



Arno Bunzel, Franciska Frölich von Bodelschwingh,
Magnus Krusenotto

Die Flächennutzungsplanung fit machen für die Innenentwicklung

Empfehlungen auf einen Blick

Die Flächennutzungsplanung wird den großen Herausforderungen im Städtebau (Innenentwicklung und Klimaanpassung) meist nur unzureichend gerecht. Städte und Gemeinden müssen hier mehr tun. Aber auch der gesetzliche Rahmen kann noch besser auf die aktuellen Herausforderungen ausgerichtet werden.

- Die Funktion des Flächennutzungsplans (FNP) als Leitplanung für die Erfordernisse der städtebaulichen Innenentwicklung sollte im Gesetz deutlich herausgestellt werden. Die Zweckbestimmung des FNP sowie die Regelung zu den möglichen Inhalten des FNP sollten in diesem Sinne präzisiert werden.
- Für die Erfordernisse der Innenentwicklung sollte ein sachlicher und räumlicher Teilflächennutzungsplan überlagernd zu dem vorhandenen FNP ermöglicht werden. Das Regelungskonzept des § 5 Abs. 2b BauGB könnte dabei aufgegriffen werden. Durch die thematische Eingrenzung bei Beibehaltung der bisherigen Darstellungen können die Komplexität der Grundlagenermittlung und Abwägung ganz erheblich reduziert und die Neuaufstellung bzw. Fortschreibung für die Städte und Gemeinden attraktiver gemacht werden.
- Das neu eingeführte Innenentwicklungskonzept könnte die Lücke bei den konzeptionellen Grundlagen für die Innenentwicklung schließen – insbesondere in Kommunen mit älteren FNP. Die mögliche Funktion des Innenentwicklungskonzeptes zur Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Innenentwicklung sollte im Gesetzeswortlaut herausgestellt werden. Zusätzlich sollten durch Förderinstrumente Anreize geschaffen und beispielgebende Planungen als Modellvorhaben initiiert werden.
- Erwogen werden sollte auch, ob nach dem Schweizer Vorbild dem FNP oder einem neu einzuführenden Teil-FNP ggf. in bestimmten Teilräumen entlastende Wirkung bei darauf aufbauenden Umsetzungsmaßnahmen beigemessen werden kann. So könnte der (Teil-)FNP bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich die Wirkung eines entgegenstehenden oder eines zulässigkeitsbegründenden öffentlichen Belangs erhalten. Bei der Festlegung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder der Anwendung von städtebaulichen Geboten könnte dem Plan eine das Erfordernis begründende oder zumindest stützende Bedeutung zukommen.

1. Vorbemerkung

Die großen Herausforderungen im Städtebau liegen in der konsequenten Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung (Baulücken, Brachflächen, Nutzungsintensivierung etc.) sowie in der Anpassung an die Erfordernisse des Klimawandels (Transformation). Eine konzeptionelle Grundlage für die Bewältigung dieser Herausforderung ist bislang gesetzlich nicht vorgesehen. Der Flächennutzungsplan (FNP) bezieht zwar auch den Siedlungsbestand mit ein, inwieweit der FNP allerdings eine vorbereitende und leitende Funktion auch mit Blick auf die damit einhergehenden Aufgaben haben kann, bleibt unklar.

Der FNP erfüllt in vielen Städten nicht mehr die ihm durch das BauGB zugewiesene Funktion, als vorbereitender Bauleitplan die städtebauliche Entwicklung in den Grundzügen zu koordinieren und zu leiten. Viele Städte und Gemeinden scheuen angesichts knapper Personalressourcen und anderer drängender Aufgaben den Aufwand einer Neuaufstellung, andere Städte beschränken den Inhalt des FNP auf ein Minimum, um für die verbindliche Bauleitplanung möglichst weitgehende Flexibilität zu ermöglichen. Potenziale zur koordinierenden Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen insbesondere im Siedlungsbestand werden nicht genutzt. Soweit die Koordination und Konzeption der städtebaulichen Innenentwicklung im Rahmen informeller städtebaulicher Planungen erfolgt, kann dieses Defizit kompensiert werden. Vielfach fehlen solche informellen Entwicklungskonzepte jedoch ganz oder beziehen sich lediglich auf ausgewählte Teilaspekte, ohne die städtebaulichen Erfordernisse im Siedlungsbestand insgesamt in den Blick zu nehmen.

