabei in zwei Kategorien unterteilt: M1 (hohe Nutzungsintensität und Dichte, vorwiegend Kerngebietscharakter) und M2 (mittlere Nutzungsintensität und Dichte, vorwiegend Mischgebietscharakter).

1994 waren in Berlin 1,6 Mio. Arbeitsplätze verzeichnet<sup>112</sup>. 212.000 Arbeitsplätze entfielen auf das verarbeitende Gewerbe, 558.700 auf den Dienstleistungssektor. Bis zum Ende des Prognosezeitraums 2010 wurde von einer Zunahme sowohl im Bereich Gewerbe (+ 300.000 Arbeitsplätze) als auch im Bereich Dienstleistung (+ 850.000 Arbeitsplätze) ausgegangen<sup>113</sup>. Entsprechend prognostizierte Flächenbedarfe deckt der FNP über innere Reserven sowie durch neu ausgewiesene Bauflächen ab. Der Bestand an gewerblichen Bauflächen betrug 1994 3.750 ha und sollte bis 2010 4.300 ha umfassen, während die Büroflächen überwiegend in gemischten Bauflächen (M1 und M2) von zwölf Mio. m<sup>2</sup> auf 23 Mio. m<sup>2</sup> anwachsen sollten<sup>114</sup>.

107 Abgeordnetenhaus Berlin (2011): 16. Wahlperiode. Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion Bündnis90/Grünen über: Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1994 den aktuellen Bevölkerungsprognosen anpassen, Plenarprotokoll 16/77, 77. Sitzung, 17. Februar 2011, Drucksache 16/0132, Berlin: 1.

108 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 69.

109 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Statistiken, [www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de)

110 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin: 10.

111 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 35.

112 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 26.

113 Ebenda.

114 Ebenda.

Tatsächlich hat die Anzahl an Arbeitsplätzen in Berlin kaum zugenommen. Im Jahr 2008 waren rund 1,64 Mio. Arbeitsplätze gemeldet<sup>115</sup>. Trotz nahezu gleichbleibender Zahlen hat sich aber ein tiefgreifender struktureller Wandel in der Arbeitswelt voll-

**Abb. 34: Visualisierung BND-Bauten, Büro Kleihues 2005.**



zogen. Aufgrund zahlreicher Betriebsaufgaben vor allem im produzierenden Bereich entfielen mehr als die Hälfte der gewerblichen Arbeitsplätze. Nur noch 99.000 Arbeitsplätze waren 2007 gemeldet (- 113.000)<sup>116</sup>. Dennoch hat es einen Anstieg der gewerblichen Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2004 auf insgesamt ca. 4.060 ha gegeben<sup>117</sup>. Bis 2009 blieb dieser Wert konstant. Die Prognose bis 2020 geht von einer zusätzlichen Nachfrage an gewerblichen Flächen in Höhe von 350 ha aus<sup>118</sup>. Der langfristige Bedarf liegt damit bei insgesamt 4.410 ha. Über Änderungsverfahren des FNPs wurden bereits zusätzliche Gewerbeflächen im FNP dargestellt. Aktuell stehen 4.450 ha für den gewerblichen Bestand und künftige Bedarfe zur Verfügung.



**Foto 24: Am Spreebord, Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, 2010.**

115 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 36.

116 Ebenda.

117 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin: 11.

118 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin: 6.

Im Bereich Dienstleistung erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze auf 671.000 (+ 112.300), für die im Jahr 2009 18 Mio. m<sup>2</sup> Büroflächen in gemischten Bauflächen zur Verfügung standen<sup>119</sup>. Bis zum Jahr 2020 wird weiterhin von einem Büroflächenbedarf von insgesamt 23 Mio. m<sup>2</sup> ausgegangen<sup>120</sup>. Gründe hierfür sind die Zunahme der Bürobeschäftigten insgesamt, der kontinuierlich leicht ansteigende Flächenbedarf pro Arbeitsplatz, der Ersatzbedarf für veraltete Immobilien sowie zusätzlich zu erwartende Unternehmensansiedlungen. Die Entwicklung der Büroflächen verläuft zwar insgesamt moderater als ursprünglich angenommen. Da sich Berlin aber zunehmend zu einer Dienstleistungsmetropole entwickelt, ist auch weiterhin von einem wachsenden Bedarf auszugehen, der das Vorhalten von Reserveflächen gemäß der aktuellen Darstellungen im FNP notwendig macht.



**Foto 25: Oberschöneeweide, Bezirk Treptow-Köpenick, 2010.**

### Freiflächen

Fast 48 Prozent des Berliner Stadtgebietes bestehen heute aus Grün- und Freiflächen<sup>121</sup>. Die im FNP dargestellten Frei- und Erholungsflächen umfassen neben den Flächen für Wald, Landwirtschaft und Wasserflächen auch wohnungs- und siedlungsnahes Grün, ungedeckte Sportflächen, öffentliche Kinderspielplätze und Kleingärten. Allerdings werden wohnungsnahes Grün und örtliche Grünverbindungen unter drei ha innerhalb der Bauflächen nachgewiesen.

Freiraumdefizite wurden 1994 zunächst im Bereich der wohnungsnahen und siedlungsnahen öffentlichen Grünflächen gesehen, wobei die Defizite vom Stadtrand über den Innenstadtrand bis

119 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 38.

120 Ebenda.

121 Ebenda: 13.

zur Innenstadt zunehmen<sup>122</sup>. Rechnerische Werte wurden zwar für jeden Bezirk erstellt, die Möglichkeiten für eine bessere Versorgung aber aufgrund der bestehenden Siedlungsstruktur, der konkurrierenden Nutzungsansprüche und der begrenzten Fläche der Stadt eher im Bereich der Aufwertung und Qualifizierung bestehender Freiflächen gesehen. Mängel beim Angebot wohnungs- und siedlungsnaher Grünflächen ließen sich jedoch weiter abbauen, da z.B. im Zuge der Nachnutzung des Tempelhofer Feldes und des Flughafen Tegels umfangreiche Grünflächen im FNP dargestellt werden.



**Foto 26: Bereich Gatow, Bezirk Spandau, 2010.**

Darüber hinaus konnten bis zum Jahr 2004 neben zahlreichen Flächen unter drei ha innerhalb der Bauflächen über 200 ha neue Grünflächen hinzugewonnen werden (z.B. ehemaliger Flughafen Gatow, Buchholz-Nord)<sup>123</sup>. Faktisch erfolgten größere Flächenausweisungen, doch wurden im Gegenzug kleinere Teilflächen zugunsten sinnvoller Arrondierungen von Wohn- und Arbeitsstätten in Anspruch genommen. Dieser Trend hat sich bis zum Jahr 2009 fortgesetzt, so dass im Ergebnis das zunächst festgestellte Defizit abgebaut werden konnte.



**Foto 27: Wuhlemündung, Bezirk Treptow-Köpenick, 2010.**

122 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 114 ff.

123 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin: 29.

## Zentren/Einzelhandel

Flächen für den Einzelhandel finden sich in erster Linie in gemischten Bauflächen M1 (hohe Nutzungsintensität und Dichte, vorwiegend Kerngebietscharakter) und M2 (mittlere Nutzungsintensität und Dichte, vorwiegend Mischgebietscharakter), teilweise auch in gewerblichen Bauflächen. Die linienhafte Darstellung von Einzelhandelskonzentration befindet sich sowohl in der Kategorie M1 als auch in M2 und verdeutlicht die Zentrenstruktur.

1994 verfügte Berlin über 2,6 Mio. m<sup>2</sup> Verkaufsfläche<sup>124</sup>. Da insbesondere im Osten Berlins ein deutliches Unterangebot an Einzelhandelseinrichtungen zu verzeichnen war, wurden ein zusätzlicher Bedarf bis 2010 von 1,4 Mio. m<sup>2</sup> und somit ein Gesamtbedarf von vier Mio. m<sup>2</sup> prognostiziert<sup>125</sup>.

Bereits 2004 war der angenommene Wert von 3,8 Mio. m<sup>2</sup> tatsächlicher Verkaufsfläche nahezu erreicht<sup>126</sup> und im Jahr 2009 mit 4,6 Mio. m<sup>2</sup> deutlich überschritten<sup>127</sup>. Bis zum Jahr 2015 wird eine weitere Zunahme prognostiziert<sup>128</sup>. Auch die Entwicklungstrends, die im Stadtentwicklungsplan Zentren aufgezeigt werden, gehen von einem anhaltenden Verkaufsflächenwachstum aus, welches auf die zunehmenden Flächenansprüche der Einzelhandelseinrichtungen zurückzuführen ist<sup>129</sup>. Allerdings wird ein langsames Wachstum erfolgen, da absehbar eine Sättigung des Marktes erreicht sein wird.



**Foto 28: Molkenmarkt – Shoppingcenter Alexa, Bezirk Mitte, 2010.**

124 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 133.

125 Ebenda.

126 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin: 10.

127 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 11.

128 Ebenda.

129 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, Berlin: 17 und 19.

Dem gegenwärtigen Bedarf an Verkaufsflächen wurde bereits mit mehreren Änderungsverfahren Rechnung getragen. Aus der Entwicklung der Verkaufsflächen kann jedoch kein grundsätzliches Erfordernis zur Änderung des Darstellungsumfangs von M1- und M2-Flächen und der Bereiche mit Einzelhandelskonzentration abgeleitet werden. Die Ausdehnung der entsprechenden Darstellungen orientiert sich nicht vorrangig an den dort möglichen Verkaufsflächen, sondern geht davon aus, dass es sich um gemischt genutzte Gebiete handelt, die neben dem Einzelhandel auch für Dienstleistungen, Kultur und Freizeit weiter zu entwickeln sind<sup>130</sup>. Ein grundlegenderer Änderungsbedarf wurde mit Ausnahme einer notwendigen besseren Steuerung von Fachmarktansiedlungen auch mit dem aktuellen StEP Zentren nicht aufgezeigt.



Foto 29: Friedrichstraße, Bezirk Mitte, 2006.

### Öffentliche Einrichtungen

Die Flächen für öffentliche Einrichtungen umfassen den übergeordneten Gemeinbedarf, den wohnungsbezogenen Gemeinbedarf sowie die Einrichtungen mit besonderer Zweckbestimmung. Hierzu zählen die Darstellungssymbole für Schule, Sport, Kultur, Verwaltung und Hochschule.

Bis 2009 wurden eine deutliche Reduzierung des Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen und eine kontinuierliche Flächenabnahme ersichtlich<sup>131</sup>. Ein tiefgreifender Strukturwandel mit umfangreichen Privatisierungen ehemals öffentlicher Einrichtungen, aber auch sinkende Geburtenzahlen sowie die

130 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplan Berlin. Neubekanntmachung Stand November 2009. Textliche Darstellung Nr. 1, Berlin.

131 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 49.

Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen führten zu veränderten Bedarfssituationen.

Die abnehmende Tendenz beim Flächenbedarf wird sich im Zuge des demografischen Wandels sowie weiterer Privatisierungen und Umstrukturierungen auch künftig fortsetzen. Hieraus resultiert ein kontinuierlicher Anpassungsbedarf auf der Ebene der Flächennutzungsplanung, sobald einzelne Standorte aufgegeben werden. Eine bedarfsorientierte Anpassung mit Hilfe von Änderungsverfahren hat sich in der Vergangenheit bewährt und wird auch künftig die Aktualität des Flächennutzungsplans gewährleisten.

### Ver- und Entsorgung

Die vorhandenen Einrichtungen für Wasser, Abwasser (Kläranlagen), Abfall, Energieversorgung (Heizwerke und Heizkraftwerke) sowie Post- und Fernmeldedienste wurden mit den Darstellungen im FNP 1994 gesichert und für den Prognosezeitraum bis 2010 als ausreichend eingeschätzt<sup>132</sup>. Lediglich für den Bereich Abfall wurde ein geringer Mehrbedarf prognostiziert<sup>133</sup>.

Bereits 2004 zeichnete sich aufgrund technischer Veränderungen und Fortschritte, durch dezentrale Energiegewinnung und -versorgung (z.B. Blockheizkraftwerke, in Wohnbauflächen integriert), zunehmende Privatisierungen (z.B. Post) oder Umlandkooperationen eine deutliche Reduzierung des Flächenbedarfs ab<sup>134</sup>. Der neu bekannt gemachte Flächennutzungsplan von 2009 bestätigte entsprechend ausreichende Versorgungskapazitäten trotz Flächen- und Standortreduzierungen, die auch in Zukunft folgen werden<sup>135</sup>.

Der abnehmende Flächenbedarf führt zu einem kontinuierlichen Anpassungsbedarf auf der Ebene der Flächennutzungsplanung, dem in der Vergangenheit mit Hilfe von FNP-Änderungsverfahren begegnet wurde. Darüber hinaus ergibt sich durch den Klimawandel und die erforderliche Klimaanpassung ein fortlaufend neuer Sach- und Erkennt-

132 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 163 ff.

133 Ebenda: 167.

134 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin: 12.

135 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 48 ff.

nisstand, der ggf. ebenfalls Aktualisierungen notwendig machen kann.

## Verkehr

Die Darstellungen zum Verkehr umfassen im FNP Aussagen zum Luftverkehr, zu Bahnflächen, Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen sowie zu Angeboten des ÖPNV (U-/S-/R- und Kleinbahn). Die Abwicklung des Flugverkehrs erfolgte 1994 über die Flughäfen Tegel, Tempelhof, Schönefeld (überwiegend außerhalb der Stadtgrenze). Die Standortaufgabe des Flughafens Tempelhof wurde bereits 1994 in den Darstellungen berücksichtigt. Für den Bahnverkehr waren ausreichend Flächen bzw. Flächenreserven vorhanden, um den notwendigen Ausbau von Hauptbahnhof und Fernbahnhöfen zu gewährleisten. Defizite wurden zunächst im Bereich des Individual- und Güterverkehrs auf der Straße konstatiert, die der noch unzureichenden Verknüpfung der beiden Stadthälften geschuldet waren und durch Straßenausbau behoben werden sollten<sup>136</sup>. Eine Verschärfung der Situation wurde aufgrund des angenommenen Bevölkerungszuwachses und einer generellen Zunahme an Kraftfahrzeugen erwartet. Bei einem Bestand von 350 Pkw pro 1.000 Einwohner im Jahr 1994 wurden bis zum Jahr 2010 440 Pkw pro 1.000 Einwohner prognostiziert<sup>137</sup>.

Bis 2009 haben sich zahlreiche Entwicklungen im Luft-, Schienen und Straßenverkehr vollzogen<sup>138</sup>. Eine Verschärfung der Verkehrssituation erfolgte jedoch nicht zuletzt aufgrund der stagnierenden Bevölkerungszahlen nicht. Vielmehr bewirkten die umgesetzten Maßnahmen seit 2003 eine Reduzierung des innerstädtischen Kfz-Aufkommens durch die deutliche Verlagerung auf radiale Hauptverkehrsstraßen und Straßen im äußeren Stadtgebiet<sup>139</sup>. Auch die Prognose einer Zunahme des Kfz-Bestandes hat sich nicht bestätigt: 2009 waren 324 Kfz pro 1.000 Einwohner in Berlin verzeichnet<sup>140</sup>.

136 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 177 ff.

137 Ebenda.

138 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 40.

139 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Verkehr, Berlin: 16.

140 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2011): Verkehr. Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. Zahlen und Fakten zum Verkehr. Mobilität der Stadt – Berliner Verkehr in Zahlen. Kenndaten zur Mobilität, [www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik\\_planung/zahlen\\_fakten/download/Mobilitaet\\_dt\\_Kap-1-2.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobilitaet_dt_Kap-1-2.pdf).

Netzergänzungen der S-Bahn, weitere Maßnahmen zur Qualifizierung des ÖPNV-Angebots sowie die Förderung des nicht motorisierten Individualverkehrs auf nachgeordneten Planungsebenen haben zusätzlich die Reduzierung des innerstädtischen Verkehrsaufkommens unterstützt.

Die bisherigen Entwicklungen im Bereich Verkehr sowie die derzeitigen Entwicklungstendenzen begründen keine grundsätzlichen oder neuen Anforderungen an den FNP. Die bevorstehende Standortaufgabe des Flughafens Tegel führt jedoch zu frei werdenden Flächen, deren Nutzung sich auf die künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans auswirken. Eine FNP-Änderung wurde hierzu vor kurzem vom Abgeordnetenhaus beschlossen.



Foto 30: Hallesches Tor, Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, 2006.

## Regelmäßiges Flächenmonitoring

Mit Hilfe eines Geografischen Informationssystems GIS werden die Flächeninanspruchnahme sowie Veränderungen von Nutzungen im Berliner Stadtgebiet ab einem ha erfasst. Grundlage für die Datenerfassung bilden alle raumbezogenen Planungen und Konzepte wie z.B. der Flächennutzungsplan mitsamt seinen Änderungen, aber auch Stadtentwicklungspläne, Bereichsentwicklungspläne, Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne, städtebauliche Entwicklungsbereiche und Gebiete mit städtebaulichen Verträgen sowie deren Abgleich mit der realen flächenrelevanten Entwicklung in Berlin.

Mit der Auswertung der formellen und informellen Planungen bietet das Flächenmonitoring eine systematische Übersicht über die Nutzung von Flächen, Verschiebungen innerhalb der Nutzungskategorien sowie die Inanspruchnahme von Potenzialflächen. Ziel ist, auf diese Weise die ver-

Abb. 35: Flächeninanspruchnahme nach Nutzungsarten, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2006.

### Inanspruchnahme von Potenzialflächen nach Nutzungsarten in 5-Jahres-Zeiträumen

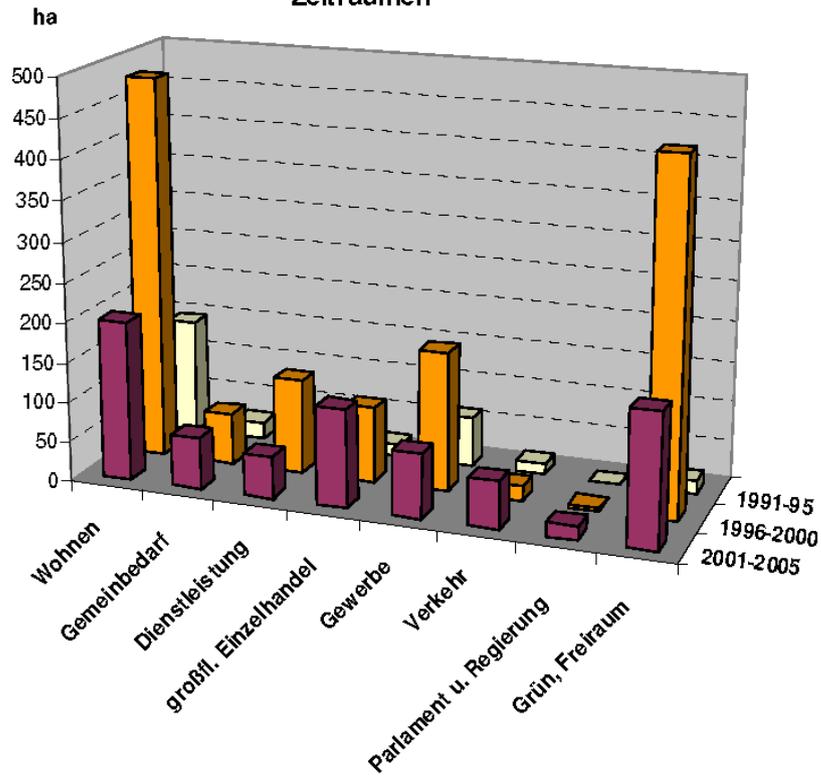
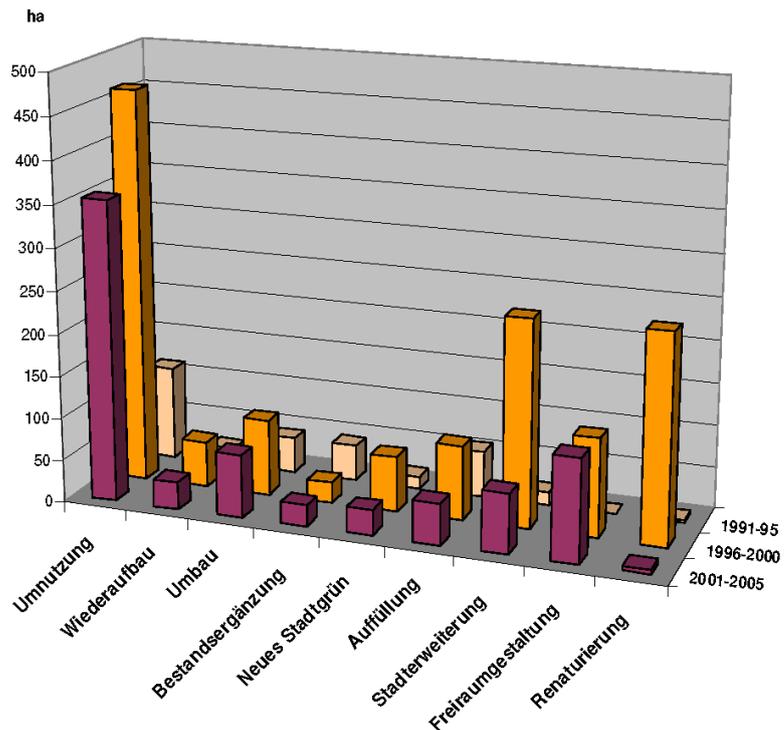


Abb. 36: Flächeninanspruchnahme nach Planungszielen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2006.

### Inanspruchnahme von Potenzialflächen nach Planungszielen in 5-Jahres-Zeiträumen



bleibenden Flächenpotenziale genau zu dokumentieren. Auch können genaue Rückschlüsse auf die Zielerreichung des strategischen Planungsziels der prioritären Innenentwicklung und weiterer Zielvorstellungen gezogen werden.

Bislang wurden die Ergebnisse zum Flächenmonitoring in zwei Berichten zusammengefasst. Der erste Bericht betrachtet den Zeitraum 1990 bis 2000 und setzt damit bereits vor Inkrafttreten des Berliner Flächennutzungsplans an<sup>141</sup>. Der zweite Bericht umfasst die Jahre 2001 bis 2005<sup>142</sup>. Derzeit wird ein aktueller (dritter) Bericht zum Flächenmonitoring vorbereitet.

Der erste Bericht benennt ein Flächenpotenzial auf Flächen größer einem ha von etwa 9.000 ha, das 1990 in Berlin vorhanden war. Damit machten die Flächenreserven 10,1 Prozent des Berliner Stadtgebiets aus. Die Flächenpotenziale wurden in die Kategorien Innenentwicklung, Außenentwicklung und Renaturierungsflächen eingeteilt. Der Schwerpunkt der Potenzialflächen lag demnach mit 61,4 Prozent im Innenbereich, wo die Planungsziele „Umnutzung, Wiederaufbau, Umbau, Bestandsergänzung, Auffüllung und neues Stadtgrün“ verfolgt werden sollten. Flächen im Außenbereich, insbesondere für die zunächst vorgesehene Stadterweiterung, aber auch für die Freiraumgestaltung, fielen mit 33,6 Prozent ins Gewicht. Fünf Prozent der Flächenpotenziale wurden der Renaturierung zugeteilt.

Die Flächenpotenziale wurden darüber hinaus den künftig geplanten Nutzungen zugeordnet. Der weitaus größte Anteil an verbleibenden Flächen sollte demnach für Wohnen genutzt werden. Weitere Schwerpunkte bildeten Freiflächen, gewerbliche Flächen und Flächen sogenannter Konzepträume wie die Flughafenstandorte Tempelhof und Tegel. Eine weitere Übersicht zeigt die Flächenpotenziale bezogen auf die vorherige Art der Nutzung.

Abb. 37: Flächenpotenziale nach Planungszielen ab 2011, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.

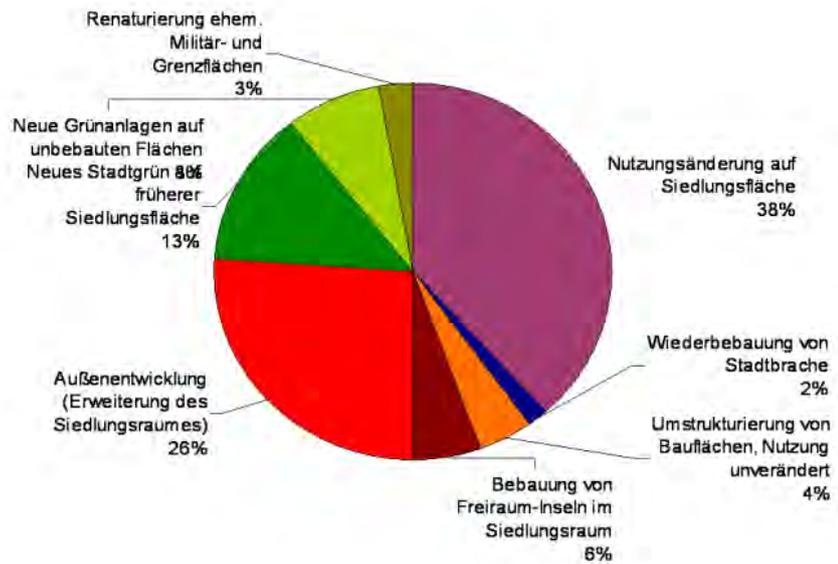


Abb. 38: Realisierung der Planungsziele 1991–2010, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



141 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (o.J.): Stadtentwicklung 2000. Bericht zur Flächenentwicklung 1990–2000, 2001–2020, Berlin.

142 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Flächenentwicklung in Berlin. Bilanz 2001–2005, Berlin.

Der erste Bericht gibt zusätzlich eine Übersicht über die reale Flächeninanspruchnahme von Potenzialflächen. Dabei wurde festgestellt, dass zwischen 1990 und 2000 rund 21 Prozent aller Flächenpotenziale in Anspruch genommen wurden. Rund 70 Prozent entfielen davon auf die Innenentwicklung, 30 Prozent wurden im Außenbereich realisiert (bauliche Außenentwicklung lediglich 13 Prozent).

Der zweite Bericht dokumentiert, dass zwischen 2001 und 2005 783 ha Potenzialflächen und somit weniger Flächen als in den Jahren zuvor in Anspruch genommen wurden. Das verbleibende Flächenpotenzial wird mit ca. 6.300 ha beziffert, wovon die Hälfte auf die Innenentwicklung entfällt. In diesem Zusammenhang wird konstatiert, dass sich das Angebot an Flächenpotenzialen im Innenbereich aufgrund von Standortaufgaben kontinuierlich vermehren wird.

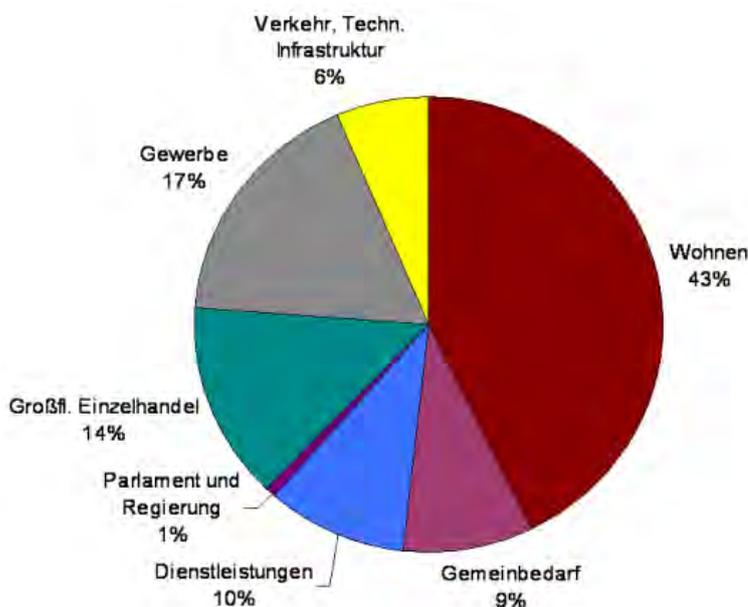
Die Auswertung der zugrunde gelegten Planungen, Konzepte und sonstigen Unterlagen verdeutlicht, dass sich die Inanspruchnahme von Flächen auch seit dem Jahr 2000 gemäß dem verfügbaren Angebot auf den Innenbereich konzentrierte. Die Flächenentwicklung im Außenbereich hat im Vergleich zu den Vorjahren dagegen deutlich abgenommen und machte zwischen 2001 und 2005 nur noch unter zehn Prozent aller Entwicklungen aus.

Aufgeschlüsselt nach Nutzungsarten wird festgestellt, dass die meisten in Anspruch genommenen Potenzialflächen für Wohnen genutzt wurden. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Entwicklung von Freiflächen. Eine Zunahme gegenüber den Vorjahren wurde in den Bereichen großflächiger Einzelhandel, Verkehr und bei der Entwicklung von Regierungsbauten erkannt.

Die noch verbleibenden Potenzialflächen werden im Ergebnis als ausreichend angesehen, um für alle erforderlichen Nutzungen ein breites Angebot bieten zu können. Der Schwerpunkt der Flächeninanspruchnahme wird auch künftig im Innenbereich liegen. Die Inanspruchnahme kann aber bei gleichzeitiger wesentlicher Reduzierung teilräumlicher Potenzialflächen und fortbestehendem Bedarf perspektivisch auch zu FNP-Änderungsverfahren führen.

Die ersten Ergebnisse des dritten Flächenmonitoring-Berichts bestätigen grundsätzlich die Aussagen der vorherigen Berichte. Das Potenzial Berlins für weitere Bau- und Freiflächenentwicklungen wird aktuell auf über 4.900 ha beziffert. Die reale Flächeninanspruchnahme für den Gesamtzeitraum seit 1991 wird auf ca. 3.800 ha bestimmt, bei nur knapp über zehn Prozent Außenentwicklung. Bezüglich der Nutzungen lag der Schwerpunkt eindeutig auf Wohnbauflächen, die in den letzten 20 Jahren für gut 40 Prozent der Flächeninanspruchnahme verantwortlich waren. Es wird im Bericht bestätigt, dass Berlin schon jetzt die Zielvorgaben der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung für die Flächeninanspruchnahme deutlich unterschreitet.

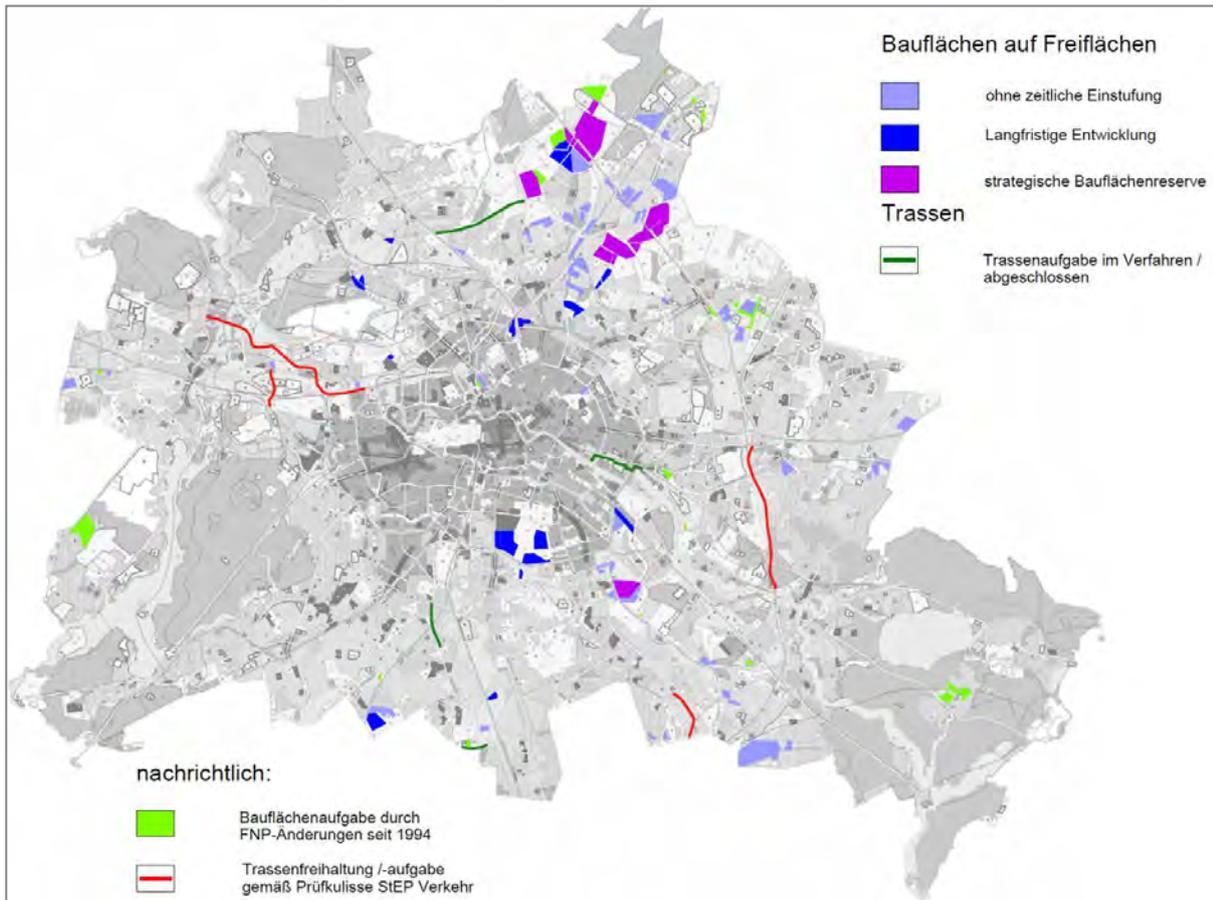
Abb. 39: Inanspruchnahme von Bauflächen 1991–2010 nach Nutzungsarten, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2011.



### Stufenkonzept für die Inanspruchnahme wachstumsabhängiger Darstellungen

Im Jahr 1994 bestanden in Berlin noch einige Unsicherheiten hinsichtlich der voraussichtlichen Bedarfe, insbesondere in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft. Aus diesem Grund wurden 15 Bauflächen sowie vier für die langfristige verkehrliche Erschließung vorgesehene Verkehrswege bestimmt, welche ein Wachstum zwar grundsätzlich ermöglichen, zugunsten einer verstärkten Innenentwicklung aber erst nachrangig in Anspruch genommen werden sollten. Sie wurden in der gesonderten Übersicht „Nachrangige Inanspruchnahme von Bauflächen

Abb. 40: Prüfkulisse wachstumsabhängiger FNP-Darstellungen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2004.



und langfristige Verkehrserschließung“ dargestellt<sup>143</sup>. Mit dieser Berücksichtigung einer zeitlich und bedarfsorientiert gestuften Flächenentwicklung in der Flächennutzungsplanung sind Voraussetzungen geschaffen worden, um zukunftsorientiert Potenziale abbilden zu können, ohne unbegründete Flächeninanspruchnahmen zu forcieren.

Im Jahr 2003 wurde der Senat vom Abgeordnetenhaus aufgefordert, den Berliner Flächennutzungsplan auf wachstumsabhängige Darstellungen zu überprüfen. Im Ergebnis wurde die „Prüfkulisse wachstumsabhängiger Darstellungen“ beschlossen<sup>144</sup>. Gegenüber den Flächenfestlegungen von 1994 wurden zahlreiche weitere Flächen in die Prüfkulisse aufgenommen und mit einer zeitlichen Bindung untersetzt. Nunmehr wird zwischen drei Stufen der Inanspruchnahme unterschieden: „Ohne zeitliche Einstufung“ (50 Prozent), „Langfristige Entwicklung“ nicht vor 2014/2015 und nur nach erfolgter Bedarfsprüfung (ca. 20 Prozent) und „Strategische Bauflächenreserve“ mit dem Zeithorizont nach 2015 sowie ebenfalls nach erfolgter Bedarfsprüfung (ca. 30 Prozent). Die Prüfkulisse ist Bestandteil des FNP-Berichts<sup>145</sup>.

143 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 31.

144 Abgeordnetenhaus Berlin (2004): Mitteilung – zur Kenntnisnahme: Bericht zur Überprüfung wachstumsabhängiger FNP-Darstellungen. Drucksache 15/2736 vom 16. März 2004, Berlin.

Der Großteil der Bauflächenreserven befindet sich, wie bereits im Rahmen der strategischen Planungsziele erläutert, im Nordostraum von Berlin. Weitere Wohnflächenreserven wurden auf dem Tempelhofer Feld vorgesehen, gewerbliche Reserveflächen liegen an der südlichen Stadtgrenze in Nachbarschaft zum Großflughafen BBI/BER Schönefeld. Insbesondere die Reserveflächen im Nordosten sind auf einen heute noch nicht bestimmbar Bedarf ausgerichtet und sollen Entwicklungsoptionen auch für zukünftige Generationen offenhalten. Das Stufenmodell ermöglicht in diesem Zusammenhang die Darstellung von Bauflächenpotenzialen, gewährleistet gleichzeitig aber den Vorrang der Innenentwicklung.

Unter der Voraussetzung, dass die Reserveflächen regelmäßig auf Sinn und Zweckmäßigkeit hin überprüft und bezüglich ihrer denkbaren zeitlichen Inanspruchnahme auf die gesamtstädtische Entwicklung

Unter der Voraussetzung, dass die Reserveflächen regelmäßig auf Sinn und Zweckmäßigkeit hin überprüft und bezüglich ihrer denkbaren zeitlichen Inanspruchnahme auf die gesamtstädtische Entwicklung

145 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin: 41.

lung abgestimmt werden, erscheint auch eine über den derzeit unmittelbar erkennbaren Bedarf hinausgehende flächenbezogene Langzeitperspektive im Berliner FNP sachgerecht. Damit wird die Bestimmung von Stufen der Flächeninanspruchnahme zu einem wichtigen begleitenden Instrument zur Flexibilität des Flächennutzungsplans.

Der zeitliche Vorbehalt von Flächen ist allerdings nicht Teil der Darstellungen im FNP. Im FNP-Erläuterungsbericht, in dem vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Bericht über die wachstumsabhängigen FNP-Darstellungen und in den FNP-Berichten von 2004 und 2009 sind die entsprechenden Übersichten zu finden. Sie entfalten zwar eine bindende Wirkung gegenüber der Senatsverwaltung, jedoch nur indirekt gegenüber den für die verbindlichen Bauleitpläne zuständigen Bezirken.

Über den Beschluss von 2004 und die FNP-Berichte hinaus ist die Stufenplanung gegenüber der Öffentlichkeit nur wenig kommuniziert. Viele der 1994 dargestellten Reserveflächen finden sich in der Übersicht von 2004 wieder. Zusätzlich wurden weitere wachstumsabhängige Flächen definiert, deren Aufnahme in die Prüfkulisse sich aus dem zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Prüfkulisse prognostizierten Bedarf und dem Grundsatz der Innenentwicklung begründet. In den Erläuterungen und Begründungen zu FNP-Änderungen wird bisher nur wenig gezielt auf die zeitlichen Bindungen der strategischen Bauflächenreserven eingegangen, auch wenn die Voraussetzung der Zustimmung von Senat und Abgeordnetenhaus für eine Inanspruchnahme mit dem Änderungsverfahren erfüllt wird. Es wird empfohlen, noch transparenter und nachvollziehbarer mit den wachstumsabhängigen Darstellungen umzugehen, deren konzeptionelle Tragfähigkeit bei der Aktualisierung von Stadtentwicklungsplänen oder bei der Fortschreibung von Planwerken einzubeziehen und hierauf bei FNP-Änderungen hinzuweisen. Auch bei der Überarbeitung der Ausführungsvorschriften zum FNP (AV-FNP) und den künftigen FNP-Berichten sollte auf diesen Aspekt deutlicher eingegangen werden.

## Überblick über bisherige Änderungen

Seit seiner Neuaufstellung für das wiedervereinigte Berlin 1994 wurde der Berliner Flächennutzungsplan 175 Mal geändert, was etwa zehn Änderungen pro Jahr und etwa einer Änderung pro Jahr

in jedem Bezirk entspricht. Bezüglich des Flächenumfangs waren bis Oktober 2011 insgesamt rund 4.070 ha von einer Darstellungsänderung betroffen. Dies entspricht ca. 4,6 Prozent des gesamten Berliner Stadtgebietes. Unter Berücksichtigung der aktuellen Änderungsverfahren steigt der Anteil der geänderten Flächen auf ca. 4.410 ha bzw. 4,9 Prozent. Die Werte verdeutlichen, dass der überwiegende Teil der Nutzungsdarstellungen im FNP seit 1994 Bestand hat.

Betrachtet man Anzahl und Flächenumfang der FNP-Änderungsverfahren im Verlauf der Jahre, ergibt sich folgende Verteilung:

|            |    |                             |         |
|------------|----|-----------------------------|---------|
| 1994–1998: | 41 | (davon 2 Berichtigungen)    | 1044 ha |
| 1999–2004: | 71 | Änderungen                  | 1583 ha |
| 2004–2009: | 59 | Änderungen                  | 916 ha  |
| Aktuell:   | 4  | Änderungen/6 im Verfahren * | 863 ha  |

\* Nur Änderungen mit aktuellem Verfahrensstand

Die flächenintensiven Änderungen bis 1998 waren der rasanten Entwicklung geschuldet, die in den ersten Jahren nach der politischen Wende die Stadtentwicklung Berlins bestimmte. Durchschnittlich wurden 25 ha pro Änderung neu dargestellt. Stark ins Gewicht fallen dabei einzelne Standortaufgaben bzw. Veränderungen von Nachnutzungsüberlegungen wie beispielsweise der ehemalige Flughafen Gatow am westlichen Berliner Stadtrand mit 160 ha.

Zwischen 1999 und 2004 erfolgten die meisten Änderungen. Der durchschnittlich geänderte Flächenumfang pro Verfahren fällt mit 22 ha jedoch leicht geringer aus als in den vorangegangenen Jahren. Eine flächenintensive Änderung betraf den Westteil der Stadt, welche die Erhöhung des Wohnanteils in der City West zum Gegenstand hatte. Im Ostteil der Stadt zog die Neuordnung des Spreeufers Schöneweide östlich der Rathenaustraße umfangreiche Flächenänderungen nach sich. Besonders stark war der Entwicklungsbereich Adlershof/Johannisthal von Änderungen betroffen. Aufgrund fortlaufend weiterentwickelter Nutzungskonzepte wurden hier einzelne Flächen mehrfach abgeändert.

Der durchschnittliche Flächenumfang pro Änderung nimmt zwischen 2004 und 2009 gegenüber den Vorjahren stark ab. Der Mittelwert beträgt 15 ha je Änderungsverfahren. Den Schwerpunkt der Änderungen machen kleinräumige Arrondierungen und Ergänzungen des vorhandenen Siedlungsbestandes aus. Von umfangreicheren Ände-

rungen sind die strategischen Reserveflächen im Nordostraum betroffen. Allein am Blankenburger Pflasterweg wurden rund 158 ha umgewandelt, die ursprünglich für verdichtetes Wohnen, Gewerbe und ein neues Stadtteilzentrum vorgesehen waren und nun als Sonderbaufläche Grün/Golfplatz sowie Wohnbaufläche mit geringerer Dichte bzw. landschaftlicher Prägung dargestellt werden.



Foto 31: Nürnbergger Straße, 2009.

Mit 95 ha Durchschnitt je Änderungsverfahren nimmt die Flächenintensität aktuell sprunghaft zu. Dies ist im Wesentlichen auf bedeutsame Standortaufgaben zurückzuführen, die umfassendes Nachnutzungspotenzial freisetzen. So wurden durch die bevorstehende Nachnutzung des Flughafens Tegel für rund 460 ha neue Darstellungen getroffen. Das bereits im FNP mit neuer Nutzung dargestellte Tempelhofer Feld geht aufgrund veränderter Bedarfe und Planungsziele noch einmal mit ca. 223 ha in die Flächenbilanzierung ein.

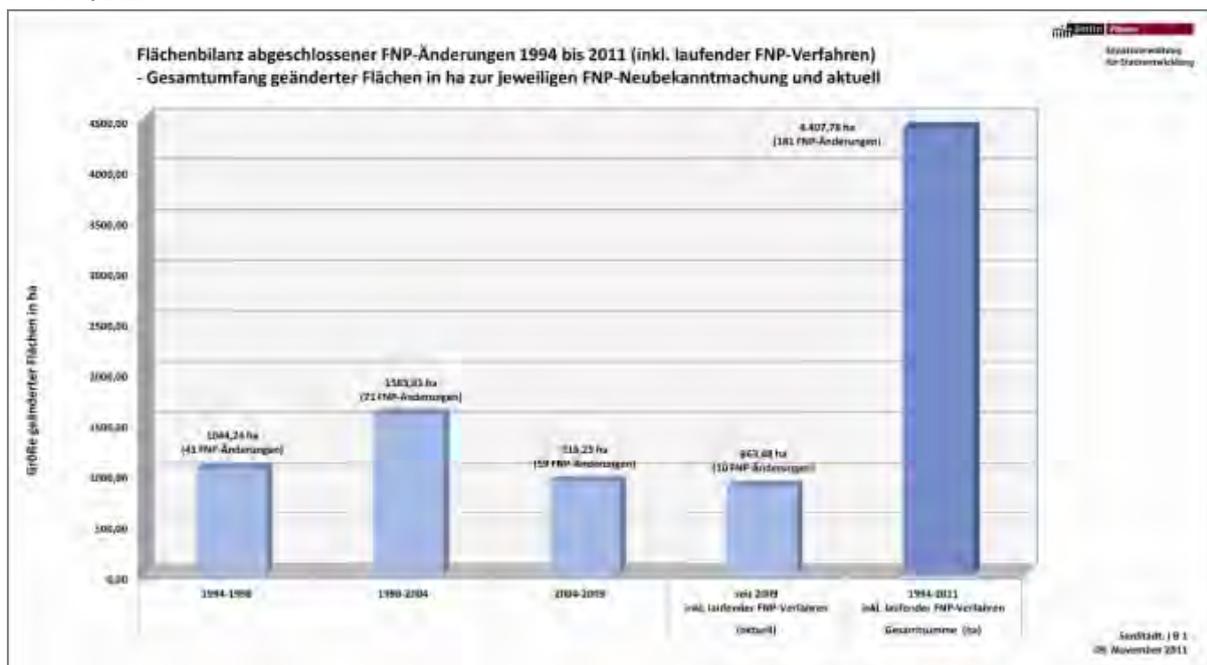


Foto 32: Luftbild Flughafen Tegel, 2008.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt erfasst fortlaufend in einer Bilanztabelle zu jedem Änderungsverfahren den Umfang der geänderten Darstellungen nach Größe und Nutzungsart. Bei Betrachtung aller Änderungsverfahren lassen sich auch bezogen auf die unterschiedlichen Nutzungskategorien verschiedene Trends der Berliner Stadtentwicklung ablesen.

So nahm die Darstellung von Wohnbauflächen mit hoher Nutzungsintensität (W1 und W2) seit 1994 deutlich ab, während im Gegenzug Wohnbauflächen der Nutzungskategorien W3 und W4 bzw. Wohnbauflächen der Nutzungskategorie W4 mit landschaftlicher Prägung zunahm. Anlässe für die Änderungen waren zum einen entsprechende konkrete Nachfragen auf dem Wohnungsmarkt, zum anderen reagierte der FNP mit geringeren

Abb. 41: Flächenumfang abgeschlossener FNP-Änderungen 1994–2011 (inkl. laufender Verfahren), Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: SRP GmbH, 2011.

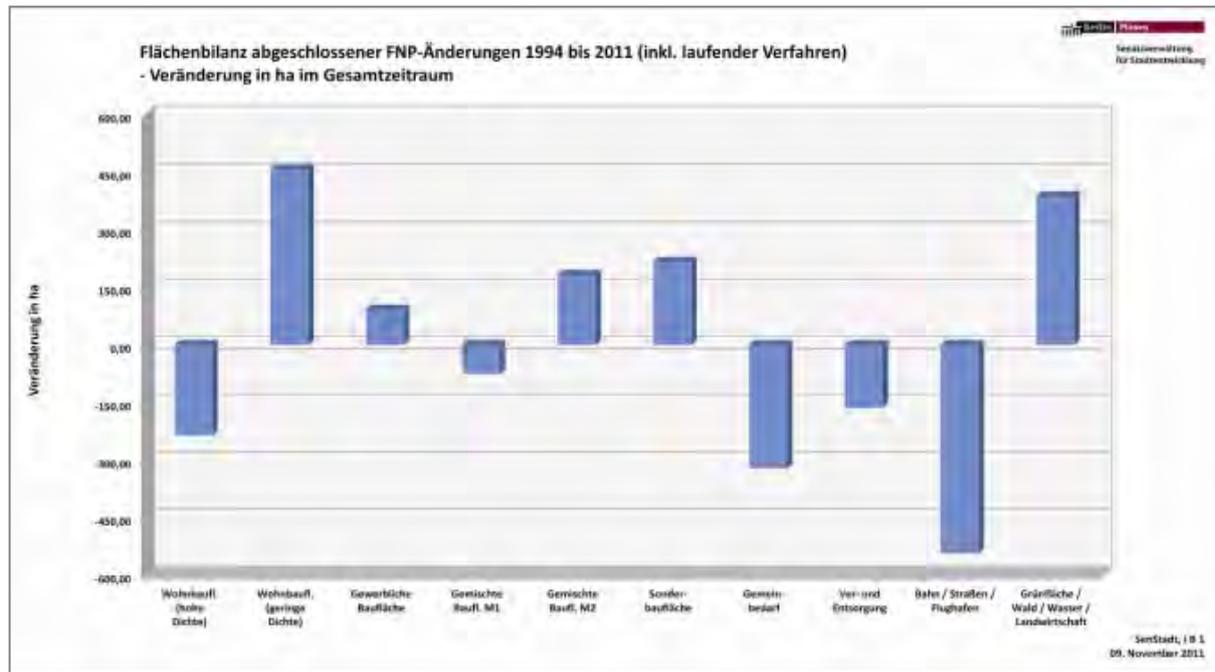


Dichten auf die gestiegene Nachfrage nach lokaleren Bauformen. Dementsprechend wurden auf mehreren Stadterweiterungs- und Umnutzungsflächen Pläne für den Geschoss-Wohnungsbau aufgegeben und gleichzeitig an zahlreichen Einzelstandorten die planerischen Voraussetzungen für eine Einfamilienhaus-Bebauung im Stadtgebiet geschaffen.