2. Untersuchungsanlass

Durch den Flächennutzungsplan sollen die städtebaulichen Planungs- und Entwicklungsziele einer Gemeinde für einen Zeitraum von etwa 10–15 Jahren bestimmt werden, tatsächlich erreichen die Pläne – auch aufgrund der langen Verfahrensdauer für eine Neuaufstellung – nicht selten ein deutlich höheres Alter. Im Zuge einer Kommunalbefragung im Jahr 2020¹ wurde unter anderem das Beschlussjahr des aktuell gültigen Flächennutzungsplans erfragt und dabei deutlich, dass ein Alter von mehr als 15 Jahren den Regelfall darstellt (ca. 60 % der Pläne) und auch mehr als 30 Jahre alte Pläne (noch knapp 30 %) und selbst mehr als 40 Jahre alte Pläne (immerhin noch etwa 20 %) keine Ausnahme sind. Angesichts dieser Langlebigkeit von Flächennutzungsplänen stellt sich zum einen die Frage, inwieweit die in § 1 Abs. 5 und § 1a Abs. 2 BauGB verankerte Innenentwicklung – als im Vergleich dazu relativ junges Ziel der Bauleitplanung – und die als Folge des Klimawandels in den letzten Jahren drängend gewordenen Transformationsaufgaben in Flächennutzungsplänen Niederschlag finden. Zum anderen werfen die Langlebigkeit und die Verfahrensdauer für eine Neuaufstellung aber auch die Frage auf, ob und wie das Instrument des Flächennutzungsplans dabei unterstützen kann, die kurzfristig drängenden Aufgaben anzugehen, die mit der

¹ Kommunalbefragung zur Anwendung bodenpolitischer Instrumente, die alle Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie eine Stichprobe von Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 Personen adressiert hat und von 308 Kommunen beantwortet wurde: Pätzold, R., Frölich von Bodelschwingh, F., Bunzel, A. (2023). Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Difu Impulse 3/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) – <https://doi.org/10.34744/difu-impulse-2023-3>.

notwendigen Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie mit der Transformation der städtebaulichen Strukturen vor allem im Siedlungsbestand verbunden sind.

Die genannten Themen werden zwar in einer Vielzahl von Kommunen in informellen Planungskonzepten wie Stadtentwicklungs-, Innenentwicklungs-, Mobilitäts- oder Klimaschutzkonzepten behandelt und mit Zielen und konkreten Maßnahmen unterlegt, die Gewichtigkeit eines vorbereitenden Bauleitplans – aus dem der verbindliche Bebauungsplan zu entwickeln ist – kann damit jedoch nicht erreicht werden. In vielen Kommunen fehlen solche Konzepte zudem oder sind nur für einzelne Teilaspekte vorhanden. Somit stellt sich die Frage, wie die in § 5 BauGB geregelten Darstellungsmöglichkeiten der Flächennutzungsplanung zur bauleitplanerischen Verankerung der Innenentwicklung und des Umgangs mit den Transformationsbedarfen in den Städten genutzt werden können. Des Weiteren geht damit die Frage einher, welchen Beitrag der Flächennutzungsplan zur Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale leisten kann, die im Zuge der Aufstellung ermittelt und bewertet werden. Da hierzu bisher keine empirischen Untersuchungen vorliegen, wurden im Zuge einer kleinen Praxisstudie aktuelle Flächennutzungspläne auf diese Aspekte untersucht.

Die Grundlage für die Auswahl der zu betrachtenden Pläne bot die oben genannte Kommunalbefragung: Aus den Ergebnissen der Umfrage wurden zunächst etwa 40 Flächennutzungspläne herausgefiltert, die in den zurückliegenden 5–6 Jahren in Kraft getreten waren, und im nächsten Schritt diejenigen Pläne, die nicht nur fortgeschrieben, sondern neu aufgestellt wurden, auf Aussagen zur Innenentwicklung untersucht (etwa ein Viertel der Pläne). Ergänzend wurden die Beschlussjahre der Flächennutzungspläne von allen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern ermittelt, die nicht an der Befragung teilgenommen haben (47 der 80 Großstädte waren beteiligt), um die Planzeichnungen und Begründungen der neu aufgestellten Pläne aus den vergangenen 5 Jahren wiederum auf Darstellungen und Aussagen zur Innenentwicklung zu untersuchen.

Für die Flächennutzungspläne von insgesamt 13 Städten, die sich in den beiden Rechenschritten als vielversprechend herausgestellt hatten, wurden Steckbriefe erarbeitet, in denen die formulierten Ziele und Leitlinien zur Innenentwicklung zusammengestellt wurden sowie deren Niederschlag in den Handlungsfeldern des Flächennutzungsplans. Darüber hinaus wurden in den Steckbriefen die planerischen Grundlagen für den FNP und Aussagen zur Innenentwicklung in anderen relevanten Planungsdokumenten wie Stadtentwicklungskonzepten oder Wohnbaulandkonzepten betrachtet.