Flächenpotenziale bieten ein ausreichend breites Angebot für verschiedenste Nutzungsarten.

In den Bereichen Gemeinbedarf sowie Ver- und Entsorgung wurden zahlreiche Flächenaufgaben verzeichnet. Dezentralisierungen und Privatisierungen führten hier zu erheblichen Angebots- und Bedarfsveränderungen. Auch bei den Verkehrsflächen wurden umfangreiche Flächenaufgaben

**Abb. 42: Flächenbilanz abgeschlossener FNP-Änderungen 1994–2011 (inkl. laufender Verfahren), Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: SRP GmbH, 2011.**



Auch bezüglich der gemischten Bauflächen verdeutlichen die Ergebnisse einen Wandel von gemischten Bauflächen M1 mit Kerngebietscharakter hin zu weniger nutzungsintensiven gemischten Bauflächen M2. Damit wird sowohl die Stärkung der Wohnfunktion insbesondere in der Innenstadt verfolgt als auch eine Reduzierung der Entwicklungsmöglichkeiten von Kerngebieten und Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel zugunsten einer Stärkung der bestehenden Berliner Zentrenstruktur. Um darüber hinaus eine am Bedarf ausgerichtete Steuerung gemischter Bauflächen zu verfolgen, werden im Bereich der „Ring-Standorte“ anstelle der ursprünglich geplanten Dienstleistungskonzentrationen individuelle Nutzungskonzepte entwickelt und umgesetzt. Dabei steht nicht die Planung auf neuen Flächen, sondern die optimierte Aktivierung vorhandener Flächen im Fokus. In diesem Zusammenhang wurden beispielsweise gemischte Bauflächen der Nutzungskategorie M1 am Südkreuz zugunsten von weniger nutzungsintensiven gemischten Bauflächen M2 zurückgenommen. Die verbleibenden

dokumentiert. So führten der abnehmende Schienengüterverkehr wie auch die Schließung der Flughäfen Tempelhof und Tegel zu frei werdenden Flächen, auf die der Flächennutzungsplan mit Änderungsverfahren reagierte.

Den Bauflächenrücknahmen stehen folglich Flächenzuwächse in anderen Nutzungskategorien gegenüber, die in der Bilanzierung gleichermaßen erfasst wurden. So führten viele Bauflächenaufgaben zu einem Grünflächenzuwachs, der besonders in der äußeren Stadt seinen Niederschlag gefunden hat. Aber auch eine Zunahme der gewerblichen Bauflächen wurde erfasst – basierend insbesondere auf den Nachnutzungen des Flughafens Tegel und der nördlichen Start-/Landebahn des alten Flughafens Schönefeld sowie der Gewerbeplanung für Buchholz-Nord. Mit der Darstellung zusätzlicher gewerblicher Flächen reagierte der Flächennutzungsplan damit bedarfsgerecht auf die Nutzungsansprüche heutiger Unternehmen mit dem Ziel einer Stärkung der Wirtschaftskraft der Stadt.

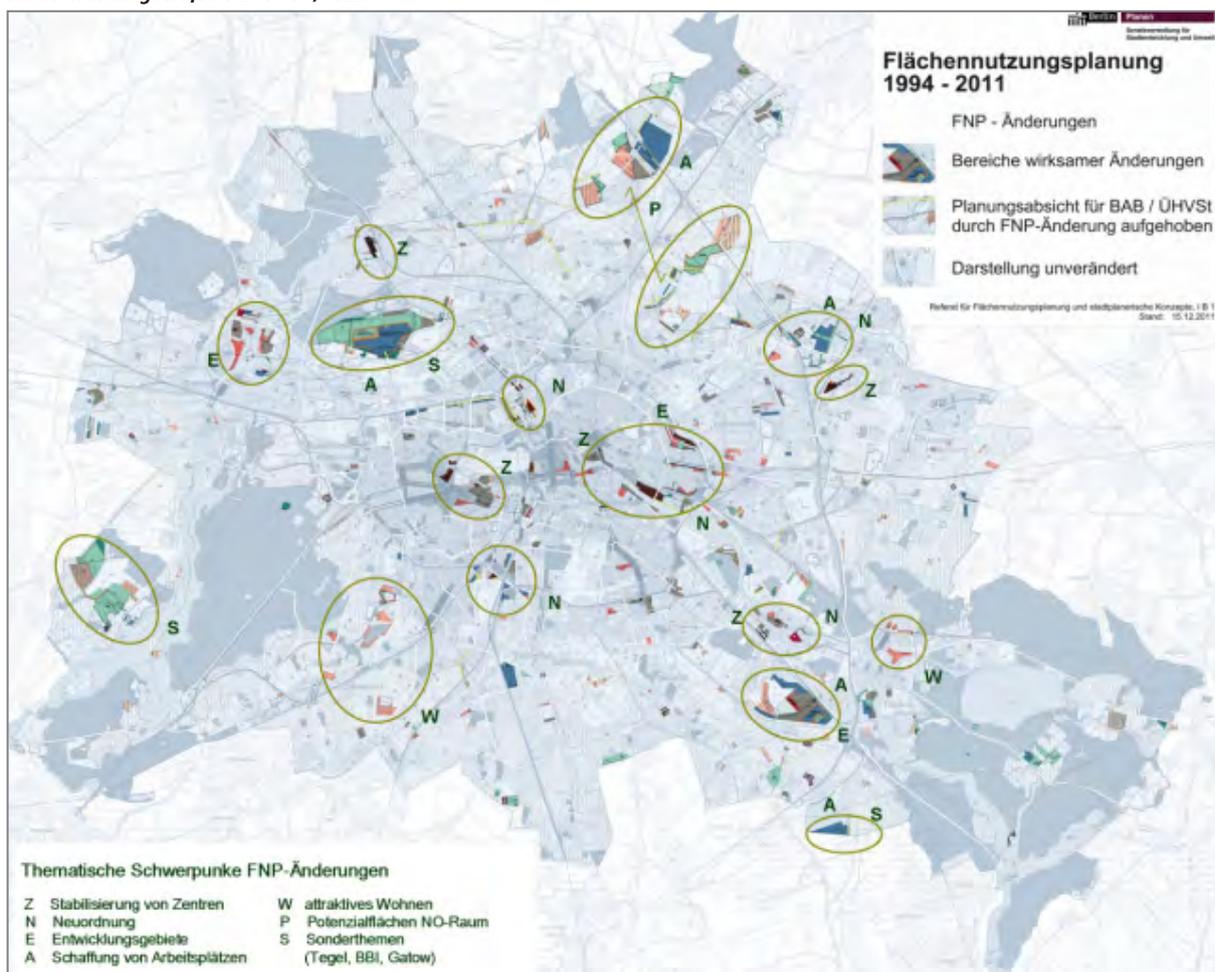
**Abb. 43:** Beispiel für eine strukturell bedeutsame FNP-Änderung: Adlershof; Entwicklungsplan 2005 als Basis der FNP-Änderung (Adlershof Projekt GmbH, Graphik USC AG); FNP 2011 nach der Änderung; Luftbild 2011.



**Abb. 44:** Beispiel für eine strukturell bedeutsame FNP-Änderung: Spreuer/Ostgüterbahnhof; Städtebauliches Konzept 2003 als Basis der FNP-Änderung (Anschutz Entertainment Group, Hemprich Tophof Architekten u.a.); FNP 2011 nach der Änderung; Luftbild 2010.



**Abb. 45: Flächennutzungsplanung 1994 -2011, Räumliche und thematische Schwerpunkte abgeschlossener FNP-Änderungen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grafik: SRP GmbH, 2011.**



Die meisten der durchgeführten FNP-Änderungen betrafen örtliche Konkretisierungen, Ergänzungen oder Arrondierungen. Sie wurden in über 60 Fällen durch Parallelverfahren nach § 8 (3) BauGB in den FNP integriert. Zudem konnte in vielen Fällen das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB unter Wahrung der Grundzüge der Planung durchgeführt werden, da es sich nur um geringfügige Änderungen der ursprünglichen Darstellungen handelte. Durch keine der genauer untersuchten Änderungsverfahren wurden die strategischen Planungsziele, die dem Berliner FNP zugrunde liegen, in Frage gestellt. Vielmehr wurden die übergeordneten Ziele nach Maßgabe der teilträumlichen Erfordernisse umgesetzt.

2011 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die Änderungen des Flächennutzungsplans aktuell in einer Karte zusammengefasst. Dabei zeigt sich, dass sich die Änderungen weitgehend gleichmäßig über die gesamte Stadtfläche verteilen. Thematische Schwerpunkte ließen sich dagegen eindeutig clustern und an Schwerpunkträumen festmachen. Fünf Änderungsver-

fahren zu den Themenschwerpunkten Umstrukturierung, Zentren, Innenstädtisches Wohnen und Arbeiten sowie Freiraumsicherung werden im Folgenden beispielhaft erörtert. Die Themen stehen repräsentativ für Schwerpunkte und Trends, welche die Berliner Stadtentwicklung in den letzten Jahren bestimmten.

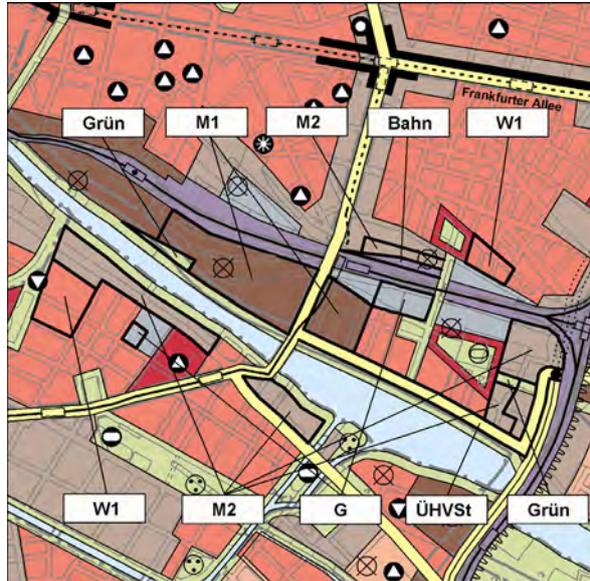
## Bedeutende FNP-Änderungsverfahren

10/01 Spreeraum – Warschauer Brücke (Friedrichshain-Kreuzberg)

Abb. 46: Ausschnitt FNP 2002



Abb. 47: Ausschnitt FNP 2003



Der östliche Spreeraum zählt zu den wichtigsten Entwicklungsräumen Berlins. Bereits im FNP-Erläuterungsbericht 1994 werden die Randbereiche der Spree mit Blick auf die gesamtstädtische Konzeption ausdrücklich als Schwerpunkträume des Stadtumbaus benannt<sup>146</sup>. Die Entwicklungsziele berücksichtigen die besonderen Qualitäten der Wasserlage sowie die zentrale Lage am östlichen Cityrand. Mit den Darstellungen von 1994 wurde am nördlichen Spreeufer auf ehemaligen Bahnflächen eine Nutzungsmischung durch gemischte Bauflächen M1, M2 und gewerbliche Bauflächen sowie eine neue übergeordnete Hauptverkehrsstraße parallel zur Bahntrasse verfolgt. Am südlichen Spreeufer waren überwiegend bestandsorientiert Wohnbauflächen W2 sowie gewerbliche Bauflächen dargestellt. Mit dem Änderungsverfahren, das 2002 eingeleitet und 2003 abgeschlossen werden konnte, wurden das Planungsziel einer weiteren Aufwertung des östlichen Spreeraums und die Realisierung der erwünschten Großveranstaltungshalle „O2-World“ am Nordufer verfolgt.

Durch die Änderung wurden auf einer Fläche von etwa 98 ha eine höhere bauliche Dichte und Nutzungsintensivierung ermöglicht. Am nördlichen Spreeufer diente die Darstellung von M1 anstelle von M2 westlich und östlich der Warschauer Straße der angestrebten Nutzungsintensivierung

durch die Großveranstaltungshalle. Die Erschließung des Gebiets wurde dabei auf die bestehende Straßenverbindung am Spreeufer konzentriert. Die bisherige Darstellung einer übergeordneten Hauptverkehrsstraße entlang der Bahn bzw. durch das Gebiet konnte zugunsten von gewerblichen und gemischten Bauflächen entfallen. Die Gemeinbedarfsfläche nördlich der Bahn wurde bedarfsorientiert angepasst, die benachbarten Wohnbauflächen W1 ergänzt. Südlich der Bahn erfolgten die bedarfsorientierte Reduzierung einer Gemeinbedarfsfläche sowie die Reduzierung einer Wohnbaufläche W1 zugunsten von gemischter Baufläche M2. Die Darstellung von Grün wurde der Neuordnung angepasst. Am südlichen Spreeufer entfielen Gewerbeflächen, die durch gemischte Bauflächen M2 und Wohnbauflächen W1 ersetzt wurden. Verbleibende gewerbliche Flächen wurden kleinteilig arrondiert.

Die geänderten Darstellungen entsprechen dem strategischen Planungsziel „Ausgewogene Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt“. Auch die aktuellen Ziele „Stärkung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes“ sowie „Sicherung und behutsame Ergänzung bestehender Wohnnutzungen im bebauten Stadtgebiet“ wurden auf Teilflächen durch die Änderungen umgesetzt. Da der geänderte Bereich durch den öffentlichen Personennahverkehr gut erschlossen ist, entspricht die Erhöhung der Nutzungsintensität zusätzlich dem Prinzip „Stadt

<sup>146</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläuterungsbericht, Berlin: 27.

der kurzen Wege; Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, stadtverträgliche Integration des Wirtschaftsverkehrs“.

Mit den Änderungen wird der Anteil der Wohnnutzung am nördlichen Spreeufer allerdings deutlich reduziert. Die bisherige Darstellung von M2 sah hier eine Mischung verschiedener Nutzungen ohne prägende Hauptnutzung vor. Die Nutzungskategorie M1 zeichnet sich dagegen durch hohe Nutzungsintensität mit Kerngebietscharakter aus, wozu insbesondere Handel, private und öffentliche Dienstleistungen sowie kulturelle Einrichtungen zählen<sup>147</sup>. Die Änderung erfolgte im Parallelverfahren zur Aufstellung des B-Plans V-3<sup>148</sup> und 2-4 VE<sup>149</sup> und wird hier konkretisiert. Im B-Plan wird festgesetzt, dass in den Kerngebieten Quartiere mit einem „beträchtlichen Wohnanteil“ von mindestens 90.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche (ca. 15 Prozent) entwickelt werden sollen. Der MK-Charakter soll dabei gewahrt bleiben, so dass Wohnen überwiegend in den oberen Geschossen in den zur Spree hin orientierten Baublöcken unterzubringen ist.

Die Änderung der hauptsächlichen Nutzung am Nordufer der Spree wurde zusätzlich auf der informellen Ebene durch verschiedene Planungen vorbereitet. So beschäftigte sich das Konzept „Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg, Leitbilder und Konzepte“ im Jahr 2001 intensiv mit dem Standort. Hier heißt es: „Angesichts der Lagegunst und der Bedeutung dieses Stadtraumes als Stadteingang bietet er Potenziale diverse Cityergänzungsfunktionen und übergeordnete Einrichtungen aufzunehmen.“<sup>150</sup> Die Entwicklung von Wohnen wird in diesem Zusammenhang schwerpunktmäßig dem südlichen Spreeufer zugeordnet. „Auf der Kreuzberger Seite gibt es vor allem durch den direkten Bezug zum Wasser einmalige Entwicklungsmöglichkeiten für Dienstleistungen, Gewerbe und Wohnen – die besondere Chance liegt hier in moderner Nutzungsmischung und der engen Verbindung zu den angrenzenden Quartieren.“<sup>151</sup> In diesem Teilraum werden im Rahmen des Bundesländer-Programms „Stadtumbau West“ neue Zugänge zum Wasser, Uferwege und Aussichtsbalko-

ne an der Spree, neue öffentliche Parkanlagen und Spielplätze gefördert.

Der StEP Wohnen von 2000 zählt den Standort am nördlichen Ufer noch zum prioritären Entwicklungsraum Innenstadt<sup>152</sup> und schlägt hier eine Standortentwicklung im Rahmen der Marktfähigkeit vor. Bei der derzeitigen Aktualisierung des StEP Wohnen sind die veränderte Entwicklung entsprechend zu berücksichtigen und ein Abgleich mit der gesamtstädtischen Konzeption vorzunehmen.

Insgesamt ist der Spreeraum für Firmen der Informations- und Kommunikationstechnik und der Medien ein bedeutender Standort geworden (Mediaspree). Die Veranstaltungshalle, eines der größten Investorenprojekte in Berlin, ist in diesem Zusammenhang ein wesentlicher Baustein für ein neues Quartier mit Freizeit- und Entertainmentsschwerpunkt. Der Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg hat sich insgesamt als ein wichtiger Standort der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins herausgebildet.



Foto 33: Stadtsprees und östliche Innenstadt, 2008.

147 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Ausführungsvorschriften zum Darstellungsumfang zum Entwicklungsrahmen sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin (AV-FNP), Berlin.

148 Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (2004): Bebauungsplan V-3 „ehemaliger Ostgüterbahnhof“, Berlin.

149 Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (2003): Bebauungsplan 2-4 VE „Arena am Ostbahnhof“, Berlin.

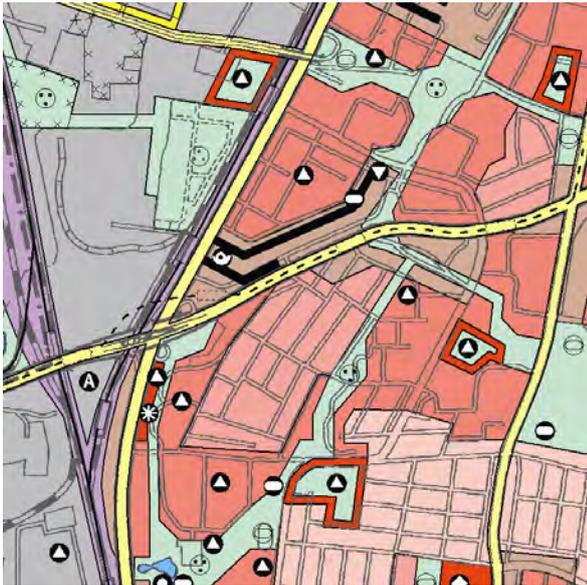
150 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2001): Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg. Leitbilder und Konzepte, Berlin: 23.

151 Ebenda.

152 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen. Neubautwicklung. Karte Neubautwicklung, Berlin.

## 11/96 Marzahner Promenade (Marzahn-Hellersdorf)

Abb. 48: Ausschnitt FNP 1994

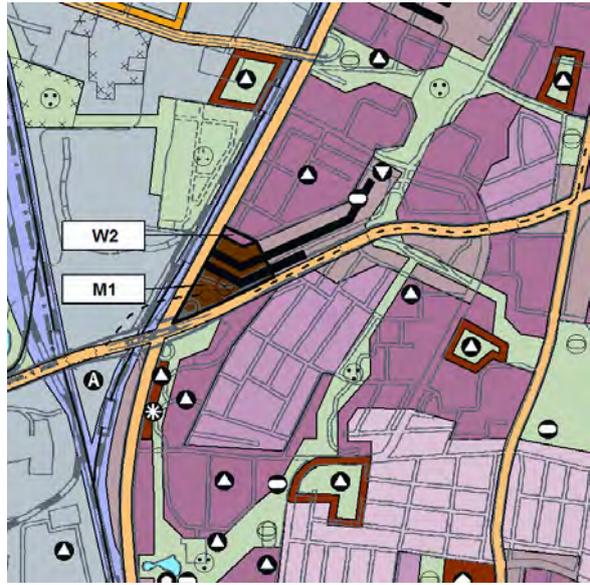


Die Marzahner Promenade befindet sich im Zentrum des östlichen Stadtbezirks Marzahn-Hellersdorf. Auf der Grundlage einer präzisierten Entwicklungskonzeption für das Gebiet wurde 1996 das FNP-Änderungsverfahren beschlossen und im Jahr 1997 zum Abschluss gebracht.

Insgesamt wurden elf ha gemischte Baufläche mit der bisherigen Nutzungsintensität M2 geändert. Mit den neuen Darstellungen werden auf zehn ha gemischte Baufläche M1 und auf einem ha Wohnbaufläche mit der Nutzungskategorie W2 vorgesehen.

Mit der Änderung werden verschiedene strategische Entwicklungsziele verfolgt. Zum einen dient die Nutzungsintensivierung der Stärkung des bestehenden Zentrums und entspricht damit einem wichtigen strategischen Planungsziel des Berliner Flächennutzungsplans, das die „Stärkung des polyzentralen Gefüges der Stadt durch integrierte Entwicklung bestehender Zentren“ verfolgt. Die gute verkehrliche Anbindung über die S-Bahn-Haltestelle „Marzahn“ sowie zwei Hauptverkehrsstraßen entspricht gleichzeitig dem angestrebten Prinzip der „Stadt der kurzen Wege; Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, stadtverträgliche Integration des Wirtschaftsverkehrs“. Zum anderen unterstützt die Änderung die Stabilisierung der östlich angrenzenden Großsiedlung im Bezirk und stärkt somit die Ziele der prioritären „Innenentwicklung“ sowie der „Ausgewogenen Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt“.

Abb. 49: Ausschnitt FNP 1997



Der aktuelle StEP Zentren 3 bestätigt den Standort als Stadtteilzentrum<sup>153</sup> und „Zentrentragender Stadtraum mit ausgeprägter Urbanität“<sup>154</sup>. Im Begleittext wird zudem die erfolgreich durchgeführte Aufwertung der Marzahner Promenade betont, welche durch die Nutzungsintensivierung und die entsprechende Steuerung von Einzelhandelsvorhaben ermöglicht wurde. Die erweiterten Nutzungsmöglichkeiten des Zentrums stehen demnach im Einklang mit der gesamtstädtischen Konzeption – es besteht allerdings noch städtebaulicher Handlungsbedarf.

153 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, Abbildung 3: Zentrenkonzept und Zentrenhierarchie, Berlin.

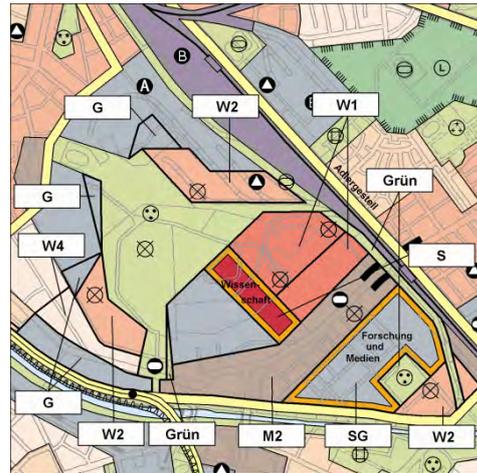
154 Ebenda, Abbildung 5: Zentrentragende Stadträume.

16/95 Adlershof/Johannisthal (Treptow)

Abb. 50: Ausschnitt FNP 1999



Abb. 51: Ausschnitt FNP 2000



07/03 Segelfliegerdamm/Agasstraße (Treptow-Köpenick)

Abb. 52: Ausschnitt FNP 2004



Abb. 53: Ausschnitt FNP 2005

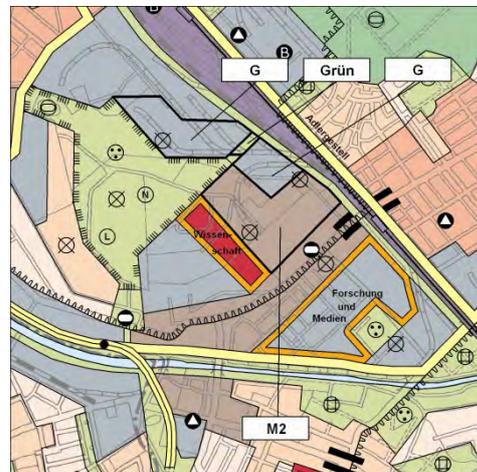


10/03 Groß-Berliner Damm/Rudower Chaussee (Treptow-Köpenick)

Abb. 54: Ausschnitt FNP 2005



Abb. 55: Ausschnitt FNP 2006



Die ursprünglichen Darstellungen für das 1994 förmlich festgelegte städtebauliche Entwicklungsgebiet Adlershof/Johannisthal sahen die Ansiedlung von Hochschuleinrichtungen, Gewerbe, Dienstleistungen und verdichtetem Wohnen mit großzügigen Grünflächen vor. Auf der Grundlage der seit 1991 weiterentwickelten Rahmenplanung sowie eines städtebaulichen Wettbewerbs 1993 wurden die ursprünglichen Darstellungen mehrfach angepasst.

Das erste, 1995 eingeleitete und im Jahr 2000 abgeschlossene Änderungsverfahren (16/95) sah auf insgesamt 234 ha Änderungen vor. Für die geplante Ansiedlung der Humboldt-Universität und weiterer privater wissenschaftlicher Einrichtungen wurde im Zentrum des Entwicklungsgebietes eine Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung Wissenschaft an Stelle einer Gemeinbedarfsfläche dargestellt. Ein Teil der ehemaligen Gemeinbedarfsfläche wurde ebenso wie eine ehemalige Wohnbaufläche W2 in W1 umgewandelt. Eine angrenzende gemischte Baufläche M2 wurde erweitert, so dass es zu einer Unterteilung der ursprünglich zusammenhängenden Gewerbefläche kam. Die Teilfläche im südöstlichen Bereich des Entwicklungsgebietes wurde als Sonderbaufläche Gewerbe mit der Zweckbestimmung Forschung und Medien dargestellt, um die thematische Ausrichtung der angestrebten Gewerbeansiedlungen zu verdeutlichen. Zusätzliche Gewerbefläche entstand entlang der BAB. Die ursprünglich dargestellten Wohnbauflächen im Entwicklungsgebiet wurden neu abgegrenzt und mit Ausnahme einer erweiterten Wohnbaufläche W4 mit einer höheren Nutzungsdichte dargestellt (W1 und W2 statt W2 und W3).

Im Jahr 2003 wurden zwei neue Verfahren eingeleitet, die 2005 sowie 2006 abgeschlossen wurden. Anlass waren „konkretisierte Planungen und veränderte Vermarktungsbedingungen“ (07/03) sowie „veränderte Rahmenbedingungen“ (10/03). Im Änderungsverfahren 07/03 wurden insgesamt 42 ha geändert. Am westlichen Rand des Entwicklungsbereichs wurden W2-Flächen zugunsten einer W3-Fläche entlang des zentralen Grünbereichs ausgewiesen. Die gewerbliche Fläche wurde leicht vergrößert und an der südöstlichen Spitze des Entwicklungsbereichs vorgesehen, während eine Wohnbaufläche W2 entsprechend entfiel und die Grünverbindung verlegt wurde. Zeitgleich wurden mit dem Änderungsverfahren 10/03 noch einmal 60 ha geändert. Sowohl die nördlich im Entwicklungsbereich angesiedelte Wohnbaufläche W2 als auch die zentral an der Sonderbaufläche Wis-

senschaft gelegene Wohnbaufläche W1 entfielen. Stattdessen wurden gewerbliche Flächen und eine Mischbaufläche M2 dargestellt. Aufgrund der Nutzungsänderungen entfielen zudem die Symbole „ungedekte Sportanlage“ und „Schule“, da aufgrund der reduzierten Wohnbauflächen kein entsprechender Bedarf mehr bestand.



**Foto 34:** Adlershof, Bezirk Treptow-Köpenick, 2008.

Im Ergebnis unterscheiden sich die Darstellungen im Entwicklungsbereich Adlershof/Johannisthal stark von den ursprünglichen Darstellungen im FNP 1994. Die zunächst angestrebte Nutzungsmischung aus Hochschule, Gewerbe und Wohnen wird vorwiegend auf die Nutzungen Hochschule und Gewerbe konzentriert. Das Wohnen ist gemäß der veränderten Bedarfssituation auf zwei Flächen mit geringer Dichte im westlichen Bereich sowie auf die gemischten Flächen M2 lokalisiert.

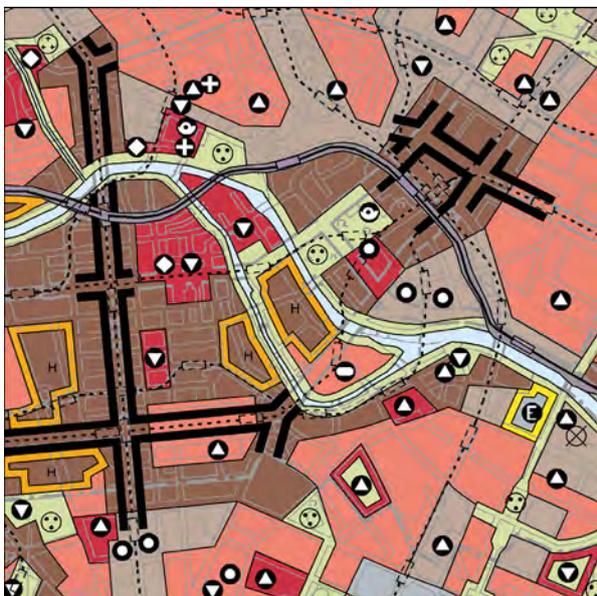
Die aktuell gewerblich orientierte Planung entspricht dem strategischen Planungsziel einer „Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrserschließung“. Damit wird der dynamischen Entwicklung des Standortes, der von der Verbindung aus Hochschuleinrichtung und (innovativem) Gewerbe profitiert, Rechnung getragen. Das Anliegen ausgewogener Nutzungsstrukturen in allen Teilräumen der Stadt, welches eine stärkere Durchmischung im Entwicklungsgebiet zum Ziel gehabt hat, wird für diesen Teilraum zwar partiell zurückgestellt, vor dem Hintergrund der nicht eingetretenen Bevölkerungsprognosen entsprechen die neuen Darstellungen jedoch eher den tatsächlichen Bedarfen. Die Nähe zum künftigen Flughafen BBI/BER sowie die gute Erreichbarkeit des Standortes über die nahegelegene Autobahn und den angrenzenden Bahnhof legen ebenfalls den stark von Arbeitsplätzen geprägten Charakter im Entwicklungsgebiet nahe. Mit den übrigen strategischen Planungszielen stimmt die Änderung überein.

Auch der vom Senat im Jahr 2011 beschlossene Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe sieht das besondere Potenzial des Standortes in der „Nähe zwischen Wissenschaft und Produktion“ und schlägt eine entsprechende (Weiter-)Entwicklung des durch Wissenschaft geprägten Standortes vor<sup>155</sup>.

Der StEP Wohnen aus dem Jahr 2000 kennzeichnet den Standort mit seiner ursprünglich vorgesehene Wohnnutzung noch als prioritären Standort für Mehrfamilienhäuser mit mehr als 250 WE bzw. Einfamilienhäuser mit mehr als 50 WE<sup>156</sup>.

01/99 Friedrichswerder/Wallstraße (Mitte)

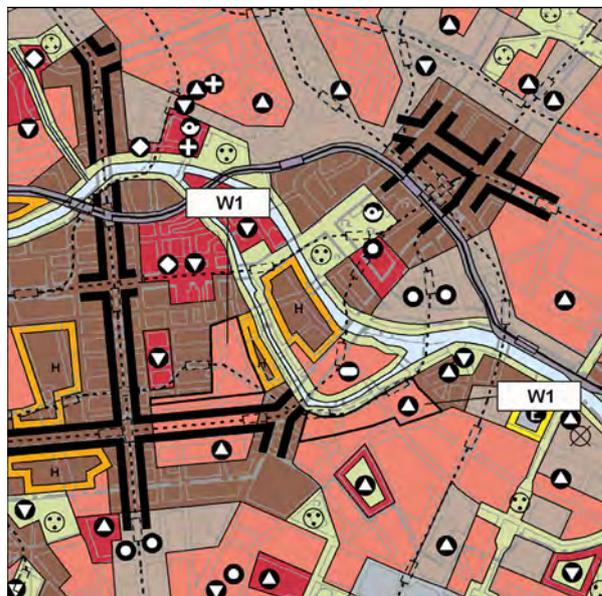
Abb. 56: Ausschnitt FNP 2000



Der Schwerpunkt der Nutzung im Bereich Friedrichswerder und Wallstraße lag 1994 zunächst noch auf einer gemischten Nutzung mit Kerngebietscharakter, in Teilen mit der Konkretisierung „Hauptstadtfunktion“ belegt. Das Planwerk Innenstadt von 1999 formulierte hingegen den Vorschlag, den Wohnanteil in der historischen Mitte Berlins zu erhöhen, um eine stärkere Reurbanisierung und Revitalisierung der Innenstadt zu bewirken. Damit diese örtlichen Planungsziele auch im Flächennutzungsplan umgesetzt werden können, wurde 1999 ein entsprechendes Änderungsverfah-

Der damit teilweise bestehende Zielkonflikt wurde aus den dargelegten Gründen zugunsten einer Stärkung der gewerblichen Entwicklung entschieden. Die fortlaufende Aktualisierung des StEP Wohnen ist entsprechend notwendig, um die Tragfähigkeit des Flächennutzungsplans mit seinen Darstellungen für Wohnbauflächen sinnvoll zu untersetzen. Die Senatsverwaltung kommt dem mit der Aktualisierung des StEP Wohnen derzeit nach.

Abb. 57: Ausschnitt FNP 2001



ren eingeleitet, das im Jahr 2001 zum Abschluss kam.

Auf einer Fläche von insgesamt 18 ha erfolgte demnach an Stelle von gemischter Baufläche M1, Sonderbaufläche mit Hauptstadtfunktion sowie Gemeinbedarfsfläche eine Darstellung als Wohnbaufläche W1.

Die Erhöhung des Wohnanteils an diesem zentral gelegenen innerstädtischen Standort entspricht dem aktuellen strategischen Planungsziel „Stär-

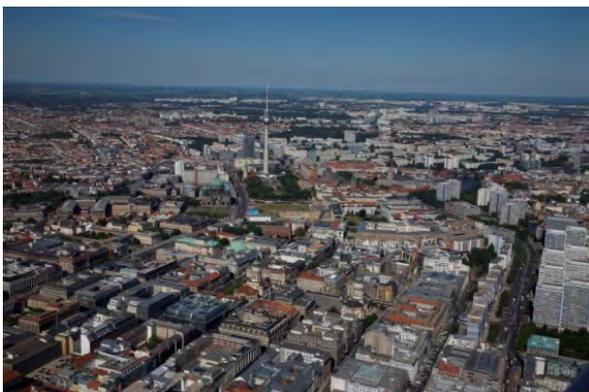
155 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin: 7.

156 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen. Neubauentwicklung, Karte Neubauentwicklung, Berlin.

kung der Innenentwicklung, urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes“. Die vorgesehene Nutzungsdichte orientiert sich an den angrenzenden Wohnbauflächen und ermöglicht verdichtete innerstädtische Wohnformen mit urbanem Charakter, welche durch die Lage am Wasser von hoher Attraktivität sind. Zu den übrigen strategischen Planungszielen ist kein Widerspruch erkennbar.

In einem 2003 durchgeführten Gutachterverfahren<sup>157</sup> zeigten fünf Architekturbüros Möglichkeiten auf, wie die Flächen für Wohnzwecke bebaut werden können. Auf einzelnen Grundstücken, die besonders für selbst nutzende Eigentümer geeignet sind, sollte für ein möglichst breites Spektrum von Bewohnern Wohneigentum mit neuen und unkonventionellen, aber auch traditionellen Wohnungstypologien geschaffen werden. Die „Berlin Townhouses“ bieten vielfältige Wohnformen und Nutzungen, die ein individuelles und zugleich innerstädtisches Wohnen im Haus mit Garten ermöglichen. Das parallel eingeleitete Bebauungsverfahren sicherte ergänzende Grünflächen, die den Charakter innerstädtischer Parkanlagen haben.

Der StEP Wohnen aus dem Jahr 2000 zählt den Standort zum prioritären Entwicklungsraum der Innenstadt für Neubauentwicklung<sup>158</sup>. Die geänderte Plandarstellung im FNP stimmt mit der gesamtstädtischen Konzeption überein.

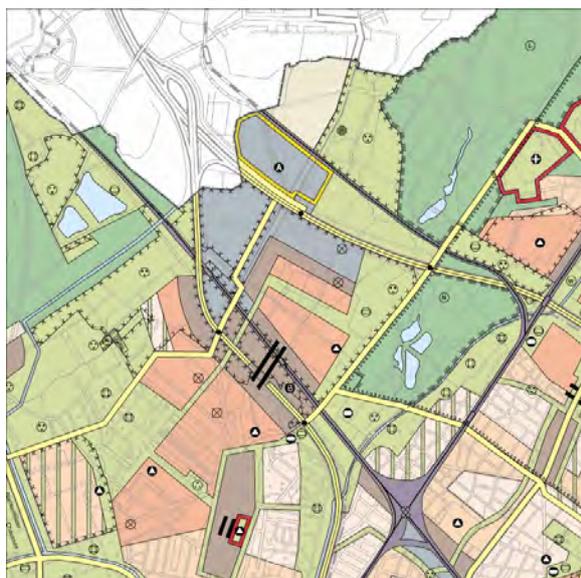


**Foto 35: Östliche Innenstadt, 2010.**

157 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Städtebau. Archiv. Friedrichswerder-Planung, [www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/staedtebau-projekte/friedrichswerder/de/townhouses/index.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/staedtebau-projekte/friedrichswerder/de/townhouses/index.shtml).

158 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen, Karte Neubauentwicklung, Berlin.

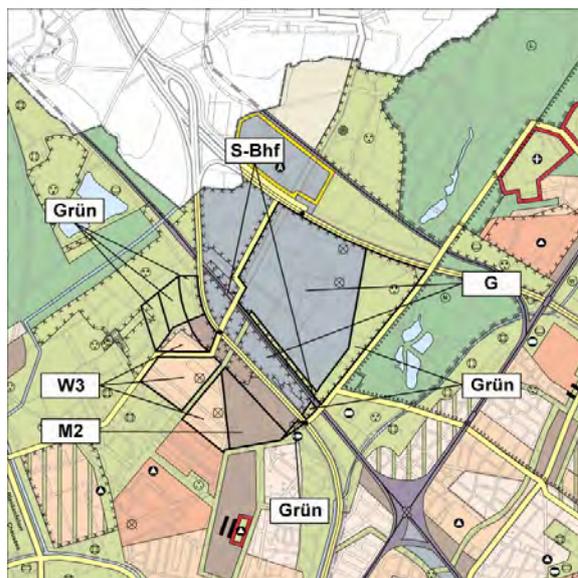
Abb. 58: Ausschnitt FNP 2001



Das Gebiet „Buchholz-Nord“ am nördlichen Stadtrand wurde im Berliner FNP zunächst als Stadterweiterungsgebiet vorgesehen, welches bei entsprechendem Bedarf mit einer Nutzungsmischung aus gewerblichen Bauflächen, Wohnbauflächen mit hoher Dichte (W2) und gemischten Bauflächen mit Einzelhandelskonzentration als neues Zentrum entwickelt werden sollte. 1995 mit Einleitung des Änderungsverfahrens erschien es aufgrund einer konkreten Investorenanfrage und entsprechend veränderter, gesamtstädtisch bedeutsamer Planungsabsichten jedoch sinnvoll, ausgedehntere zusammenhängende Gewerbeflächen im Stadtgebiet vorzuhalten, um ein Großunternehmen für den Standort Berlin gewinnen zu können. Aufgrund der Lagegunst von Buchholz-Nord an einer Bahnstrecke sowie der Autobahn-Anbindung war das Gebiet hierfür besonders geeignet. 2002 kam das Verfahren zum Abschluss.

Auf einer Fläche von 275 ha wurden neue Darstellungen vorgesehen. Für die Darstellung zusammenhängender Gewerbeflächen entfielen Wohnbauflächen W2 sowie gemischte Bauflächen. Im Gegenzug wurden neue gemischte Bauflächen unterhalb der Gewerbeflächen dargestellt, die an die gemischten Bauflächen mit Einzelhandelskonzentration im Dorfkern Buchholz herangeführt wurden. Ursprünglich als W2 dargestellte Wohnbauflächen wurden in der Nutzungsdichte reduziert (W3) und in Teilen zugunsten von Grünflächen vollständig aufgegeben. Die Darstellung einer Grünverbindung inmitten und am Rande der gewerblichen Bauflächen dient der Vernetzung der verschiedenen Grünräume im Plangebiet und

Abb. 59: Ausschnitt FNP 2002



stellt die Anbindung zum umgebenden Naturpark Barnim sicher. Zur Optimierung der Erschließung durch den öffentlichen Personennahverkehr wurden in den gewerblichen Bauflächen zwei neue S-Bahnhöfe entlang der vorhandenen Bahnstrecke dargestellt.

Zwar hat sich das Investoreninteresse an den Flächen bislang nicht weiter konkretisiert, doch entspricht eine Darstellung großer zusammenhängender Gewerbeflächen in gut erschlossenen Lagen auch unabhängig von einer bestimmten Nachfrage dem aktuellen strategischen Planungsziel „Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrerschließung“. Auch mit dem Ziel „Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ korrespondieren die geänderten Darstellungen. Die Herabstufung der Wohnbauflächen zu Flächen mit geringerer Nutzungsdichte ist aufgrund der stabilen Bevölkerungsentwicklung und dem veränderten Nachfrageverhalten im Laufe der Jahre nachvollziehbar. Zu den übrigen strategischen Planungszielen ist kein Widerspruch erkennbar.

Bereits 1994 waren Teile der Flächen für die nachrangige Inanspruchnahme vorgesehen. Mit dem „Bericht zur Überprüfung wachstumsabhängiger

FNP-Darstellungen“ im Jahr 2004 wurden zusätzliche Flächen aus dem Änderungsverfahren mit einer zeitlichen Bindung untersetzt. Somit hat das Änderungsverfahren zwar auf damals aktuelle, sich kurzfristig abzeichnende Bedarfe hinsichtlich eines flächenintensiven Gewerbestandortes reagiert, eine tatsächliche Inanspruchnahme der Flächen aber weiterhin von einer erneuten Bedarfsprüfung und Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus abhängig gemacht. Eine nachrangige Inanspruchnahme der dargestellten Flächen bzw. die Berücksichtigung des strategischen Planungsziels einer Stärkung der Innenentwicklung wurden trotz des Änderungsverfahrens damals und werden auch künftig gewährleistet. Ein Hinweis auf die zeitliche Bindung der geänderten Flächen erfolgt im Verfahren selbst allerdings nicht.

Das Planwerk Nordostraum Berlin aus dem Jahr 2006 hat die Änderungen aufgegriffen und die zeitlichen Bindungen herausgestellt. Zum Themenfeld Gewerbe und Dienstleistung wird das Potenzial, das durch die geänderte Darstellung entstanden ist, aber noch einmal betont: „Für eine langfristig orientierte Gewerbepolitik kommt dem Nordosten eine wichtige Funktion zu, da hier noch größere zusammenhängende, durch Bahn und Autobahn gut erschlossene Flächen für produktionsgeprägtes Gewerbe verfügbar sind. Dazu gehören das Gewerbegebiet Pankow-Nord mit der Reservefläche für Großansiedlungen östlich der Schöneler Straße sowie große Areale in Heinersdorf. Der Flächennutzungsplan stellt im Nordostraum fast 700 ha gewerblicher Baufläche dar, zur Hälfte Wachstumsreserven auf bisherigen Freiflächen.“<sup>159</sup> Im LEP B-B wird der Standort Pankow-Nord mit der Festsetzung 4.6 zudem als Vorsorgestandort für großflächige gewerblich-industrielle Vorhaben definiert. Der im FNP gewerblich dargestellte Bereich Buchholz-Nord entspricht diesem Vorsorgestandort.

Der StEP Industrie und Gewerbe von 2011 kennzeichnet die geänderten Flächen als „Neuentwicklung“ und schlägt im Zusammenhang mit der anzustrebenden Entwicklung eine Standortprofilierung, ein Standortmarketing, die Aktivierung von Flächenpotenzialen sowie den Ausschluss sensibler Nutzungen vor<sup>160</sup>. Bei der steckbriefartigen Gebietsbeschreibung wird der Standort als Vor-

behaltsstandort für eine Großansiedlung mit hoher Verfügbarkeit definiert<sup>161</sup>. Konkrete Hinweise zu einer zeitlichen Bindung der Flächen bzw. einer erforderlichen Bedarfsprüfung werden allerdings nicht gegeben.

Der StEP Wohnen von 2000 markiert die geänderten Wohnbauflächen ebenfalls als „Nachrangig zu entwickelnde Standorte (nach 2010)“<sup>162</sup>, so dass ein Abgleich mit der gesamtstädtischen Konzeption vorliegt. Die aktuelle Fortschreibung des StEP Wohnen wird die geänderten Darstellungen erneut untersetzen.

Ebenso erfolgte die Abstimmung mit der Gesamtstadt über die informelle Planung StEP Zentren. Der StEP Zentren von 1999 weist für den Nordostraum zunächst noch ein Stadtteilzentrum aus. Aufgrund der reduzierten Wohnbauflächen entfällt im StEP Zentren 3 aber eine entsprechende Zentrendarstellung<sup>163</sup>. Das Ortsteilzentrum Französisch Buchholz unterhalb des geänderten Bereichs verbleibt und wird durch die neu dargestellten gemischten Bauflächen weiter gestärkt.

Darüber hinaus ist die Fortschreibung des Planwerks Nordostraum seitens der Senatsverwaltung beabsichtigt und soll eine weitere Überprüfung und Konkretisierung für den Teilraum Buchholz-Nord beinhalten.

159 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Planwerk Nordostraum Berlin 2006, Berlin: 19.

160 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Karte 12, Berlin.

161 Ebenda: 117.

162 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen, Karte Neubauentwicklung, Berlin.

163 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, Karte 1: Zentrenkonzept, Berlin.

Abb. 60: Ausschnitt FNP 2009

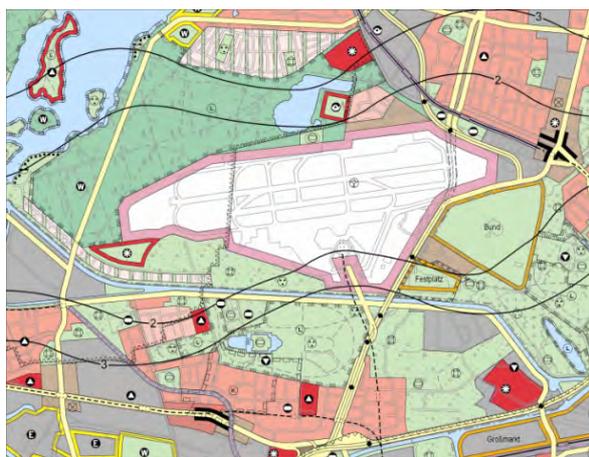


Abb. 61: Ausschnitt FNP 2011



Mit Inbetriebnahme des Flughafens Brandenburg-Berlin Airport (BER) voraussichtlich Mitte 2012 wird der Flughafen Tegel spätestens nach Ablauf von sechs Monaten geschlossen. Die Änderung des Flächennutzungsplans wurde somit erforderlich, um eine Nachnutzung bauleitplanerisch vorzubereiten. Das Änderungsverfahren zum FNP wurde im Januar 2010 eingeleitet und im Juni 2011 vom Abgeordnetenhaus beschlossen. Die Bekanntmachung im Amtsblatt ist am 30. September 2011 erfolgt. Das Flughafenareal umfasst eine Fläche von rund 460 ha. Es liegt nordwestlich der Innenstadt und ist u.a. über die nahegelegene Bundesautobahn BAB 111 erschlossen.

Um bereits vor Einleitung des formellen FNP-Änderungsverfahrens eine differenzierte Diskussion über die Nachnutzungsoptionen des Flughafens in der Stadtgesellschaft zu ermöglichen, wurde als Phase der Ideenfindung eine Grundlagenermittlung als Diskussionsgrundlage erarbeitet und im Anschluss ein kooperatives Werkstattverfahren (2009/2010) durchgeführt. In diesen Planungsprozess, der von fünf gut besuchten öffentlichen Standortkonferenzen begleitet wurde, waren neben Planern auch eine Vielzahl von Experten unterschiedlicher Disziplinen, Akteure aus Politik, Verbänden und Verwaltung sowie die interessierte Fachöffentlichkeit eingebunden.