Auf dieser Grundlage wurden schließlich 6 Flächennutzungspläne für die weitere Untersuchung ausgewählt (siehe dazu Kap. 4) und im Hinblick darauf analysiert, in welcher Weise Stadtentwicklungsthemen, die in engem Zusammenhang mit dem Transformationsbedarf der Städte stehen, verankert wurden. Besonderes Augenmerk galt den Aspekten „Klimaschutz und -anpassung“, „Innerstädtische Grün- und Freiraumentwicklung“, „Erneuerbare Energien“ sowie „Nachhaltige Mobilität“ – dabei wurden sowohl die zeichnerischen Darstellungen als auch die Aussagen in den Begründungen zu den Flächennutzungsplänen einbezogen.

In Ergänzung zu den Desktop-Analysen wurden Vertreterinnen und Vertreter der 6 Städte zu einem Online-Workshop eingeladen, bei dem erste Projekterkenntnisse diskutiert und kommunale Erfahrungen mit der Flächennutzungsplanung ausgetauscht wurden.

3. Gebietsübergreifende Koordination der städtebaulichen Entwicklung

Kernaufgabe des Flächennutzungsplans ist es, die verbindliche Bauleitplanung vorzubereiten. In § 1 Abs. 2 BauGB wird der FNP deshalb als vorbereitender Bauleitplan in Abgrenzung vom Bebauungsplan, dem verbindlichen Bauleitplan, bezeichnet. Grundlegend bestimmt § 8 Abs. 2 BauGB, dass Bebauungspläne aus dem FNP zu entwickeln sind. Dem FNP kommt damit immer dann eine Funktion zu, wenn die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich ist, um eine beabsichtigte Bodennutzung zu ermöglichen.

Anders als bei Vorhaben im Außenbereich sind die Darstellungen des Flächennutzungsplans für die nach §§ 30 und 34 zu beurteilenden Vorhaben im Siedlungsbestand ohne Bedeutung. Auch Darstellungen, welche einem Vorhaben widersprechen, ändern im Anwendungsbereich dieser Vorschrift nichts an dessen Zulässigkeit. Aus dem FNP kann sich jedoch das Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans ergeben, wenn nur hierdurch die städtebaulichen Ziele erreicht werden können. Auch schon während der Aufstellung des Bebauungsplans, der die Entwicklungsziele des FNP umsetzt, können Gemeinden im Wege der Zurückstellung und durch Erlass einer Veränderungsperre die Realisierung entgegenstehender Vorhaben verhindern.

Aus der Zweistufigkeit der Bauleitplanung leitet sich die Beschränkung auf die Grundzüge der Planung ab. Für das ganze Gemeindegebiet ist „die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“². Dies hat zur Konsequenz, dass der Flächennutzungsplan nur das darstellen darf, was für die übergreifende Koordination der räumlichen Entwicklung erforderlich ist.³ Grundstücksspezifische Darstellungen sind im FNP nur dann gerechtfertigt, wenn diese für die baugebietsübergreifende Koordination erforderlich sind. Dies kann z.B. bei Standortfestlegungen für große Infrastrukturvorhaben im Siedlungsbestand der Fall sein. Hierzu zählen mit Blick auf die anstehende Transformation der technischen Infrastruktur (Wärme, Strom und Abwasser) Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BauGB), die Entwicklung und Vernetzung von Grünflächen sowie Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, wie z.B. zur dezentralen Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser. Wenn es um die Verdichtung des Siedlungsbestandes geht, muss auch der Ausbau der sozialen Infrastruktur (Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs i.S.v. § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BauGB) in den Blick genommen werden. Soweit es sich dabei um Erfordernisse handelt, die sich aus einer Gesamtbetrachtung der Innenentwicklung ergeben, bedarf es einer übergreifenden Koordination – diese ist originäre Aufgabe der Flächennutzungsplanung.

Die Darstellungen des FNP müssen sich aus der Notwendigkeit einer gebietsübergreifenden Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung der

² Vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB.

³ BVerwG Urt. v. 18.08.2005 – 4 C 13/04 –, juris, Rn. 42.