Basierend auf den Ergebnissen des Werkstattverfahrens<sup>164</sup> wurde ein Entwurf für die Änderung des Flächennutzungsplans erarbeitet mit dem Ziel, einen zukunftsorientierten Gewerbe- und Industriestandort zu profilieren sowie die Offenlandschaft als Tegeler Stadtheide zu erhalten, zu qualifizieren

und mit dem angrenzenden Landschaftsraum zu vernetzen. Entsprechend sieht die Änderung im Bereich des ehemaligen Terminals einen ca. 200 ha großen „Forschungs- und Industriepark Zukunftstechnologie“ vor, der mit entsprechender Zweckbestimmung größtenteils als „Sonderbaufläche mit gewerblichem Charakter“, im nordwestlichen Bereich als „Sonderbaufläche mit hohem Grünanteil“ dargestellt wird. Im Südwesten werden bestehende Wohnnutzungen als Wohnbaufläche W4 mit hohem Grünanteil und vorhandene größere Waldflächen im südlichen und nördlichen Randbereich des Flughafenareals dargestellt. Im Nordosten und Osten ergänzen zwei als gemischte Bauflächen M2 dargestellte Potenzialflächen die bestehenden angrenzenden Nutzungen. Mit der Darstellung einer weiteren gemischten Baufläche M2 im Südosten wird eine Wohnsiedlung in ihrem Bestand gesichert und um Entwicklungsperspektiven erweitert. Der ca. 220 ha große Bereich des Flugfelds ist als Grünfläche mit der Zweckbestimmung „Feld, Flur und Wiese“ dargestellt. Das Flughafenareal wird als schadstoffbelasteter Boden gekennzeichnet.

Mehrere strategische Planungsziele werden durch die neuen Nutzungsdarstellungen aufgegriffen und bestärkt. So entspricht die Nachnutzung grundsätzlich dem Prinzip der „Stärkung der Innenentwicklung“, da der Standort bereits gut erschlossen ist und zuvor intensiv genutzt wurde. Der Bericht zum FNP 2009 benennt in diesem Zusammenhang den Standort Tegel ausdrücklich als Schwerpunkttraum für die künftige Entwicklung.

164 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Zukunftsraum Flughafen Tegel. Der Werkstattprozess, Berlin.

Auch dem Anliegen „Urbane Mischung, Qualifizierung des Bestandes“ wird mit den neuen Bauflächendarstellungen im Nordosten, Osten und Südosten Rechnung getragen. Darüber hinaus wird mit der Planung das Ziel der „Förderung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Bereichen mit guter öffentlicher Verkehrserschließung“ verfolgt, da der Standort erhebliche Wirtschaftspotenziale für Berlin generieren soll.

Das strategische Ziel „Freiraumschutz, Sicherung von Grünflächen, Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ wird durch die Planung ebenfalls berücksichtigt und weiter gestärkt. Die besondere ökologische Funktion der Fläche, die eingebettet ist in das Grünsystem Tegeler Forst, Jungfernhede und Rehberge, wird im Umweltbericht thematisiert. Die Darstellung umfangreicher Grünflächen sichert wie bisher die Versorgung der Innenstadt mit der notwendigen Frischluftzufuhr. Die Umweltauswirkungen, welche sich durch eine künftige Bebauung ergeben können, werden auf der Ebene der Bebauungspläne geprüft und weiter konkretisiert.

Auch auf der informellen Ebene wurden die Auswirkungen der vorgesehenen Nachnutzung auf die Umgebung sowie auf die Gesamtstadt untersucht. Im StEP Klima wird der Standort bezüglich seiner Bedeutung für das Stadtklima näher betrachtet. Dabei wird festgestellt, dass die geplante bauliche Nutzung in Teilbereichen des Kaltluftentstehungsgebiets keine entscheidenden Auswirkungen auf das Stadtklima hat<sup>165</sup>. Der aktuelle StEP Industrie und Gewerbe bezeichnet die Nutzung des Flughafengeländes als „Leuchtturmprojekt“, von dem „wichtige Impulse auf die gesamtstädtische Entwicklung im gewerblich-industriellen Sektor ausgehen werden“<sup>166</sup>. In der konzeptionellen Plandarstellung wird das Flughafengelände als Bereich gekennzeichnet, für den die Nutzungsänderung beabsichtigt und die Zielstellung „gewerbliche Baufläche“ im FNP-Verfahren zu klären ist – was mit Abschluss der FNP-Änderung umgesetzt wurde. Symbolisch erfolgt die Darstellung „Ausschluss sensibler Nutzungen“ für das neu zu nutzende Gelände. Der nördliche Bereich wird zudem mit der Kategorie „Inanspruchnahme ohne Priorität“ unterteilt, während der südliche Teilbereich für die „vorrangige Inanspruchnahme“ vorgesehen werden soll. Im Rahmen des FNP-Änderungsverfah-

165 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima, Berlin: 60.

166 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Entwicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin: 6.

rens finden sich zwar entsprechende Hinweise auf zeitliche Bindungen; von einer formalen Aufnahme in die „Prüfkulisse wachstumsabhängiger Darstellungen“ wurde jedoch abgesehen.

Der StEP Wohnen (2000) kennzeichnet Randbereiche des ehemaligen Flughafengeländes als Perspektivraum (nach 2010) und schlägt in diesem Zusammenhang zunächst nur generell Nutzungsanteile für Wohnen und andere Nutzungen vor, die im Rahmen weiterer Planungen zu klären sind<sup>167</sup>. Die Aktualisierung des StEP Wohnen wird die derzeitigen Nachnutzungsüberlegungen mit der gesamtstädtischen Konzeption abgleichen. Sowohl mit dem vorgeschalteten Werkstattverfahren als auch durch den Abgleich mit informellen Planungsinstrumenten und die frühzeitige Einbeziehung weiterer Teile der Stadtgesellschaft konnte eine stadtverträgliche Nutzung für den Standort gefunden werden, die in Abstimmung mit der gesamtstädtischen Konzeption in den FNP integriert wurde.



Foto 36: Planungswerkstatt Tegel, 2009.

Abb. 62: Strukturkonzept Nachnutzung Tegel, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Stand 2010–2011.



167 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen, Karte Neubauentwicklung, Berlin.

## 6. Verfahrensweise in ausgewählten anderen deutschen Großstädten

Um das Verfahren der kontinuierlichen Fortschreibung und Anpassung des Berliner Flächennutzungsplans besser einordnen zu können und um gleichzeitig zu einer praxisnahen Bewertung von Vor- und Nachteilen der (Neu-)Aufstellung, Anpassung, Ergänzung und Fortschreibung zu kommen, wurden als Referenz die unterschiedlichen Verfahrensansätze ausgewählter bundesdeutscher Großstädte in den Blick genommen. Im Zuge dieser vergleichenden Betrachtung wurden in den Städten Bremen, Dortmund, Hamburg, Hannover, Leipzig, Mainz, München und Stuttgart jeweils auf Leitungsebene leitfadengestützte Telefoninterviews durchgeführt. Zudem wurden die Pläne und frei zugänglichen sonstigen Informationen zur Flächennutzungsplanung der jeweiligen Stadt gesichtet.

Ziel der Telefoninterviews war zum einen die Erhebung von Informationen zu den Gründen und zur Funktionalität des jeweils gewählten Verfahrensansatzes, zur Einbindung in die unterschiedlich ausgeprägten Planungskulturen (z.B. System informeller Planungen und Konzepte, Formen der Beteili-

gungskultur) sowie zur Bewährung des Ansatzes in Bezug auf übergreifende Aufgabenstellungen (z.B. Klimaschutz, erneuerbare Energien, demografischer Wandel, Vorrang der Innenentwicklung). Zum anderen waren Fragen zu verfahrensökonomischen Aspekten (Kosten, Personalaufwand, Verfahrensdauer) oder auch zur gewählten Darstellungssystematik Gegenstand der Interviews.

### Verfahren der Fortschreibung

Die Flächennutzungspläne der befragten Kommunen weisen ein sehr unterschiedliches Alter auf. So reichen die den aktuellen Fassungen zugrunde liegenden Ursprungspläne bis in die 1960er-Jahre zurück. Mit Ausnahme der Stadt Hannover haben die Städte zwischen Ende der 1990er- und Mitte der 2000er-Jahre eine komplette Neuaufstellung vorgenommen oder zumindest eine Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans durchgeführt. Den FNP neu aufgestellt haben Dortmund, Mainz und Stuttgart. Eine Neubekanntmachung gab

Tab. 1: Status der Flächennutzungspläne von ausgewählten deutschen Großstädten

| Stadt            | Einwohner <sup>1</sup> /<br>Fläche     | FNP ist von                            |  | Anzahl Änderungen                           |  |
|------------------|--|--|--|---|--|
| <b>Bremen</b>    | 547.340 EW<br>325,42 km <sup>2</sup>   | 1983                                   | Neubekanntmachung 2001, derzeit Neuaufstellung                             | ca. 150 wirksame Änderungen                 | etwa zur Hälfte im Parallelverfahren   |
| <b>Dortmund</b>  | 580.444 EW<br>280,42 km <sup>2</sup>   | 1985                                   | Neuaufstellung 2004  | ca. 40 Änderungen                           | i.d.R. im Parallelverfahren  |
| <b>Hamburg</b>   | 1.786.448 EW<br>755,26 km <sup>2</sup> | 1973                                   | Neubekanntmachung 1997   | 119 wirksame Änderungen (seit 1997)         | rund drei Viertel davon im Parallelverfahren, ein Viertel betrifft i.d.R. eigenständige Änderungen |
| <b>Hannover</b>  | 522.686 EW<br>204,14 km <sup>2</sup>   | 1978                                   |  | 190 wirksame Änderungen                     | 4 Anpassungen nach § 13a   |
| <b>Leipzig</b>   | 522.883 EW<br>297,36 km <sup>2</sup>   | 1995                                   | seit 2003 teileräumliche Fortschreibung, daneben Parallelverfahren         | 32 wirksame Änderungen                      | insgesamt 52 begonnen  |
| <b>Mainz</b>     | 197.778 EW<br>97,76 km <sup>2</sup>    | 1976                                   | Neuaufstellung 2000  | ca. 40 Änderungen                           |  |
| <b>München</b>   | 1.353.186 EW<br>310,43 km <sup>2</sup> | 1967                                   | teileräumliche Fortschreibung in den 1980er-Jahren, Neubekanntmachung 2007 | 600 Änderungen und 6 großflächige Teilräume |  |
| <b>Stuttgart</b> | 606.588 EW<br>207,36 km <sup>2</sup>   | 1974 bzw. 1984 (Nachbarschaftsverband) | Neuaufstellung 2000  | 34 wirksame Änderungen                      | davon 26 im Parallelverfahren (insgesamt 56 begonnen), 8 Verfahren nach § 13a                      |

<sup>1</sup> Stand 31.12.2010 der Statistischen Ämter der Länder

es in Bremen, Hamburg und München. Die kontinuierliche Fortschreibung und Anpassung der derzeit gültigen Pläne erfolgt in den Kommunen dabei schwerpunktmäßig im Parallelverfahren. In der Neuaufstellung befindet sich gegenwärtig nur der Bremer Flächennutzungsplan (Aufstellungsbeschluss 2008). In Hamburg werden bezüglich einer Neuaufstellung erste Vorüberlegungen der Fachebene verwaltungsintern diskutiert.

Erfahrungen mit teilräumlichen Fortschreibungen besitzen mit München und Leipzig hingegen nur zwei Städte. München hat das Verfahren in den 1980er-Jahren für mehrere große Teilräume angewendet. Dieses Verfahren wurde genutzt, da im Falle einer gesamtstädtischen Neuaufstellung die Gefahr eines Planungsvakuums über einen recht langen Zeitraum gesehen wurde. In Leipzig ist die teilräumliche Fortschreibung einer besonderen Situation geschuldet: Durch die Gemeindegebietsreform im Jahr 1999 hat sich das Stadtgebiet von Leipzig um 15 Gemeinden erweitert, für die nur teilweise Flächennutzungspläne vorlagen. Seit 2003 wird daher der FNP Leipzig sukzessive durch Überprüfung vorhandener gemeindlicher Flächennutzungspläne bzw. durch den Entwurf neuer Flächennutzungsdarstellungen teilräumlich fortgeschrieben. Parallel wird der Landschaftsplan angepasst.

Einzelne der befragten Kommunen planen bzw. prüfen die Aufstellung eines sächlichen Teilflächenutzungsplans zum Thema Windenergie bzw. erneuerbare Energien (Mainz, München). Im Gegensatz zur Umsetzung in Einzeländerungsverfahren, wie Hamburg sie für die Windenergie vorsieht, wird als Vorteil gesehen, dass man das Thema Energie über einen sächlichen Teil-FNP prominenter darstellen kann. Leipzig hat von einem entsprechenden Plan jedoch wieder Abstand genommen und die Flächenausweisung im Regionalplan geregelt.

## Anzahl der Änderungsverfahren

Änderungen, die in den Flächennutzungsplänen der Städte vorgenommen werden, gehen insbesondere auf Darstellungserfordernisse aufgrund von Bebauungsplänen (Parallelverfahren), auf neue Erkenntnisse aus informellen Planungen/Konzepten (Rückwirkung) oder auf Einzelanlässe, wie beispielsweise Standortaufgaben der Bundeswehr oder von Unternehmen (Konversion), zurück.

Betrachtet man die Anzahl der Änderungsverfahren seit der Planaufstellung bzw. Neuaufstellung, so bewegt sich diese in den befragten Städten (bezogen auf die Einwohnerzahl und Laufzeit des gültigen Flächennutzungsplans) in einem jeweils vergleichbaren Rahmen. Im Detail gibt es aber sicherlich Unterschiede hinsichtlich des von einer Änderung betroffenen Anteils an der Gesamtfläche der Stadt.

Pro Jahr befinden sich in den Kommunen weniger als 20 bis rund 35 Planänderungen im Verfahren. Davon werden pro Jahr durchschnittlich zwischen fünf und zehn Änderungen wirksam. Die überwiegende Mehrheit der Änderungen erfolgt dabei im Parallelverfahren, seltener im Verfahren nach § 13a BauGB.

## Gründe für das gewählte Verfahren in den Referenzstädten

Zu den Gründen einer Entscheidung gegen eine Neuaufstellung gehören neben der zentralen Einschätzung, dass Grundgerüst und strategische Zielstellungen des bestehenden Planes weiterhin tragfähig sind, mehrere Aspekte. Zum einen besteht die Befürchtung, eine vollständige Neuaufstellung könnte zu viele Begehrlichkeiten und Detaildiskussionen auf der „falschen“ Planungsebene auslösen. Zum anderen erfolgt eine rein pragmatische Betrachtung der Leistbarkeit eines solchen Verfahrens im Hinblick auf verfahrenswirtschaftliche Aspekte (Personal- und Finanzaufwand, Laufzeit).

Demgegenüber zählen zu den Gründen für eine Neuaufstellung – bezogen auf die letzte durchgeführte, eine im Verfahren befindliche oder eine „theoretische“ Neuaufstellung – insbesondere die Anpassung des Plans an (deutlich) veränderte Rahmenbedingungen (z.B. Strukturwandel, demografischer Wandel, nicht mehr zutreffende Prognosewerte, abweichende Entwicklungen), veränderte Zielstellungen (Innenentwicklung versus Wachstum) und die Bereinigung von Unstimmigkeiten bzw. Widersprüchen im Plan. In den Städten, die eine Neuaufstellung ihres Flächennutzungsplans durchgeführt haben, wird dem Verfahren eine wichtige Bedeutung bei der demokratischen und politischen Willensbildung beigemessen. In eingeschränkterer Form wird dies auch für die (ggf. periodische) Neubekanntmachung von Plänen gesehen. Auch wurde die Auffassung vertreten, dass eine Neuaufstellung dazu geeignet sein kann, das

kommunale Verwaltungshandeln zu „bereinigen“, indem man von einem häufig eher projektorientierten Arbeiten (Änderungsverfahren) wieder zu einer übergeordneten Gesamtbetrachtung gelangt und verwaltungsintern – zumindest für einen gewissen Zeitraum – ein gemeinsames Verständnis der Ziele der Stadtentwicklung erreicht.

Unabhängig von diesen Betrachtungen betonen alle befragten Kommunen, dass das von ihnen jeweils gewählte Verfahren zur Fortschreibung sowohl in der Verwaltung wie in der Politik, aber auch bei den Bürgern auf ein hohes Maß an Akzeptanz stößt. Von Bedeutung für diese Akzeptanz sei dabei insbesondere die Unterfütterung der vorbereiteten Bauleitplanung mit einem abgestuften System informeller Planungsinstrumente und Konzepte.

## Tragfähigkeit des Grundgerüsts

Von allen Kommunen werden das Grundgerüst des bestehenden Flächennutzungsplans und die strategischen Ziele, insbesondere der Vorrang der Innenentwicklung, als weiterhin tragfähig gesehen. Einschränkungen werden allerdings hinsichtlich des Umfangs der Flächenausweisungen gemacht: So gingen in manchen Städten die Vorläuferpläne von einer wesentlich optimistischeren Entwicklung der Kommunen aus – heute sei dieses Kleid für die tatsächlichen Entwicklungen an vielen Stellen deutlich zu groß.

Alle Städte beobachten und prognostizieren den Flächenbedarf durch ein kontinuierliches Monitoring bzw. Kataster oder durch thematische bzw. sektorale Konzepte. Um mit ggf. überschießenden Flächenreserven im Hinblick auf das übergeordnete Ziel der vorrangigen Innenentwicklung umzugehen, haben mehrere Städte ein Stufenkonzept für eine zeitlich abgestufte Inanspruchnahme von Wohnungsbau- oder Gewerbeflächen erstellt. Die Verfahren dazu sind allerdings unterschiedlich. So sichert Leipzig die Stufen einer zeitlichen Priorisierung über den StEP Wohnen ab, Stuttgart nutzt neben dem Instrument des Nachhaltigen Bauflächenmanagements (NBS) mit einer (Flächen-)Datenbank je eine vom Gemeinderat verabschiedete Stufenliste für Wohnbauflächen und Gewerbeflächen<sup>168</sup>. Im Rahmen der aktuellen Neuaufstellung

des Flächennutzungsplans prüft Bremen, inwieweit Stufen einer Inanspruchnahme im FNP selbst dargestellt werden können.

Neben der Belegung von Flächen mit einer zeitlich abgestuften Inanspruchnahme wurden im Laufe der Zeit in mehreren Städten nicht geeignete oder zu umfangreich ausgewiesene Flächen zurückgenommen (Wohnen, Gewerbe, Verkehrsstrassen). Andere Städte, für deren demografische Entwicklung keine oder nur geringe Bevölkerungsrückgänge prognostiziert werden, haben bislang keine Flächenrücknahmen, aber auch keine Entwicklung von nicht erforderlichen Neuausweisungen vorgenommen. Gründe hierfür liegen beispielsweise in den kaum zu bewältigenden Infrastrukturkosten. Zentrales Ziel aller befragten Städte bleibt der Vorrang der Innenentwicklung.

## Bewährung des gewählten Verfahrens im Hinblick auf übergreifende Aufgabenstellungen

Die Kommunen wurden auch befragt, inwieweit sich das von ihnen gewählte Fortschreibungsverfahren in Hinblick auf übergreifende Aufgabenstellungen wie Klimaschutz, Ausbau von und Standortplanung für erneuerbare Energien, demografische Entwicklung, Artenschutz und biologische Vielfalt, wirtschaftlicher Strukturwandel, Einzelhandelsentwicklung und Zentrenschutz sowie Rückbau öffentlicher Infrastruktur bewährt. Dabei hat sich gezeigt, dass all diese Themen für die Kommunen Relevanz besitzen, es jedoch Unterschiede gibt, wie und mit welchem Plan bzw. auf welcher Planungsebene sie behandelt werden. Einhellige Aussage ist aber, dass die Flächennutzungsplanung ebenso wie andere Instrumente in ausreichendem Maße auf die Herausforderungen dieser Themenfelder reagieren kann.

Der Klimaschutz besitzt in allen Kommunen eine zunehmende Bedeutung, wird in der Regel aber bisher nur eingeschränkt auf der Ebene des Flächennutzungsplans behandelt. Eine Rolle im Plan oder im Erläuterungsbericht spielen meist Teilthemen wie der Schutz von Ausgleichs- und Belüftungsfunktionen, Kaltlufttransport und Ventilationsbahnen, Energieversorgung und Windenergie. Stärker werden Fragen des Klimaschutzes aber auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung, im Rahmen von sektoralen Untersuchungen, kommunalen Handlungs- bzw. Aktionsprogrammen oder

<sup>168</sup> Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (Hrsg.) (2010): Zeitstufenliste Gewerbe. Potenziale für Industrie, Handwerk und Dienstleistungen in Stuttgart. Ergebnisbericht zur Neuaufstellung einer Zeitstufenliste Gewerbe, Stuttgart.

auch bei der Vermarktung von kommunalen Liegenschaften berücksichtigt.

Nicht alle Städte behandeln das Thema der Standortplanung für erneuerbare Energien mit Blick auf den FNP explizit. Wie oben erwähnt, bereiten mehrere Kommunen die Aufstellung eines sächlichen Teilflächennutzungsplans zur Windenergie vor. In Mainz gibt es daneben ein gesondertes „Energiekonzept 2015“. Andere Kommunen haben bereits Vorrangflächen ausgewiesen (Dortmund, Hannover) oder führen Einzeländerungen durch (Hamburg).

Die Betrachtung der demografischen Entwicklung spielt in allen Städten eine Rolle. Sie erfolgt beispielsweise im Rahmen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (Leipzig) und hat dann, insbesondere verknüpft mit Aussagen zur zeitlichen Inanspruchnahme von Flächen, Rückwirkungen auf den FNP. Im Schwerpunkt handelt es sich bei diesen Rückwirkungen um Flächenrücknahmen. In Städten mit stabilen Einwohnerzahlen (Mainz) geht es eher um die Nutzung von Konversionsstandorten und die Schaffung altersgerechter Wohnformen.

Die Fragen des Artenschutzes und der biologischen Vielfalt werden in der Regel im Landschaftsplan behandelt und von dort in den FNP übernommen. Dies geschieht auf gesamtstädtischer Ebene insbesondere in den Kommunen, die derzeit getrennt oder parallel zur FNP-Neuaufstellung bzw. teilräumlichen Fortschreibung den Landschaftsplan neu aufstellen. In Mainz wurde ein gesondertes stadtweites Gutachten erstellt.

Das Thema wirtschaftlicher Strukturwandel wird grundsätzlich über gesonderte Planungsinstrumente wie einen StEP Gewerbe (z.B. Leipzig) betrachtet und hat dann ggf. Rückwirkungen auf den FNP.

Auch die Themen Einzelhandel und Zentren werden in den Städten in der Regel über eigenständige Konzepte bearbeitet und auf dieser Basis ggf. in den FNP übernommen. Umgekehrt ist der FNP zunächst Grundlage für entsprechende Konzepte.

Der Rückbau öffentlicher Infrastruktur hat nicht in allen Kommunen gleichermaßen Bedeutung. So ist der Rückbau von Schulstandorten in Leipzig seit längerem bereits abgeschlossen, mittlerweile werden aufgrund steigenden Bedarfs aber wieder

Schulen neu gebaut. Andere Städte haben noch keine Rückbauerfordernisse (Mainz).

Alle Kommunen verfügen über mehrere informelle gesamtstädtische oder teilräumliche Planungsinstrumente, die meist auch Grundlage für den FNP sind und Rückwirkungen auf den Plan haben. Dabei ist im Schwerpunkt zwischen integrierten, handlungsfeldübergreifenden Planinstrumenten (z.B. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte.) und sektoralen Konzepten (z.B. Stadtentwicklungspläne, Rahmenpläne, Masterpläne oder thematische Untersuchungen) zu unterscheiden. Der Grad der Rückwirkung auf den FNP ist dabei unterschiedlich. Die sektoralen Planwerke sind meist explizite Grundlage für den FNP, die integrierten Konzepte haben eher eine „mittelbare“ Rückwirkung.

Neben den „Alltagsproblemen“ wurden von den betrachteten Kommunen kaum Probleme oder Hindernisse benannt. Teilweise sind bei übergreifenden Fragestellungen die verwaltungswirtschaftlichen Abstimmungen zwischen unterschiedlichen Dezernaten oder unterschiedlichen administrativen Ebenen (Stadtstaaten) konfliktbehaftet. Für konkrete Einzelvorhaben ist die Abstimmung aber immer zu erreichen. Für die durchgeführten Neuaufstellungen wurde daher von allen Städten ein Planungsvakuum bzw. eine Planungsunsicherheit verneint, da Vorhaben während der Verfahrensphase ohne größere Schwierigkeiten über Einzelverfahren gelöst werden konnten.

Mehrere der befragten Städte nannten als Problem die Änderung der Kartendarstellung, beispielsweise die Überleitung von noch „handgemachten“ Plänen zur digitalen Darstellung der Planinhalte. Auch die Änderung der Kartengrundlage (Maßstabsänderung, Generalisierung, „Entfeinerung“) führte zu Schwierigkeiten. Neben rein technischen Problemen entstand dadurch eine Vielzahl von Diskussionen über die Darstellung von Flächen im Detail oder die räumliche Verortung von Abgrenzungen.

Generell wurde angemerkt, dass es in der Tendenz vor allem durch die Verfahrensdauer zu Hemmnissen kommen kann, insbesondere dann, wenn mehrere Legislaturperioden berührt sind.