Gemeinde begründen. Dies gilt auch für Darstellungen, welche auf die Entwicklung des Siedlungsbestandes bezogen sind. Von übergreifender Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung ist auch der in § 1a Abs. 2 BauGB kodifizierte Grundsatz, dass zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sind. Der dem Umfang der Planung (Gesamtstadt) geschuldete grobe Darstellungsmaßstab erlaubt es schon technisch nicht, jede einzelne Baulücke durch eine Darstellung zeichnerisch zu erfassen. Möglich erscheint allerdings eine textliche Darstellung, die sich auf den Siedlungsbestand insgesamt oder auf Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf bezieht. Auch kann die Funktion der Flächennutzungsplanung darin bestehen, Schwerpunkte und Prioritäten bezogen auf den Gesamtraum zu koordinieren, um so ein Vorgehen der Gemeinde anzuleiten, das den städtebaulichen Erfordernissen und den Ressourcen der Gemeinde gerecht wird. Denn eine solche Schwerpunktsetzung erfordert eine übergeordnete und wertende Betrachtung. Insofern kann der FNP bei der Entwicklung des Siedlungsbestandes die Funktion einer gesamtstädtischen Programmsetzung für die Bodennutzung übernehmen und so auch im sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Bereich Folgewirkungen auslösen.

Bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen und anderen für die Entwicklung des Siedlungsbestandes relevanten Instrumenten sind die Darstellungen des FNP rechtlich ohne Bedeutung. Diese Instrumente können grundsätzlich zur Anwendung kommen, ohne dass vorlaufend ein Bauleitplan aufgestellt werden muss – vorgeschrieben sind lediglich vorbereitende Untersuchungen. Die Ziele dieser Maßnahmen werden auf der Basis eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes festgelegt. Die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen wird lediglich erforderlich, soweit sich dies aus den Zielen der Sanierungsmaßnahme oder der Stadtumbaumaßnahme ergibt. Die Leit- und Steuerungsfunktion wird hier also nicht durch die Bauleitplanung wahrgenommen, sondern durch die Festlegung der Sanierungsziele im Rahmen der Vorbereitung der Sanierungssatzung (§ 140 Nr. 3 BauGB) bzw. des Beschlusses über Stadtumbaumaßnahmen und das diesem zugrundeliegende integrierte Stadtentwicklungskonzept (vgl. § 171b Abs. 2 BauGB).

Die durch das BauGB dem FNP explizit zugewiesene Funktion bezieht sich damit vor allem auf die Vorbereitung der verbindlichen Bauleitplanung. Dies hat das BVerwG zu der Feststellung veranlasst, dass „Aussagen, die nicht Gegenstand einer zulässigen Festsetzung in einem Bebauungsplan werden können, ... auch im Flächennutzungsplan unzulässig“ sind.⁴ Diese Feststellung bezieht sich allerdings allein auf die Funktion, die verbindliche Bauleitplanung vorzubereiten. Dass die Flächennutzungsplanung darüber hinaus eine koordinierende und leitende Funktion haben kann, wenn es um Schwerpunktsetzungen für andere städtebauliche Maßnahmen wie städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Maßnahmen der Nachverdichtung oder Stadtumbaumaßnahmen geht, hatte das BVerwG bei der angesprochenen Entscheidung nicht zu entscheiden. Das Entwicklungsgebot aus § 8 Abs. 2 BauGB ist in diesem Fall nicht tangiert. Der FNP kann somit eine weitergehende Aufgabe übernehmen. Im Sinne eines Handlungs- und Maßnahmenprogramms kann das Vorgehen der Verwaltung auch in Bereichen, in denen kein Bebauungsplan erforderlich wird, durch die Flächennutzungsplanung koordiniert werden.

⁴ BVerwG Urt. v. 18.8.2005 – 4 C 13/04 –, juris, Rn. 41.

4. Im Fokus: Innenentwicklung als Gegenstand aktueller Flächennutzungspläne

Im Ergebnis des in Kap. 2 beschriebenen Auswahlprozesses wurden die Flächennutzungspläne der Städte Aachen, Bergisch Gladbach, Bremen, Dresden, Neuss und Moers eingehend analysiert; sie bilden damit die Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen.

Aachen (NRW)	
EW-Zahl (12/21)	249.070
Rechtskraft FNP	Januar 2022
Besonderheit: Eigene Darstellung „Schutzbereich Stadtklima“ und „Schutzbereich Belüftungsbahn“ im FNP. Damit soll im Hinblick auf die Aachener Kessel-lage u.a. eine Vermeidung von Hitzeinseln durch eine ausreichende Versorgung von Frischluft oder bspw. durch entsprechende Begrünungsmaßnahmen ge-währleistet werden.	