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit setzen die Kommunen im Rahmen der Änderungsverfahren nur das Mindestprogramm nach BauGB um, teilweise ergänzt um weitere Maßnahmen (z.B. Einzelveranstaltungen auf Stadtteilebene). Wesentlich um-

**Tab. 2: Kartengrundlage des FNP und Schwellenwert der Flächendarstellung ausgewählter deutscher Großstädte**

| Stadt            | Kartengrundlage/Maßstab                      | Schwellenwert Flächendarstellung   |
|------------------|--|--|
| <b>Bremen</b>    | Grundlage DGK5, Plandarstellung M 1:25.000   | um 1 ha  |
| <b>Dortmund</b>  | Grundlage Stadtplan, M 1:20.000              | 2 ha   |
| <b>Hamburg</b>   | Grundlage ausgedünnte Stadtkarte, M 1:20.000 | 3 ha, Landschaftsprogramm 1 ha   |
| <b>Hannover</b>  | M 1:10.000                                   | 1 ha, mit Ausnahme z.B. bei EZH-Standorten, die über reine Nahversorgung hinausgehen |
| <b>Leipzig</b>   | M 1:20.000                                   | 1 ha   |
| <b>Mainz</b>     | M 1:10.000                                   | 3 ha   |
| <b>München</b>   | Grundlage Stadtkarte, M 1:25.000             | Weitgehend parzellenscharf („parzellenschärfster FNP in Deutschland“)                |
| <b>Stuttgart</b> | M 1: 10.000                                  | variierend zwischen 0,1 und 10 ha  |

fangreicher sind meist die Beteiligungsangebote im Zusammenhang mit der Aufstellung informeller Planungen und Konzepte.

Von den befragten Städten werden die Reichweite sowie der Sinn und Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedlich bewertet. Der FNP wird für die Bürger generell als relativ abstrakt und wenig konkret eingeschätzt. Im Gegensatz zu einer Diskussion des Flächennutzungsplans sei die Beteiligung beispielsweise an der Aufstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für den Bürger interessanter und verständlicher.

### Generalisierungsgrad der Flächendarstellung im FNP

Im Zuge der Betrachtung der Flächennutzungspläne ausgewählter deutscher Großstädte wurden auch „technische“ Fragen der Darstellungssystematik erhoben. Die verwendete Mindestgröße der flächenhaft dargestellten Nutzungen im FNP variiert zwischen den Kommunen und reicht von einer sehr kleinteiligen und detailscharfen Flächenausweisung bis zu generalisierenden Abgrenzungen. Ein Schwellenwert, der bei ungefähr drei Hektar liegt, scheint sich dabei bewährt zu haben.

Von der jeweiligen Mindestgröße werden in den Kommunen auch Ausnahmen gemacht, sofern ein entsprechendes Darstellungserfordernis gesehen wird. Dazu gehören insbesondere Einzelhandelsstandorte, die über eine reine Nahversorgung hinausgehen, aber unterhalb der jeweiligen Darstellungsgrenze liegen, in anderen Fällen auch Gemeinbedarfseinrichtungen.

Der zusätzlich zu den acht Städten zu ihrer Darstellungssystematik befragte Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, der einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellt, und der Regionalverband Saarbrücken, an den zehn Gemeinden ihre Flächennutzungsplanung delegiert haben und der nun einen gemeinsamen Plan entwirft, benennen eine Mindestdarstellungsgröße von nicht unter einem halben bis einem Hektar. Diese Grenze kann je nach Problemstellung variieren, beispielsweise wenn Gemeinbedarfsflächen unter 1.000 qm ausgewiesen werden sollen.

Eine durchgehend sehr kleinteilige Flächendarstellung hat sich in der Praxis jedoch häufig als außerordentlich problematisch erwiesen. In der Kartendarstellung mit einem Maßstab 1:25.000 sind die sehr kleinen Darstellungen kaum zu erkennen, das digitale Zoomen erlaubt aber eine „vermeintlich“ detaillierte Ansicht. Dies führt zu einem ständigen Spagat zwischen verschiedenen Nutzungsansprüchen (besonders bei Entwicklungsdruck), Interessen einzelner Fachabteilungen (z.B. Sicherung von Gemeinbedarfsflächen) oder der lokalen Ebenen (Stadtteilausschüsse), aber auch zu Konflikten beispielsweise bei Ausgleichsflächen.

### Aufwand für Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Flächennutzungsplans

Aussagen zu verfahrensökonomischen Aspekten wie zum erforderlichen Aufwand an Personal- und Finanzmitteln können von den betrachteten Kommunen nur schwer getroffen werden und sind nur mit Vorsicht zu vergleichen. Insbesondere die

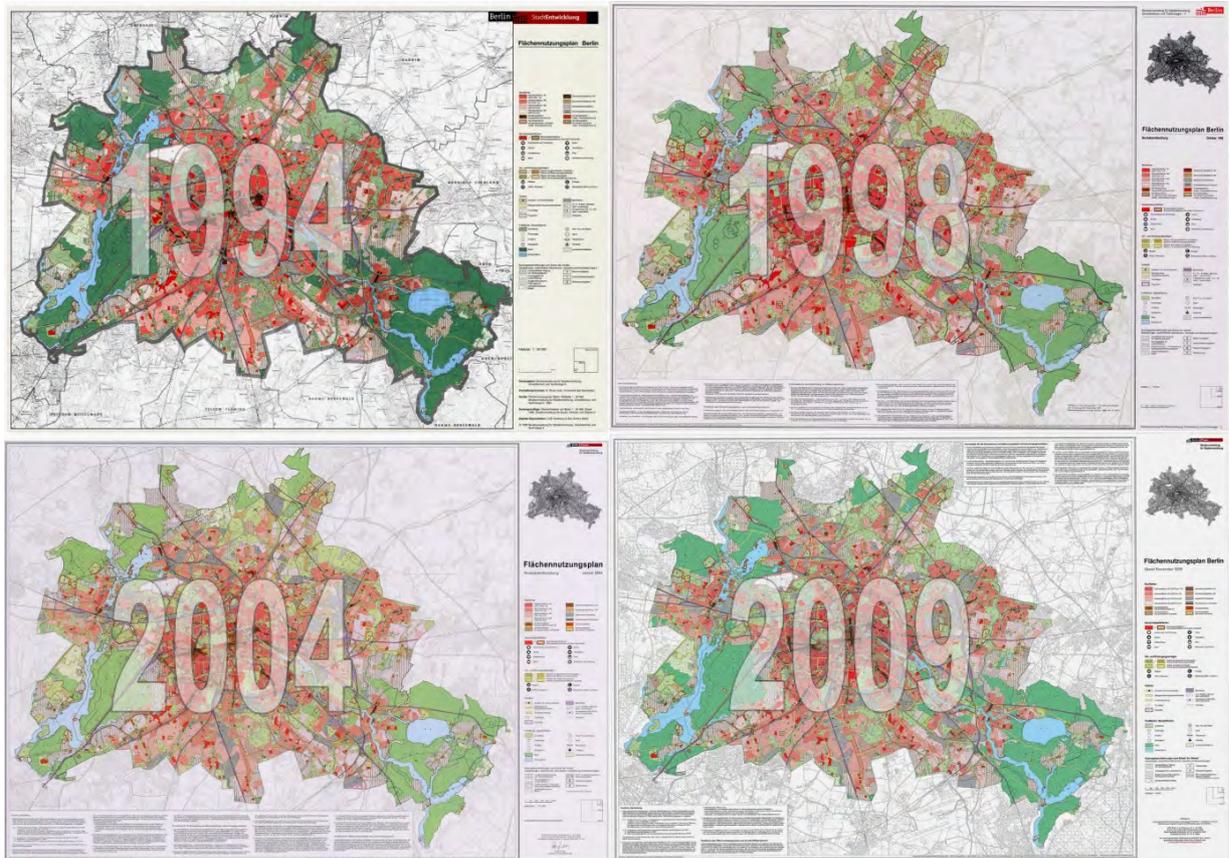
Trennung zwischen Aufgaben des Tagesgeschäfts und Erfordernissen durch die FNP-Neuaufstellung/Fortschreibung fällt in diesem Zusammenhang schwer.

In der Regel werden die Verfahren zur Neuaufstellung bzw. Fortschreibung (fast) ausschließlich von der Verwaltung durchgeführt. Externe Unterstützung wird nur in Ausnahmefällen, wie beispielsweise bei der strategischen Umweltprüfung oder thematischen Fachgutachten, in Anspruch genommen. Der finanzielle Aufwand für die Durchführung eines Verfahrens ist in den befragten Städten daher nur schwer rekonstruierbar. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit, technische Sachkosten und Gutachten wurden von den Kommunen Werte zwischen 250.000 und 430.000 Euro genannt, wobei teilweise Aufwände enthalten sind, die auch im Regelgeschäft hätten aufgebracht werden müssen.

Die Angaben zum Verfahrensaufwand spiegeln naturgemäß die spezifischen Besonderheiten der befragten Städte wider, die nicht nur in den unterschiedlichen Stadtgrößen, sondern auch in der gewachsenen Verwaltungsstruktur und -kultur sowie der Qualität der verfügbaren bzw. der Planung zugrunde liegenden Informationen (Planungen, Monitoringsysteme etc.) begründet sind.

## 7. Schlussfolgerungen

Abb. 63: Neubekanntmachungen des Berliner Flächennutzungsplans 1994–2009, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.



Die Ergebnisse der Untersuchung haben gezeigt, dass der Berliner Flächennutzungsplan aufgrund seiner kontinuierlichen Aktualisierung ein stabiles Gerüst für die gesamtstädtische Stadtplanung wie auch für die Ausgestaltung in den Bezirken bildet und so für Planungssicherheit sorgt.

Die notwendige Aktualisierung der Konzeption und die Überprüfung der Grundannahmen erfolgen darüber hinaus regelmäßig im Rahmen der sektoralen Fachplanungen. Für eine umfassende Neuaufstellung des FNP gibt es derzeit kein Erfordernis.

Auch von den Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Fachplanung und Verbänden sowie der Berliner Verwaltung, die im Rahmen der Expertise an dem Fachgespräch „Zukunft der Berliner Flächennutzungsplanung“ im September 2011 teilgenommen und die Untersuchungsergebnisse diskutiert haben, wurde kein Neuaufstellungserfordernis für den Berliner FNP gesehen. Betont wurde dagegen der ständige Wandel verschiedener themati-

scher, sektoraler und rechtlicher Zusammenhänge. Mit Hilfe des kontinuierlichen Flächenmonitorings, von regelmäßigen Neubekanntmachungen und FNP-Berichten sowie informeller Planungen und Konzepte ist der Berliner FNP jedoch umfassend eingebettet in ein Planungssystem, das die beständige Aktualität und Transparenz des Flächennutzungsplans gewährleistet.

Abb. 64: Auszug aus der Präsentation zum Fachvortrag „Rechtliche Anforderungen an die Flächennutzungsplanung“ von Prof. Dr. R. Schäfer auf dem Fachgespräch am 28.9.2011, Berlin.

**TU** Rechtliche Anforderungen an die Flächennutzungsplanung

Die Änderungen des FNP werden begleitet bzw. sind eingebettet in ein System der Aktualisierung des planerischen Gesamtrahmens:

- Prognosen voraussehbarer Bedürfnisse werden über das kontinuierliche Flächenmonitoring geliefert.
- Die sektoral angelegten Stadtentwicklungspläne liefern Aktualisierungen von Grundannahmen und Flächenbedarf und geben damit zugleich Anstöße für Änderungen und die Fortschreibung der strategischen Planungsziele des FNP.
- Die regelmäßige Neubekanntmachung des FNP im 5-Jahres-Rhythmus gewährleistet zusammen mit den Veröffentlichungen der FNP-Berichte Aktualität und Transparenz.

Im Ergebnis besteht kein Erfordernis für eine umfassende Neuaufstellung des FNP.

Für die Berliner Rahmenbedingungen sind die Erkenntnisse noch einmal differenziert zu reflektieren.



**Foto 37:** Teilnehmer des Fachgesprächs am 28.09.2011 in den Räumen des Difü.

## Aktualität

Das Alter und der bereits abgelaufene Zeitraum (bis 2010), auf den sich die ursprünglich zugrunde gelegten Planungsannahmen bezogen, haben die Frage nahegelegt, ob der Berliner FNP heute noch die Aktualität aufweist, welche für die Steuerung gegenwärtiger Entwicklungen erforderlich ist. Überprüft werden muss der FNP vor allem mit Blick auf die eingangs erwähnten Veränderungsprozesse bei fundamentalen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung. Die Zahl der Änderungen ist nicht nur mit Blick auf den Berliner FNP ein Beleg für diesen Anpassungsbedarf<sup>169</sup>. Die berechnete Frage lautet also: Ist ein FNP, der häufig geändert werden muss, um den aktuellen Entwicklungen gerecht zu werden, noch aktuell genug, um die von ihm erwartete Steuerungskraft für die geordnete städtebauliche Entwicklung aufzubringen? Oder bewirken die Änderungen gerade die Aktualität des Flächennutzungsplans?

Diese Fragen machen die besondere Herausforderung der Flächennutzungsplanung deutlich. Denn einerseits macht es die Steuerungs- bzw. Ordnungsfunktion des Flächennutzungsplans erforderlich, diesen robust und verlässlich auszugestalten. Andererseits erfordert der permanente Veränderungsprozess der maßgeblichen stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Diesen Anforderungen begegnen viele Städte in gleicher Weise wie Berlin, indem sie parallel zum rechtsförmlichen FNP ein

System informeller Planungen aufbauen, auf deren Grundlage die laufenden Veränderungen zeitnah beobachtet, bewertet und ggf. konzeptionell mit der Fortschreibung des Flächennutzungsplans aufgegriffen werden können. Für die Stadtentwicklung ist es von großer Bedeutung, solche Veränderungen möglichst frühzeitig zu erkennen und in ihrer Relevanz zu bewerten. Eine solche Überprüfung darf nicht an den Ablauf bestimmter Zeiträume gekoppelt sein. Vielmehr muss sie als kontinuierliches Beobachten angelegt sein. Dementsprechend begreift sich Stadtentwicklungsplanung heute als kontinuierliche Aufgabe, bei der sehr unterschiedliche förmliche und informelle Instrumente zum Einsatz kommen.

Der Vorteil informeller Planungsinstrumente liegt unter anderem darin, dass keine Bindung an ein förmliches Verfahren besteht, ein Plan somit sehr flexibel an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst und fortgeschrieben werden kann<sup>170</sup>. Aufbauend auf einem FNP können Entwicklungsplanungen detailliertere, aktuelle und fachlich fundierte Grundlagen für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung liefern. Wenn dennoch Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans erforderlich werden, können diese durch (Parallel-)Änderungsverfahren zügig umgesetzt werden<sup>171</sup>.

Der FNP ordnet sich in dieses mehrschichtige Planungssystem mit seinen spezifischen Funktionen ein. Er wird durch Änderungen oder Ergänzungen fortgeschrieben und auf diese Weise aktualisiert. Die Zahl der Änderungen ist deshalb kein Indiz für fehlende, sondern vielmehr ein Indiz für bestehende Aktualität und ein aktives Arbeiten mit dem Instrument Flächennutzungsplanung. Dass einzelne Änderungsanforderungen wegen ihrer inhaltlichen Reichweite und wegen ihrer Auswirkungen auf die Raumstruktur insgesamt einen großräumigen oder sogar das gesamte Stadtgebiet erfassenden Neuplanungsbedarf begründen, kann nicht per se ausgeschlossen werden. Dies zu klären, ist dann aber wiederum Aufgabe der informellen Stadtentwicklungsplanung. Die gesetzlichen Bestimmungen erlauben eine entsprechend flexible Handhabung, die durch das Zusammenwirken von informeller Entwicklungsplanung und förmlicher Flächennutzungsplanung gekennzeichnet ist. Soweit eine geordnete und insgesamt abgestimmte Entwicklung gewährleistet ist, ist sogar auch eine faktisch nur

<sup>169</sup> Bunzel, Arno, und Ulrike Meyer (1996): Die Flächennutzungsplanung. Bestandsaufnahme und Perspektive für die kommunale Praxis, Berlin: 74 ff.

<sup>170</sup> Ebenda: 102.

<sup>171</sup> Ebenda.

nachzeichnende Flächennutzungsplanung zulässig<sup>172</sup>.

Zum Teil wurde die Ergänzung des Flächennutzungsplans durch informelle Planungen als Ausweichen in „weichere“ Planungsinstrumente fehlinterpretiert und darauf verwiesen, dass informelle Entwicklungsplanungen nicht in gleicher Weise Vertrauen und Verlässlichkeit vermitteln können, wie sie durch den FNP gewährleistet sind<sup>173</sup>. Dieser Einwand greift allerdings zu kurz, denn es geht hier nicht darum, informelle Planungen als Alternative bzw. zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans einzusetzen, sondern als ergänzende, vorbereitende und unterstützende Instrumente. Beide Planungsansätze greifen ineinander. Informelle Planungen dienen dazu, Änderungserfordernisse beim FNP aufzuzeigen. Im FNP müssen diese Änderungserfordernisse umgesetzt werden, um die damit verfolgten Planungsziele mit der für die städtebauliche Ordnung erforderlichen Festigkeit auszustatten.



**Foto 38:** Teilnehmer des Fachgesprächs am 28.09.2011 in den Räumen des Difu.

## Qualitäten des FNP in Bezug auf seine wesentlichen Funktionen

Für die Frage, wie die spezifischen Qualitäten des Flächennutzungsplans besser zum Tragen kommen und wie mit den auftretenden Änderungserfordernissen planerisch umgegangen wird, sind verschiedene Funktionen des FNP von entscheidender Bedeutung:

## *Parlamentarisch legitimierter, verlässlicher Ordnungsrahmen für die städtebauliche Entwicklung*

Der FNP hat die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung nach den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen für das gesamte Stadtgebiet darzustellen. Er schafft damit die Grundlage für eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Die Bebauungspläne sind aus dem FNP zu entwickeln. Die in Berlin in den meisten Fällen für die Aufstellung der Bebauungspläne zuständigen Bezirke sind im Rahmen des Entwicklungsgebots an den FNP gebunden. Insoweit erfüllt der FNP ebenfalls die Funktion eines Ordnungsrahmens für die Entwicklung der Bezirke untereinander. Auch innerhalb der Senatsverwaltung und ggf. gegenüber externen Planungsträgern wirkt der FNP ressortübergreifend als verbindlicher Ordnungsrahmen. Der FNP dient zudem als Basis für die Beurteilung der Entwicklungspotenziale von Flächen am Immobilienmarkt. Er ist damit eine wichtige Ausgangsbedingung für ein verlässliches Investitionsklima in der Stadt.

Der beschriebene Ordnungsauftrag kann nur dann effektiv erfüllt werden, wenn Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht willkürlich und beliebig häufig erfolgen. Das Entwicklungsgebot muss im Regelfall zum Tragen kommen. Änderungen aus Anlass konkreter Bebauungspläne dürfen nicht die Regel sein, sondern müssen die Ausnahme bleiben.

Die überwiegende Zahl der ca. 50 festgesetzten Bebauungspläne pro Jahr wurde aus dem FNP entwickelt, so dass eine Änderung im Parallelverfahren nicht erforderlich war. Nur bei insgesamt weniger als vier Prozent der aufgestellten Bebauungspläne musste der FNP geändert werden. In Berlin konnte dabei in etwa der Hälfte der Fälle ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden, weil die Änderungen nur geringfügig und Grundzüge der Planung nicht berührt waren. Solche geringfügigen Anpassungen resultieren typischerweise aus der weiteren Konkretisierung der Planungsziele. Die Berliner Planungspraxis entspricht damit der auch in anderen deutschen Großstädten anzutreffenden Praxis.

Neben diesen objektiven Aspekten gilt es, den FNP in der Öffentlichkeit und insbesondere bei den an der Stadtentwicklung teilnehmenden Akteuren als verlässlichen Ordnungsrahmen zu vermitteln. Denn allein das Alter des Flächennutzungsplans kann in der öffentlichen Wahrnehmung als Indiz für fehlende Aktualität missverstanden werden. In-

172 Ebenda.

173 Löhr, Rolf-Peter (1997): Die kommunale Flächennutzungsplanung – eine Untersuchung zu Organisation und Verfahren der vorbereitenden Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz, Siegburg: 90.

soweit kommt es auch darauf an, den FNP entsprechend in der Öffentlichkeit zu präsentieren und zu verdeutlichen, dass weder die Anzahl der Änderungen noch die Zeitspanne seit der erstmaligen Aufstellung entscheidend sind für die Aktualität des Planungsinstruments. Wesentlich ist vielmehr, auf welche Weise der FNP aktuelle Planungsprozesse steuert und in das Gesamtkonzept einbindet.

Zwar würde eine Neuaufstellung die Ordnungsfunktion des Flächennutzungsplans in der öffentlichen Wahrnehmung ebenfalls unterstreichen. Da diese Funktion bei der praktizierten sukzessiven Fortschreibung jedoch nicht infrage gestellt ist und durch eine weitere Optimierung der Informationen zudem noch stärker herausgearbeitet werden kann, lässt sich aus der Ordnungsfunktion keine tragfähige Begründung für eine Neuaufstellung ableiten.



**Foto 39:** Teilnehmer des Fachgesprächs am 28.09.2011 in den Räumen des Difü.

#### *Bedarfsorientierung und Ressourcenschutz, strategische Entwicklungsperspektiven, Nachhaltigkeit*

Der FNP hat sich an den voraussichtlichen Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Der gesetzliche Auftrag orientiert sich damit am konkreten Bedarf der Bevölkerung. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut des Gesetzes, sondern folgt auch aus dem Prinzip einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung, das sowohl dem BauGB als auch der Berliner Stadtentwicklung zugrunde liegt<sup>174</sup>. Flächennutzungsplanung muss sich deshalb auf Prognosen zum Flächenbedarf der verschiedenen Nutzungen stützen und dabei auch Restriktionen insbesondere aus dem Bereich des Landschafts- und Naturschutzes und des Umweltschutzes insgesamt beachten. Die räumliche

<sup>174</sup> Bunzel, Arno (1997): Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?, in: Natur und Recht, Bd. 19, H. 12, Berlin: 593–591.

Entwicklung sowie die genannten Restriktionen unterliegen einem ständigen Veränderungsprozess, der nicht nur durch den Wandel innerhalb aller Lebensbereiche und Rahmenbedingungen der Stadt sowie durch die (natürliche) Entwicklung des Zustands von Natur und Landschaft geprägt ist, sondern auch durch neue oder weiterentwickelte Rechtsvorschriften. Die Planung sollte deshalb kontinuierlich dahingehend überprüft werden, ob sich Abweichungen von der tatsächlichen Entwicklung abzeichnen und sich gegebenenfalls hieraus Änderungserfordernisse in Bezug auf die Darstellungen im Flächennutzungsplan ergeben.

Auch hier greift der bereits mehrfach dargelegte Mechanismus des Berliner Planungssystems. Die kontinuierliche Überprüfung der raumwirksamen Entwicklungen erfolgt auf Grundlage der Stadtentwicklungspläne und anderer informeller Konzepte (Planwerke, Masterpläne, Konzepte) sowie durch das kontinuierliche Flächenmonitoring der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. Diese Instrumente dienen u.a. auch der Vorklärung von Änderungserfordernissen beim FNP. Die planerische Umsetzung im Rahmen des Flächennutzungsplans erfolgt dann durch das förmliche Änderungsverfahren mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Diese Herangehensweise hat sich in vielen Großstädten als zweckmäßig und effektiv erwiesen, um in dem komplexen Interessengeflecht unterschiedlicher Raumnutzungsansprüche zu einer zeitnahen Anpassung an sich ändernde städtebauliche Erfordernisse zu kommen. Eine Neuaufstellung des Berliner Flächennutzungsplans ist hierfür nicht erforderlich.



**Foto 40:** Teilnehmer des Fachgesprächs am 28.09.2011 in den Räumen des Difü.

Es konnte auch nicht festgestellt werden, dass die Änderungsverfahren zu einer sukzessiven Aushöhlung der strategischen Planungsziele des Flächennutzungsplans geführt haben. Das Gegenteil ist der Fall. Zwar haben die Änderungen des Flächennutzungsplans zu Veränderungen in der Flächen-

bilanz geführt. Diese Verschiebungen sind jedoch durch die einschlägigen Stadtentwicklungspläne und informellen teilräumlichen Konzepte konzeptionell vorbereitet, so dass die strategischen Planungsziele hierdurch grundsätzlich nicht infrage gestellt sind, sondern entsprechend den aktuellen Planungserfordernissen präzisiert und fortentwickelt werden konnten.

#### *Verbindlichkeit gegenüber Behörden und Bezirken (Gesamtinteresse Berlins)*

Der FNP schafft Verbindlichkeit. Abweichende Entwicklungen (öffentliche und private Investitionen) können nicht durchgeführt werden, ohne dass der FNP in einem förmlichen Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange und vorbehaltlich der politischen Beschlussfassung (Senat, Abgeordnetenhaus) geändert und die städtebauliche Ordnung in Bezug auf den Gesamttraum in den Blick genommen wird. Diese Verbindlichkeit wirkt nicht nur gegenüber den Senatsverwaltungen, sondern auch gegenüber den Berliner Bezirken und anderen Planungsträgern. Der Grad an Verbindlichkeit zeichnet den FNP gegenüber informellen Stadtentwicklungskonzepten und Planwerken aus, welche nur empfehlenden Charakter haben und in der Abwägung lediglich zu berücksichtigen sind. In der geringen Verbindlichkeit liegt gleichermaßen eine Stärke wie eine Schwäche informeller Planungen.

Im Berliner Planungssystem schlägt die geringere Verbindlichkeit informeller Planungen jedoch nicht auf den FNP durch. Dies liegt an dem Umstand, dass konsequent aufbauend auf den Stadtentwicklungsplänen und Planwerken geprüft wird, ob eine Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich ist. Die für die Koordination der informellen Planungen notwendige Bindungswirkung kann auf diese Weise auch für neue bzw. modifizierte Entwicklungsziele erreicht werden. Hierzu ist keine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans erforderlich. Die beständige Umsetzung über Änderungsverfahren ist vielmehr ebenso geeignet.

#### *Koordination und Integration sektoraler und teilräumlicher Planungsziele*

Eine wesentliche Funktion des Flächennutzungsplans liegt in der Integration und Koordination unterschiedlicher sektoraler und örtlicher Nutzungsanforderungen innerhalb der Planungs- und

Entscheidungsprozesse. Die damit angesprochene integrative Kraft der Flächennutzungsplanung kann sich bei sukzessiven, auf sektoralen und teilräumlichen informellen Planungen basierenden Fortschreibungen im Rahmen von Änderungsverfahren nur begrenzt für die Gesamtstadt entfalten. Die schrittweise Fortschreibung beschränkt sich jeweils nur auf Teile des Flächennutzungsplans, während andere nicht betrachtet werden, auch wenn im Abwägungsprozess der gesamtstädtische Kontext immer mit berücksichtigt wird. Die Integrationsfunktion des Flächennutzungsplans erfordert es, sich nach Maßgabe des örtlichen Entwicklungstempos erneut und immer wieder übergreifend mit allen Teilräumen und deren räumlichen Zusammenhängen zu befassen. Es geht darum, die räumlichen Planungen und Nutzungskonkurrenzen für das gesamte Gemeindegebiet zu koordinieren und dies entsprechend zu kommunizieren.

Zwar werden auch die Stadtentwicklungspläne mit dem Ziel einer breiten integrierten Betrachtung aufgestellt, um Ziel- und Interessenkonflikte auch innerhalb dieser sektoralen Planungen zu erkennen und auszugleichen. Die integrierte Betrachtungsweise würde allerdings erleichtert und verbessert, wenn alle sektoralen Themen und Prognosen zur gleichen Zeit und aufeinander bezogen eine Aktualisierung erfahren. Wünschenswert wäre das Zusammenführen in einem Konzept, in dem Zielkongruenzen und Zielkonflikte besser erkennbar und nachvollziehbar gemacht werden.

Um dem Koordinations- und Integrationserfordernis noch besser entsprechen zu können, erscheint es sinnvoll, ergänzend eine integrierte/integrative Gesamtkonzeption aller flächenrelevanten Nutzungen zu erarbeiten. Der Vorzug eines informellen integrierten Entwicklungskonzeptes liegt unter anderem darin begründet, dass die Schwelle zu einer konstruktiven ressortübergreifenden Kooperation in der Regel niedriger sein wird als bei einem förmlichen Planungsverfahren. Losgelöst von formalen Verfahrenserfordernissen können effektive und effiziente Formen der Einbindung der Öffentlichkeit und der Mitwirkung der berührten Ressorts genutzt werden. Die Planung kann sukzessive im Planungsprozess ohne Berücksichtigung von Rechtsförmlichkeit weiterentwickelt werden. Für die Einbindung der Bezirke im Gegenstromprinzip gilt dies in gleicher Weise.

Bei Beachtung der vorgenannten Anforderungen bzw. Gestaltungsmöglichkeiten kann durch ein integriertes Stadtentwicklungskonzept in gleicher

Weise eine übergreifende Diskussion über Grundzüge der gesamtstädtischen Planungsziele gelingen, wie bei einer Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Dies bedeutet jedoch auch, dass der FNP bei nachgewiesener Erforderlichkeit entsprechend über Einzeländerungen fortgeschrieben wird. Berlin kann mit einer solchen planerischen Herangehensweise seine Stadtentwicklungsziele auch weiterhin zukunftsfähig ausrichten.

*Orientierungs- und Informationsgrundlage für die Öffentlichkeit (Betroffene, Investoren, Interessenvertretungen etc.) und die Politik*

Der FNP ist eine nach innen wie nach außen gerichtete Informationsgrundlage über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde. An seinen Darstellungen orientiert sich nicht nur ressortübergreifend die Verwaltung, sie sind auch bindend gegenüber anderen Planungsträgern (Fachplanung sowie in Berlin die Bezirke). Für die Öffentlichkeit sind die Darstellungen von Bedeutung, da sie Impulse und Handlungsorientierung für betroffene Eigentümer und Nutzer von Grundstücken, aber auch für unterschiedliche Interessengruppen (z.B. im Bereich Naturschutz, Kleingärten, Einzelhandel) geben können. Der FNP bildet zudem eine wichtige Grundlage für raumwirksame politische Entscheidungen, ebenso wie für die Bodenwertermittlung und den Immobilienmarkt.

Es muss deshalb ein zentrales Anliegen sein, den Plan in seiner aktuellen Fassung regelmäßig neu bekannt zu machen. Der fünfjährige Rhythmus der Neubekanntmachung hat sich in Berlin bewährt. Daneben ist es sinnvoll, dass im Internet eine tagesaktuelle Fassung unter Berücksichtigung aller Änderungen zu Verfügung steht, um hier einen zeitnahen und bürgerfreundlichen Zugang zum aktuellen Planungsstand zu gewährleisten, was in Berlin bereits seit ca. drei Jahren durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt erfolgt.

Eine wichtige Bedeutung kommt daneben auch der Begründung zum FNP zu (früher Erläuterungsbericht zum FNP). Hier werden die strategischen Planungsziele, die wesentlichen Planungsgrundlagen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung erläutert, so dass der Plan für die Öffentlichkeit verständlicher wird. Der Erläuterungsbericht bzw. die Begründung bezieht sich dabei auf die maßgeblichen Planungsgrundlagen und Planungsziele zum Zeitpunkt der Planaufstellung.

Eine Aktualisierung des Erläuterungsberichts ist nicht vorgesehen. Zwar besteht auch bei der Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans eine Begründungspflicht. Diese bezieht sich jedoch immer nur auf das konkrete Änderungs- und Ergänzungsverfahren. Eine aktuelle, auf den gesamten FNP bezogene Begründung wird hierdurch nicht geschaffen. Dementsprechend ist der Erläuterungsbericht zum FNP, bezogen auf die prognostizierten Entwicklungen und die seinerzeit maßgeblichen Rahmenbedingungen, in vielen Teilen nicht mehr aktuell.

Die regelmäßigen Neubekanntmachungen des Flächennutzungsplans in Verbindung mit der Veröffentlichung eines FNP-Berichts bilden einen wichtigen Baustein in der Berliner Planungskultur. Doch erfüllen diese FNP-Berichte nicht die formale Funktion einer Fortschreibung der Begründung des Flächennutzungsplans. Auch arbeiten die FNP-Berichte die Planungsgrundlagen nicht in gleicher Weise systematisch auf, wie dies eine Begründung (bzw. der Erläuterungsbericht) macht. Sie konzentrieren sich vielmehr auf Schwerpunktthemen im Berichtszeitraum. Dies ist im Grundsatz auch sachgerecht, weil eine systematische Aufarbeitung sehr viel umfangreicher und weniger lesefreundlich gestaltet wäre. Es ist allerdings für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar, welche Bedeutung der Erläuterungsbericht von 1994 heute noch hat. Wünschenswert wäre es daher, wenn die FNP-Berichte künftig in stärkerem Maße und systematischer den Bezug zum ursprünglichen Erläuterungsbericht verdeutlichen und auf mögliche Veränderungen der Planungsannahmen durch die kontinuierlichen Fortschreibungen und Neubekanntmachungen eingehen würden.

In einer weiteren Hinsicht sollten die FNP-Berichte in ihrer Funktion gegenüber einer formalen Begründung weiterentwickelt werden. Die Begründung zum Flächennutzungsplan ist wie der FNP selbst Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Fall einer Neuaufstellung könnte die Öffentlichkeit zu den in der Begründung ausgeführten übergreifenden Rahmenbedingungen und gesamtträumlichen Planungszielen Stellung nehmen. Bei den kleinteiligen Änderungsverfahren wird auf diesen übergeordneten Kontext in der Regel überwiegend nur verweisend eingegangen. Auch wird die Relevanz einzelner Änderungsverfahren aus den sehr knapp gefassten Änderungsblättern ohne erklärenden Bezug zu den ergänzenden bzw. detaillierenden Planungen (Planwerke, Konzepte, StEPs, B-Pläne etc.) für Außenstehende oft nicht

vollständig ersichtlich. Um die Chance für eine stärkere gesellschaftliche Akzeptanz von stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen zu nutzen, sollten sowohl der FNP-Bericht zur Neubekanntmachung als auch die Änderungsverfahren stärker auf den gesamtstädtischen Kontext und die Öffentlichkeitswirksamkeit abstellen. Zudem wäre zu überlegen, die Berichte zum Flächenmonitoring stärker mit den FNP-Berichten zu verknüpfen.

Die FNP-Berichte betrachten bislang das Planungsgeschehen eher rückblickend unter den Gesichtspunkten der Einordnung der erfolgten Änderungen im Berichtszeitraum und der aktuell erkennbaren Entwicklungen. Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, strategische Fragen der Stadtentwicklung noch offensiver zu diskutieren. Zu überlegen wäre, bereits im Vorfeld des FNP-Berichts den öffentlichen Dialog über aktuelle Grundsatzfragen der Stadtentwicklung zu suchen, beispielsweise im Stadtforum. Auf diese Weise könnte eine noch breitere Öffentlichkeit für die Stadtentwicklung interessiert werden. Zudem würde die Möglichkeit eröffnet, weitere Anregungen für die Fortentwicklung der Stadtentwicklungspläne und des Flächennutzungsplans zu gewinnen.

### Einbindung der Öffentlichkeit in den Prozess der Stadtentwicklung

Die transparente Gestaltung von Planungsprozessen hat, wie bereits zuvor dargelegt, einen hohen Stellenwert. Sie ist für die verschiedenen Planungsinstrumente jeweils unterschiedlich auszugestalten. Für die Öffentlichkeit ist die Einordnung einer Planung in den planerisch-räumlichen Gesamtzusammenhang dabei nicht immer erkennbar, für das Verständnis der Planaussagen und Planungsziele aber ganz wesentlich.

Bei FNP-Änderungen, die aus Anlass konkreter Vorhaben erfolgen, kann die Parallelität von Bebauungsplan- und FNP-Verfahren für eine wirkungsvolle und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt werden. Anders kann sich dies ergeben, wenn Planungsabsichten in den Stadtentwicklungsplänen, Planwerken und sonstigen informellen Planungen enthalten sind und die FNP-Änderung diese bauleitplanerisch umsetzt. Dann erfolgt de facto mit der FNP-Änderung auch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den informellen Planungszielen. Doch wird im Rahmen der meist kleinteiligen Änderungsverfahren mitunter der Bezug zu

den übergreifenden gesamtstädtischen Planungszielen und großräumigen Zusammenhängen nicht hinreichend deutlich, auch wenn diese Aspekte in der Abwägung natürlich berücksichtigt werden. Die Beteiligungsverfahren werden z.T. eng auf das konkrete Plangebiet fokussiert. Um dies zu verbessern, kann es sinnvoll sein, im Internet und in der Ausstellung direkte Bezüge zu den strategischen Planungszielen sowie zu informellen Konzepten aufzuzeigen und weitere ergänzende Materialien zur Verfügung zu stellen, um für die Beteiligung eine breitere Diskussionsbasis zu schaffen.

Die Möglichkeiten einer sehr breiten Diskussion zu den grundlegenden Planungszielen und übergreifenden räumlichen Zusammenhängen der Flächennutzungsplanung ließen sich bei einer Neuaufstellung des Flächennutzungsplans zwar erweitern, wären aber auch deutlich komplexer. Ob damit eine zielorientiertere Erörterung der derzeit aktuellen Problemstellungen wie u.a. Klimaschutz/-anpassung, Nutzung erneuerbarer Energien oder Steuerung des großflächigen Einzelhandels erfolgen könnte, ist sehr fraglich. Vielmehr besteht hier die Gefahr, dass eine gezielte Diskussion der Fortschreibungserfordernisse durch das Wiederaufflammen längst politisch abgewogener Partikularinteressen erschwert würde. Besser können adäquate Lösungswege durch eine inhaltliche Konzentration auf aktuelle Aufgabenstellungen und wichtige Zukunftsthemen im gesamtstädtischen Zusammenhang aufgezeigt und – bei Erforderlichkeit – mit der Durchführung von FNP-Änderungsverfahren bauleitplanerisch umgesetzt werden.



Foto 41: 2. Standortkonferenz Tegel, 2009.

Die Öffentlichkeit ist in geeigneter Weise dort einzubinden, wo entscheidende Fragen gestellt werden. Insoweit ist auch die Ebene der Stadtentwicklungspläne und Planwerke sowie der anderen vorbereitenden Planungen und Konzepte ange-

sprochen. Für diese vorlaufenden informellen Planungen gibt es sehr unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung wie Stadtforen, Werkstattverfahren oder Standortkonferenzen, aber keine etablierten Verfahrensweisen. Von daher wird empfohlen, die Beteiligungskultur im Rahmen der informellen Planungen in den Fokus zu nehmen und die Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation angemessen weiterzuentwickeln. Entsprechend sollte auch darüber nachgedacht werden, ob und in welcher Weise die Öffentlichkeit in die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes 2030 wirkungsvoll eingebunden werden kann.

### Integrative und mobilisierende Kraft der Flächennutzungsplanung

Um auf neue, stadtentwicklungspolitisch relevante Herausforderungen als Stadt angemessen und effektiv reagieren zu können, ist das Zusammenwirken verschiedener Ressorts und Ebenen (insbesondere Senat, Bezirke) erforderlich. Die Gestaltung von ressortübergreifenden Planungsprozessen stellt sich in jeder Großstadtverwaltung als Herausforderung dar. Vor diesem Hintergrund könnte bei einer klaren politischen Rückendeckung die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans „idealtypisch“ als Leitprojekt eine integrative und mobilisierende Wirkung entfalten. Der FNP könnte ein Schlüsselprojekt der Stadtentwicklung sein, welches zum Bindeglied und Motor für ein integriertes Verständnis der Aufgabe „Stadtentwicklung“ wird. Mit der Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans wäre er für die Dauer des Verfahrens möglicherweise das zentrale Objekt der Stadtpolitik, allerdings würde er stellvertretend sicherlich auch für Themen genutzt, die außerhalb der Regelungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans liegen.

In Berlin stellen sich die Ausgangsbedingungen für ein solches komplexes Planungsvorhaben jedoch noch schwieriger dar als in anderen Großstädten. Hier sind nicht nur verschiedene Ressorts auf das Planungsvorhaben „einzuschwören“, sondern auch zwölf Bezirke als Träger der verbindlichen Bauleitplanung einzubinden. Erschwerend wirken sich auch die Größe der Berliner Verwaltung und die damit einhergehende „Eigenständigkeit“ der Verwaltungseinheiten aus. Nicht minder komplex sind die Interessengeflechte bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Vor diesem Hintergrund erscheint es außerordentlich ambitioniert, einen FNP in einem stringenten und integrierten Verfahren mit

vertretbarem Zeit- und Ressourcenaufwand neu aufzustellen. Dies ist sicherlich nicht in einer Legislaturperiode abzuschließen.

Zwar ist dies vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung der beiden Teile Berlins Anfang der 1990er-Jahre gelungen. Doch bestand damals großes Einvernehmen über die zwingende Notwendigkeit, in kurzer Zeit einen verlässlichen Rahmen für die räumliche Entwicklung der Stadt zu bekommen. Der politische Wille zum Erreichen dieses Ziels hat zweifellos geholfen, die in solchen Verfahren zu erwartenden, durch Partikularinteressen verursachten Hemmnisse und Verzögerungen zu überwinden.

Heute ist in Berlin kein auch nur annähernd gleichgewichtiger Anlass für eine breite politische und gesellschaftliche Unterstützung eines solchen Vorhabens erkennbar. Vielmehr hat die Untersuchung gezeigt, dass sich Neuordnungserfordernisse lediglich für einzelne Teilräume ergeben haben bzw. werden. Darüber hinaus gibt es derzeit keine grundlegenden Veränderungen der Stadtstruktur. Die Stadt Berlin ist in ihrer Nutzungsstruktur ganz überwiegend im Einklang mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans. Dabei bietet der FNP ausreichend Spielraum sowohl für die prognostizierten Entwicklungen im gewerblich-industriellen Bereich als auch beim Wohnungsbau, bei sozialen, kulturellen und Bildungsangeboten sowie für die Erholungsfunktionen. Der für eine nachhaltige und ressourcenschonende Entwicklung notwendige Vorrang der Innenentwicklung ist ebenfalls Grundlage der Planung.

Es gibt also keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass eine grundsätzliche Neubestimmung erforderlich ist. Die Grundausrichtung des Flächennutzungsplans anhand der strategischen Planungsziele wurde auch durch die Änderungsverfahren nicht infrage gestellt. Insgesamt kann vor diesem Hintergrund konstatiert werden, dass sich der Berliner FNP als ein überdurchschnittlich tragfähiger, zukunftsfähiger und mit ausreichender Flexibilität ausgestatteter Planungsrahmen für die städtebauliche Entwicklung erwiesen hat.

## Abschichtung von Entscheidungsprozessen – Maßstab und Detailliertheit

Die Darstellungssystematik des Berliner Flächennutzungsplans basiert auf der Regelung, dass Flächen grundsätzlich erst ab einer Größe von mindestens drei Hektar dargestellt werden. Zudem werden nur Bauflächen, keine Baugebiete dargestellt, um die Gestaltungsspielräume für die Bezirke nicht zu stark einzuengen. Differenzierungserfordernisse unterhalb dieser Mindestgröße bleiben nachfolgenden Planungsebenen vorbehalten. Gelegentlich wird aus dem politischen Raum, aber auch von Interessenträgern aus der Zivilgesellschaft die Erwartung geäußert, der FNP solle hier Farbe bekennen und kleinteiliger steuern.

Es geht dabei um die Grundfrage, welche Sachverhalte auf der Maßstabebene 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. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass Handlungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung bleiben müssen. In Berlin sind für die Aufstellung der Bebauungspläne in der Regel die Bezirke zuständig. Der den Bezirken eingeräumte planerische Gestaltungsspielraum muss deshalb bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans respektiert werden. Eine parzellenscharfe und detaillierte Darstellung von Flächen und deren Nutzungen würde diesem Erfordernis nicht gerecht werden. Insofern hat sich die Darstellungsschwelle von drei ha im FNP bewährt und ist weiterhin sinnvoll.

Da dem Flächennutzungsplan im Berliner Planungssystem aufgrund der Stadtstaaten-Struktur schließlich noch die Funktion eines Regionalplans zukommt, ist auch unter diesem Aspekt von einer weiteren Detaillierung der Flächennutzungsplanung abzuraten. Diese würde nach den allgemeinen Erfahrungen aus dem Bundesgebiet letztendlich nur zu einer Erhöhung des Aufwands für Änderungsverfahren führen und die zusätzliche Funktion als Regionalplan infrage stellen.

Einzelne Flächen, deren Eignung als Standort für künftige Fachmarkttagglomerationen derzeit geprüft wird, weisen allerdings nicht die Flächengröße auf, die in diesem Zusammenhang erforder-

lich wäre. Da grundsätzlich ein gesamtstädtischer Steuerungsbedarf hinsichtlich der Fachmärkte gesehen wird, stellt sich die Frage, ob bezogen auf diese Darstellung eine Ausnahme von der generell sinnvollen Mindestflächengröße gemacht werden sollte. Dafür spricht, dass der FNP dem städtebaulichen Steuerungserfordernis, nicht jedoch einer formalen Darstellungssystematik folgen sollte und rechtlich auch folgen muss.

## Einschätzungen Verfahrensaufwand

Ein zentraler Kritikpunkt an der Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen betrifft die lange Dauer des Aufstellungsverfahrens<sup>175</sup>. Eine Untersuchung des Difu aus den 1990er-Jahren ergab, dass die Verfahren von der Vorbereitung der Planung bis zum Inkrafttreten des Plans mit seiner Bekanntmachung durchschnittlich mehr als sieben Jahren dauern und damit deutlich die für die Kommunalpolitik relevanten (Wahl-)Zyklen übersteigen. Der Verfahrensaufwand (Kosten und Zeit) ist beträchtlich. Das hat auch die Befragung anderer Städte im Rahmen dieser Studie gezeigt, auch wenn die Ergebnisse nicht eins zu eins auf die Berliner Verhältnisse übertragen werden können. In Zeiten knapper personeller und finanzieller Ressourcen stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, ob man sich mit einem so aufwändigen Verfahren belasten soll. Hinzu kommt, dass bei solch langen Verfahrensprozessen der Flächennutzungsplan zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Teilen schon überholt sein kann.

Demgegenüber können Stadtentwicklungskonzepte wegen des geringeren formalen Aufwands und der geringeren Schwelle zur Überwindung von Ressortegoismen vergleichsweise mit niedrigerem Aufwand erarbeitet werden. Aus diesem Grund werden in einigen Städten informelle Entwicklungsplanungen dem förmlichen Neuaufstellungsverfahren vorgeschaltet. 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.

Überträgt man diese Erfahrung auf die Berliner Situation, bestätigt sich das eingespielte System von

<sup>175</sup> Krajewski, Hans-Eckart (1977): Eine neue Rolle für den Flächennutzungsplan?, in: *Bauwelt*, Jahrgang 1977, H. 36, Berlin: 1222 ff.

Stadtentwicklungsplänen, anderen informellen Plänen und förmlichem Flächennutzungsplan. In Anbetracht der vergleichsweise großen Herausforderungen, die sich mit Blick auf das Koordinations- und Integrationserfordernis unterschiedlicher Ressorts in Berlin ergeben, erscheint ein abgeschichtetes und sukzessives Vorgehen, wie es derzeit praktiziert wird, vom Aufwand her beherrschbar und effektiv, während der Aufwand einer Neuaufstellung und deren Dauer unter den derzeitigen Bedingungen kaum vorhersagbar und mit erheblichen Risiken verbunden sind.

Unter dem Gesichtspunkt einer effektiveren Gestaltung des Planungsverfahrens könnte die Abschichtung der Planungsaufgabe in einzelne räumliche Teilabschnitte diskutiert werden. Doch auch bei einer Überarbeitung des Flächennutzungsplans in räumlichen Teilabschnitten sind ohne ergänzende gesamtstädtisch-strategische Konzepte die integrierenden Effekte einer Neuaufstellung genauso wenig erreichbar wie bei einer bloßen sukzessiven Fortschreibung nach Maßgabe einzelner städtebaulicher Erfordernisse. Es kann durchaus sinnvoll sein, den FNP bezogen auf größere räumliche Zusammenhänge teilräumlich zu ändern. Dies systematisch und flächendeckend anzugehen, ist für Berlin jedoch nicht erforderlich. Vielmehr sollten solche teilräumlichen Überprüfungen dort erfolgen, wo ein städtebauliches Neuordnungserfordernis vorliegt. Dies könnte z.B. im Nordost-Raum der Fall sein, bei dem über Flächenreserven, den Ausbau erneuerbarer Energien und landschaftsbezogene Nutzungen möglicherweise neu nachzudenken sein wird. In diesem Zusammenhang ist eine Aktualisierung des Planwerks Nordost-Raum sinnvoll. In den meisten Teilräumen spiegelt der derzeitige FNP auf absehbare Zeit das angestrebte Nutzungsmuster erkennbar wider. Eine Änderung dieser in der Raum- und Nutzungsstruktur stabilen Teilräume würde auf eine Verschwendung von Planungsressourcen hinauslaufen.

## Rückschlüsse auf das Planungsinstrument Flächennutzungsplan

Die vorliegende Untersuchung hat am Beispiel Berlins gezeigt, dass die Flächennutzungsplanung sinnvollerweise eingebettet ist in ein System informeller sektoraler und teilräumlicher Planungen. Der Flächennutzungsplan bildet dabei zum einen den über alle Teilplanungen hinweg geltenden koordinierenden Ordnungsrahmen. Zum anderen tragen im Gegenzug die meist informellen Teilplanungen zur kontinuierlichen Überprüfung und Aktualisierung gerade dieses Ordnungsrahmens bei.

Neue Herausforderungen wie etwa der Klimawandel, der Strukturwandel in der Wirtschaft oder die demographische Entwicklung werden im Rahmen von sektoralen Stadtentwicklungsplänen aufgegriffen und auf ihre Relevanz für die Stadtentwicklung und für den Flächenbedarf geprüft. Örtliche Veränderungen – wie bei der Aufgabe großer Infrastrukturflächen – werden durch teilräumliche Konzepte vorbereitet und in Hinblick auf sinnvolle Nachnutzungen abgestimmt, unter Beachtung der stadträumlichen und funktionalen Verflechtungen über den eigentlichen Planungsbereich hinaus.

Ausgangspunkt ist der Flächennutzungsplan, wobei dieser nicht als unveränderbares Korsett, sondern als anpassungsfähiger Orientierungsrahmen wirkt. Soweit sich aus den Teilplanungen Änderungserfordernisse ergeben, werden diese im Wege der dafür vorgesehenen Änderungsverfahren aufgegriffen. Dieses Planungssystem muss als integrativer Prozess ausgestaltet sein, bei dem die Einbeziehung der Öffentlichkeit in geeigneter Form schon vor den förmlichen Verfahrensschritten erfolgen sollte. Ein wichtiger Baustein hierfür kann die Diskussion über integrierte Stadtentwicklungsziele sein, die sich von konkreten sektoralen und teilräumlichen Betrachtungen lösen und übergreifende Leitlinien für die zukünftige Stadtentwicklung weiterentwickeln.

Diese Diskussion zu den übergreifenden Stadtentwicklungszielen kann Hinweise geben, ob der räumliche Ordnungsrahmen des Flächennutzungsplanes noch aktuell ist und ob er seine Funktion als integrierendes Planungsinstrument erfüllt und damit Ausdruck eines kohärenten stadtentwicklungspolitischen Willens ist. Erst wenn grundlegende Abweichungen von den planerischen Wertentscheidungen bzw. von den übergeordneten strategischen Planungszielen (wie etwa der Vorrang der Innenentwicklung, die Entwicklung einer polyzentralen Siedlungsstruktur, die Sicherung und Qualifizie-

rung von Freiräumen bis in das Stadtzentrum, die räumliche Schwerpunktbildung für die wirtschaftliche Entwicklung) erkennbar werden, stellt sich die Frage einer grundlegenden Überprüfung oder gar Neuaufstellung. Anlass dafür kann ebenfalls gegeben sein, wenn völlig neue Ziele mit starker gesamtstädtischer Raumrelevanz und strukturellen Auswirkungen hinzukommen. Allein die Anzahl der durchgeführten FNP-Änderungen ist als Indiz dafür nicht hinreichend, sondern ist eher Ausdruck kontinuierlicher Aktualisierung.

Voraussetzungen für einen solchen Aktualisierungsprozess sind jedoch ein qualifiziertes und regelmäßiges Flächenmonitoring, integrierte sektorale und teilräumliche Konzepte sowie eine entsprechende Überprüfung der gesamtstädtischen Planungsziele. Ein solches strukturiertes Verfahren zur FNP-Aktualisierung wird nicht nur den sich kontinuierlich weiterentwickelnden städtebaulichen Erfordernissen gerecht, sondern garantiert auch Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen.



## 8. Empfehlungen für die Berliner Flächennutzungsplanung

Aus der Analyse und Bewertung der inhaltlichen und verfahrensrelevanten Planungsprozesse zum Berliner Flächennutzungsplan und seinen begleitenden formellen und informellen Planungsebenen mit dem Ziel, Hinweise für die künftige Flächennutzungsplanung in Berlin zu ermitteln, lassen sich insbesondere folgende Schlussfolgerungen formulieren:

- Die strategischen Planungsziele sind weiter Orientierungsleitlinie für die Flächennutzungsplanung. Es gibt keine fundamentalen Veränderungen in der Stadtstruktur, welche den bisherigen Flächennutzungsplan als obsolet erscheinen ließen. Insofern ist auch kein konkretes Neuaufstellungserfordernis für den FNP erkennbar. Vielmehr kann der fallbezogene Fortschreibungsbedarf auf der Grundlage der Stadtentwicklungspläne und anderer informeller Planungsinstrumente effizient und wirkungsvoll durch Änderungen des Flächennutzungsplans planerisch bewältigt werden.
- Durch konzeptionelle Klärungen von aktuell bedeutsamen Themen wie Steuerung des großflächigen Einzelhandels oder Nutzungskonkurrenzen im Freiraum durch regenerative Energiegewinnung sollte der Flächennutzungsplan in seiner Steuerungsfunktion weiter geschärft werden. Bei einer umfassenden Neuaufstellung könnten diese wichtigen Fragestellungen nicht vergleichbar konzentriert bearbeitet werden.
- Die Aktualität des Flächennutzungsplans kann und wird gerade auch durch die zahlreichen – bei zwölf Bezirken (jeweils in der Größenordnung von Großstädten) angemessenen – Änderungen des Plans gewährleistet. Sie führen bei Orientierung auf die strategischen Planungsziele nicht zur Aushöhlung, sondern zu einer permanenten Überprüfung der Tragfähigkeit des Flächennutzungsplans. Sinnvoll wäre es allerdings, in den Änderungsverfahren die Einordnung in den Gesamtplan und in ergänzende Planungen und Konzepte stärker zu thematisieren.
- Wichtig erscheint es in diesem Zusammenhang, sich mit der Integrations- und Koordinationsfunktion der Stadtentwicklungsplanung zu befassen. Dabei geht es u.a. um die Bewertung großräumiger, stadtstrukturell bedeutsamer Planungen und ihrer Einbindung in den Gesamtstädtischen Kontext. Der vorzugswürdige Ansatz ist die Aufstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, welches mit dem Stadtentwicklungskonzept 2030 derzeit in Arbeit ist und für das geeignete inhaltliche und verfahrensrelevante Vorgehensweisen erarbeitet werden sollten. In einem solchen integrierten Stadtentwicklungskonzept ist dann auch zu klären, ob oder wo und in welchem Umfang weiterer Fortschreibungsbedarf für den FNP besteht.
- Trotz der über die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren weit hinausgehenden förmlichen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit an den unterschiedlichen Planungsprozessen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich der Information über die Aktualität und Qualität der Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanung in Berlin. Anknüpfungspunkt dafür könnte eine Weiterentwicklung der FNP-Berichte sein, z.B. durch Einführung eines vorgeschalteten öffentlichen Dialogs über Grundsatzfragen der Stadtentwicklung. Auch wären beispielsweise – ergänzend zu der bereits bestehenden tagesaktuellen Internet-Präsentation des Flächennutzungsplans – Informationsangebote zu planerischen Vorarbeiten sinnvoll. Zudem sollte über eine Qualifizierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in informellen Planungsverfahren nachgedacht werden.
- Das „Instrument“ der Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans im fünfjährigen Rhythmus sollte, verbunden mit einem FNP-Bericht, weiter ausgebaut und öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Dabei ist nicht nur auf aktuelle Entwicklungstrends und FNP-Änderungsverfahren einzugehen, sondern ein systematischer Bezug zum FNP und seinen übergeordneten Planungszielen herzustellen. Zudem ist das Stufenkonzept für die Inanspruchnahme wachstumsabhängiger FNP-Darstellungen als wichtiges begleitendes Instrument zur Flexibilität der

Planungskonzeption des Flächennutzungsplans weiter zu qualifizieren.

- Der Flächennutzungsplan stellt einen verlässlichen Orientierungsrahmen für Politik und Verwaltung sowie für die Zivilgesellschaft dar. Diese Verlässlichkeit ist insbesondere auch ein wichtiger Faktor im Standortwettbewerb um Investitionen. Genauso bildet er aufbauend auf dem Landschaftsprogramm das Fundament für eine nachhaltige, den Erfordernissen des Umweltschutzes und des Klimawandels gerecht werdende Entwicklung des Raums. Aktuell bietet er einen stabilen Rahmen, der im Zusammenspiel mit den Stadtentwicklungsplänen sowie anderen informellen Planungen und Konzepten und den dazugehörigen Planungsprozessen ausreichend Spielräume für Innovation und neue Themen lässt und diese bei Bedarf strukturiert aufgreifen kann.

# Anhang

## Teilnehmer Fachgespräch „Zukunft der Berliner Flächennutzungsplanung“

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 28. September 2011

Moderation:

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Deutsches Institut für Urbanistik, Wissenschaftlicher Direktor und Institutsleiter

*Externe Experten:*

- Dr. Carlo Becker, Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege
- Prof. Dr. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung
- Prof. Elke Pahl-Weber, TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung
- Prof. Dr. Axel Priebs, Regionsrat Hannover
- Dr. Peter Runkel, Ministerialdirektor BMVBS a.D.
- Prof. Dr. Rudolf Schäfer, ehemals Technische Universität Berlin, Institut für Architektur, Fachgebiet Bau-recht und Bauverwaltungslehre
- Franz-Josef Schlich-Trakies, Stadtplanungsamt München
- Yvonne Stolzmann, IHK Berlin

*Fachplaner:*

- Friedrich Bluth, Flächenmonitoring
- Norbert Illiges, BSM Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH
- Gabriele Pütz, Gruppe F Landschaftsarchitekten
- Christian Voigt, Stadt Land Fluss – Büro für Städtebau und Stadtplanung

*Berliner Fachvertreter:*

- Ingrid Cloos, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Landschaftsplanung
- Kathrin Kanzler-Tullio, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
- Joachim Künzel, Senatskanzlei
- Dr. Friedemann Kunst, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Verkehrsplanung
- Reiner Nagel, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Stadt- und Freiraumplanung
- Dr. Annette Rauterberg-Wulff, Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz

*Projektteam SenStadt:*

- Michael Künzel, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung
- Frank Wolter, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung
- Dr. Roland Heicke, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung
- Silke Stockum, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung
- Britta Roesrath, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung
- Thorsten Tonndorf, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsplanung
- Elke Plate, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsplanung

*Projektteam Difu:*

- Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
- Daniela Michalski, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
- Robert Sander, Stadtplaner Berlin
- Wolf-Christian Strauss, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales

## Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2011): 16. Wahlperiode. Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion Bündnis90/Grünen über: Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1994 den aktuellen Bevölkerungsprognosen anpassen. Plenarprotokoll 16/77. 77. Sitzung, 17. Februar 2011. Drucksache 16/0132, Berlin.
- Abgeordnetenhaus Berlin (2011): 16. Wahlperiode. Mitteilung - zur Kenntnisnahme -: Stadtverträgliche Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsunternehmen. Drucksache 16/3834 vom 27. Januar 2011, Berlin.
- Abgeordnetenhaus Berlin (2004): Mitteilung – zur Kenntnisnahme –: Bericht zur Überprüfung wachstumsabhängiger FNP-Darstellungen. Drucksache 15/2736 vom 16. März 2004, Berlin.
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr (2009): Baugesetzbuch BauGB, Kommentar (11. Auflage), München.
- Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (2004): Bebauungsplan V-3 „ehemaliger Ostgüterbahnhof“, Berlin.
- Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (2003): Bebauungsplan 2-4 VE „Arena am Ostbahnhof“, Berlin.
- Blessing, Matthias und Eckart Scharmer (2009): Arbeitshilfe Artenschutz und Bebauungsplanung, im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam/Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsbericht 2008 Neue urbane Lebens- und Handlungsräume, Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008): Nationale Stadtentwicklungspolitik – Eine Initiative zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit deutscher Städte, Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007, Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.
- BMVBS / BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik – Memorandum, Berlin/Bonn.
- BMVBS / BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. BBSR-Online-Publikation 37/09, Bonn.
- Bock, Stephanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Berlin.
- Bracher, Christian-Dietrich, Konrad Gelzer und Olaf Reidt (2004): Bauplanungsrecht. 7. Auflage, Köln.
- Bunzel, Arno (1997): Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?, in: Natur und Recht. Bd. 19, H. 12, Berlin.
- Bunzel, Arno und Ulrike Meyer (1996): Die Flächennutzungsplanung. Bestandsaufnahme und Perspektive für die kommunale Praxis, Berlin.
- BVerwG – Bundesverwaltungsgericht: Urteil vom 25. August 1997. 4 NB 12/97.
- BVerwG – Bundesverwaltungsgericht, in: NVwZ 2000. 1045.
- Demske, Antje (2009): Die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans und seine Bedeutung nach Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes, Berlin.
- Der Senat von Berlin (2008): Klimaschutzpolitisches Arbeitsprogramm des Senats. Pressemitteilung des Landes Berlin aus der Sitzung des Senats am. 8. Juli 2008, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2008): Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Drucksache 16/9234 vom 13. Mai 2008, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte. Drucksache 16/3308 vom 8. November 2006, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002): Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Drucksache 14/8450 vom 6. März 2002, Berlin.
- Ernst, Werner, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Michael Krautzberger (2011): BauGB Loseblattkommentar, Stand Januar 2011, München.
- Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. Dezember 2007. BGBl. I, 2873.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 10. Januar 2006. C-98/03.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2006): Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam.
- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002. BGBl. I 3830, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 BGBl. I, 2470.
- Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004. BGBl. I, 1359.
- Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) Berlin in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 1999. GVBl, 578.
- Jarass, Hans D. (2010): Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar. 8. Auflage, München.
- Koppitz, Hans-Joachim, Gunnar Schwarting, Jörg Finkeldei (2005): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. 3. Auflage, Berlin.
- Krajewski, Hans-Eckart (1977): Eine neue Rolle für den Flächennutzungsplan? in: Bauwelt. Jahrgang 1977, Heft 36, Berlin.
- Landeshauptstadt München – Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2007): Evaluierung der Perspektive München. Evaluierungsbericht 2007, München.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (Hrsg.) (2010): Zeitstufenliste Gewerbe. Potenziale für Industrie, Handwerk und Dienstleistungen in Stuttgart. Ergebnisbericht zur Neuaufstellung einer Zeitstufenliste Gewerbe, Stuttgart.

- Löhr, Rolf-Peter (1997): Die kommunale Flächennutzungsplanung – eine Untersuchung zu Organisation und Verfahren der vorbereitenden Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz, Siegburg.
- Mitschang, Stephan (Hrsg.) (2007): Flächennutzungsplanung – Aufgabenwandel und Perspektiven, Frankfurt.
- Mitschang, Stephan (2003): Der Flächennutzungsplan, Bonn.
- Moench Christoph und Jan Hennig (2009): Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren (verhindert Seveso II die Nachverdichtung in Ballungsräumen? Seveso-II-RL 96/82/EG). In: Deutsches Verwaltungsblatt. DVBl 2009, 807, Köln.
- Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Erklärung der Kommission im Vermittlungsausschuss zur Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. ABl. EG Nr. L 189, Luxemburg.
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. ABl. EG Nr. L 197, Luxemburg.
- Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen. ABl. EG Nr. L 010 vom 14. Januar 1997, Luxemburg.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, Luxemburg.
- Scharmer, Eckart und Matthias Blessing (2009): Arbeitshilfe Artenschutz und Bauungsplanung. Im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Schrödter, Hans (2005): BauGB Kommentar. 7. Auflage, München.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (2008): Lärminderungsplanung für Berlin – Aktionsplan, Berlin.
- Senatsverwaltung für Justiz Berlin (Hrsg.) (2007): Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin. Gesetz zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 15. Dezember 2007. GVBl Nr. 33 vom 22. Dezember 2007, Berlin.
- Senatsverwaltung für Justiz Berlin (Hrsg.) (2006): Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung vom 30. Mai 2006. GVBl Nr. 21 vom 15. Juni 2006, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Flächennutzungsplan-Änderung, Nachnutzung Flughafen Tegel (Reinickendorf). Lfd. Nr. 04/09, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Planwerk Innere Stadt, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Verkehr, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Zukunftsraum Flughafen Tegel. Der Werkstattprozess, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Masterplan Berlin Heidestraße, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Planwerk Südostraum Berlin. Entwicklung zwischen Innenstadt und BBI, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Demografiekonzept für Berlin, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplan Berlin. Neubekanntmachung Stand November 2009, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Flächennutzungsplanung für Berlin. Berlins Zukunft gestalten. FNP-Bericht 2009, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Leitlinien für die City West. Leitlinien und Projekte, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2007): Europaweiter Naturschutz NATURA 2000 in Berlin, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Ausführungsvorschriften zum Darstellungsumfang zum Entwicklungsrahmen sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin (AV-FNP), Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Planwerk Nordostraum Berlin 2006, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Flächenentwicklung in Berlin. Bilanz 2001-2005, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2006): Flächennutzungsplan-Änderung Groß-Berliner Damm/Rudower Chaussee (Treptow-Köpenick). Lfd. Nr. 10/03, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2005): Bekanntmachung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung v. 26.08.2005. ABl. Nr. 48, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2005): Flächennutzungsplan-Änderung Segelfliegerdamm/Agastaße (Treptow-Köpenick). Lfd. Nr. 07/03, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2005): Luftreinhalte- und Aktionsplan Berlin 2005-2010. Anhang. Anlass und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Luftqualität in Berlin – Situation, Probleme, Ursachen – Maßnahme zur Verbesserung der Luftqualität, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2005): Stadtentwicklungsplan Zentren 2020. StEP Zentren und Einzelhandel - Teil II (StEP Zentren 2020), Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): 3. Bericht zur Flächennutzungsplanung. FNP-Bericht 2004, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption, grüne Kompensationsflächen für die Stadt, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm. Ergänzung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2004): Planwerk Westraum, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2003): Flächennutzungsplan-Änderung Spreerraum – Warschauer Brücke (Friedrichshain-Kreuzberg). Lfd. Nr. 10/01, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2003): Masterplan Buch, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2002): Flächennutzungsplan-Änderung Buchholz-Nord (Pankow). Lfd. Nr. 27/95, Berlin.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2001): Flächen-nutzungsplan-Änderung Friedrichswerder/Wallstraße (Mitte). Lfd. Nr. 01/99, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2001): Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg. Leitbilder und Konzepte, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2000): Flächen-nutzungsplan-Änderung Adlershof/Johannisthal (Entwicklungs-bereich) (Treptow). Lfd. Nr. 16/95, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnen. Neubauentwicklung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (1999): Planwerk Innenstadt Berlin, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (1995): Gemein-same Richtlinien zum Darstellungsumfang (Entwicklungs-rahmen) sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin (RL-FNP), Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (o.J.): Stadtforum Berlin Perspektiven für Berlin Strategien und Leitprojekte. Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (o.J.): Stadtentwicklung 2000. Bericht zur Flächenentwicklung 1990-2000, 2001-2020, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Ber-lin (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin. FNP 94. Erläu-terungsbericht, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Ber-lin (Hrsg.) (1994): Landschaftsprogramm Artenschutzpro-gramm (LaPro), Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1997): Flächennutzungsplan-Änderung Marzahner Promenade (Marzahn). Lfd. Nr. 11/96, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin in Zusammenar-beit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2009): Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2007-2030. Kurzfassung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Gemeinde Schö-nefeld (Hrsg.) (2008): Masterplan Gateway BBI, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Ber-lin/Potsdam.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Das Landes-entwicklungsprogramm Länder Berlin und Brandenburg Le-Pro 2007, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2006): Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung LEP FS, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Senatsverwal-tung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe – Ent-wicklungskonzept für den produzierenden Bereich, Berlin.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (2011): Energiekonzept 2020. Energie für Berlin. Effizient – Erneuerbar – Zukunftsfähig, Berlin.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin (Hrsg.) (2010): Industriestadt Berlin – Masterplan Industriestadt Berlin 2010-2020, Berlin.
- Spannowsky, Willy, und Michael Uechtritz (2009): Baugesetz-buch: BauGB. Kommentar. Buch. XXIV, München.
- Verordnung der Länder Berlin und Brandenburg vom 2006, GVBl, 509. In Kraft getreten am 30. Mai 2006, Berlin.

## Internetquellen

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2011): Statistiken. <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/>
- Bertelsmann Stiftung (2011): Wegweiser Kommune. Bevölkerungsprognosen. <http://www.wegweiser-kommune.de/>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktor-sicherheit (2011): Die Kommission für Anlagensicherheit (KAS). Kurzfassung zum Leitfaden KAS-18. [http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS\\_18k.pdf](http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18k.pdf)
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-wicklung (BMVBS) (2011): Nationale Stadtentwicklungspoli-tik. <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>
- BMVBS/BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-entwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtent-wicklung in Stadtregionen, BBSR-Online-Publikation 37/09, Bonn. [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON372009.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21918/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON372009.html)
- Senat des Landes Berlin (2008): Pressemitteilungen des Landes Berlin. Klimaschutzpolitisches Arbeitsprogramm des Senats. Aus der Sitzung des Senats am 8. Juli 2008. <http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2008/07/08/104536/index.html>
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Berlin (2010): „Wie viele sog. ‚Seveso-II-Betriebe‘ gibt es in Berliner Kiezen“. Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Kosche (Bündnis 90/Grüne). Abgeordnetenhaus-Drs. 2010. <http://www.benjaminhoff.de/article/3538.wie-viele-sog-seveso-ii-betriebe-gibt-es-in-berliner-kiezen.html>
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Verkehr. Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. Zahlen und Fakten zum Verkehr. Mobilität der Stadt – Berliner Verkehr in Zah-len. Kenndaten zur Mobilität. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik\\_planung/zahlen\\_fakten/download/Mobilitaet\\_dt\\_Kap-1-2.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobilitaet_dt_Kap-1-2.pdf)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Planen. Thematische Planung. Stadtentwicklungsplan Ver- und Ent-sorgung: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/versorgung/einfuehrung.shtml>
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Planen. Flächennutzungsplanung Berlin. Erläuterungen zum FNP und zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Verfahrens-bündelung. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/er-laeuterungen\\_fnp/verfahrensbuendlung.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/er-laeuterungen_fnp/verfahrensbuendlung.shtml)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): 2. Flä-chenutzungsplanung Berlin. Erläuterungen zum FNP und zur Öffentlichkeitsbeteiligung – Organisatorische Hinwei-se: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/er-laeuterungen\\_fnp/org\\_zur\\_buergerbeteiligung.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/er-laeuterungen_fnp/org_zur_buergerbeteiligung.shtml)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Stadtpla-nerische Konzepte, Zukunftsraum Tegel - Herausforderung und Chance. Vgl. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtplanerische\\_konzepte/txl/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtplanerische_konzepte/txl/)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Städtebau. Ar-chiv. Friedrichswerder-Planung. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/staedtebau-projekte/friedrichswerder/de/townhouses/index.shtml>

Landeshauptstadt München (2011): Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplan „Perspektive München – Die Zukunft unserer Stadt“: <http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/stadtentwicklung/perspektive/index.html>

## Bildnachweis

- 1, 6, 11, 13, 16, 21, 25, 26, 28, 32, 33, 35: Dirk Laubner, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 2, : Reinhard Goerigk, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 3, 5: Presse- und Informationsamt des Landes Berlin
- 4, 8, 18: Roland Heicke, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 7, 14, 19, 23, 27: Ulrich Reinheckel, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 9: Büro Prozessnavigation, Berlin
- 10, 17, 22, 31: Till Warmbold, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 12, 15, 34: Sibylle Guther-Burchard, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 20: Philipp Eder, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 24: Fabian Nagel, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 29, 30: Matthias Peckskamp, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin
- 36, 41: Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner, Berlin
- 37, 38, 39, 40: Wolff-Christian Strauss, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

Diese Studie stellt anhand des Beispiels Berlin dar, wie die Flächennutzungsplanung als gesamtstädtischer räumlicher Ordnungsrahmen aktuelle Anforderungen und Entwicklungstendenzen der Stadtentwicklung aufgreift und im Sinne zukunftsfähiger Strategien ausgestaltet. Angesprochen sind Themen wie Klimaschutz und Klimaanpassung, demografischer Wandel oder auch unterschiedliche Formen der Bürgerbeteiligung. Zu diesem Zweck werden die der Berliner Flächennutzungsplanung zugrunde liegenden Grundannahmen und strategischen Planungsziele in den Blick genommen, das Ineinandergreifen informeller Planwerke und formeller Bauleitplanung untersucht und Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert. Darüber hinaus wird anhand ausgewählter FNP-Änderungen nachvollzogen, wie mit einer sukzessiven Fortschreibung des Flächennutzungsplans dessen Aktualität und Tragfähigkeit gewährleistet werden. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind in der Grundstruktur übertragbar auf andere Städte, die sich in vergleichbarer Weise die Frage stellen, wie der Flächennutzungsplan in seiner Funktion als Steuerungsinstrument weiterentwickelt und den aktuellen Herausforderungen gerecht werden kann.