Bergisch Gladbach (NRW)	
EW-Zahl (12/21)	111.645
Rechtskraft FNP	Oktober 2019
Besonderheit: Ein ausführlicher Teil der Begründung zum FNP widmet sich ausschließlich den Themen „In-nenentwicklung und Reserveflächen“, mit dem Ergeb-nis, dass umfangreiche Bauflächenpotenziale aus dem vorherigen FNP zurückgenommen wurden.	

Bremen	
EW-Zahl (12/21)	563.290
Rechtskraft FNP	2015
Besonderheit: Eigene Darstellung von „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen / besonderem Pla-nungserfordernis bei Innenentwicklungsvorhaben“ im FNP. Damit soll die Grünfunktion im Innenbereich ge-stärkt und bei der Planung von Innenentwicklungsvor-haben besonders berücksichtigt werden.	

Dresden (Sachsen)	
EW-Zahl (12/21)	555.351
Rechtskraft FNP	Oktober 2020
Besonderheit: Umfassende Darstellung der Grünver-netzungen im gesamten Stadtgebiet, um deren ökologi-sche und klimatische Wirkung stärker zu nutzen. Dar-über hinaus wird mit der Darstellung „Gemischte Bau-gebiete mit Kerngebietsfunktion“ die wohnortnahe Ver-sorgung der Bevölkerung fokussiert.	

Moers (NRW)	
EW-Zahl (12/21)	103.725
Rechtskraft FNP	August 2020
Besonderheit: Die Stadt Moers hat sich selbst das Ziel gesetzt, nicht mehr als 30 ha zusätzliche Wohnbauflä-chen im neuen FNP darzustellen, und bleibt damit weit hinter den von der Regionalplanung zugestandenen Entwicklungsbedarfen zurück. Etwa die Hälfte der er-forderlichen Neubauflächen wird durch Innenentwick-lungspotenziale gedeckt.	

Neuss (NRW)	
EW-Zahl (12/21)	152.731
Rechtskraft FNP	Juli 2021
Besonderheit: Analyse von Innenentwicklungspotenzia-len als wichtige Grundlage des FNP, Erarbeitung von Flächensteckbriefen zum Umweltbericht, die im Pla-nungsprozess zur Diskussion und Abwägung zukünftiger Flächendarstellungen genutzt wurden.	

Ergänzend sind darüber hinaus Beispiele aus anderen Städten eingeflossen, deren Flächennutzungspläne während des Auswahlprozesses betrachtet wurden; im Einzelnen sind dies die Pläne der Städte Göttingen, Kaiserslautern und Leipzig.

4.1 Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen

Der FNP orientiert sich an den „voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde“. Generell ist deshalb zu klären, in welchem Umfang ein Bedarf an weiteren Bauflächen besteht und wo dieser befriedigt werden kann. Dementsprechend werden bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen grundsätzlich differenzierte Prognosen zum Flächenbedarf für Wohnen und Gewerbe und zum sich daraus ergebenden Bedarf an über den Bestand hinausgehenden neuen Bauflächen zugrunde gelegt. Grundlegend hierfür ist insbesondere auch die Frage, in welchem Umfang der Flächenbedarf durch Maßnahmen der Innenentwicklung, wie die Umnutzung brachgefallener Areale, die Bebauung von Baulücken oder die Nachverdichtung durch Aufstockung, An- und Ergänzungsbauten, gedeckt werden kann. Die Aufstellung eines Flächennutzungsplans macht es deshalb heute immer erforderlich, die Potenziale der Innenentwicklung quantitativ und qualitativ zu erfassen und hinsichtlich ihrer Eignung für die Deckung des erwarteten Flächenbedarfs zu bewerten. Das Vorgehen ist dabei allerdings im Detail unterschiedlich differenziert.

Der FNP Aachen hat seine Innentwicklungspotenziale im Bereich Wohnen in „Wohnbauflächen“ und „Gemischte Bauflächen“ über ein Siedlungsflächenmonitoring (> 0,2 ha) sowie auf Grundlage eines Baulandkatasters für kleinere Flächen (< 0,2 ha) im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder einem Gebiet nach § 34 BauGB untergliedert. Die gutachterliche Grundlage des Wohnbauflächenbedarfs bildete die „Aachen-Strategie-Wohnen“. Darin wurden im ersten Schritt aus dem Siedlungsflächenmonitoring bzw. Baulandkataster die theoretisch bestehenden Innenentwicklungspotenziale abgeleitet. Unter Hinweis auf die eingeschränkte Realisierungswahrscheinlichkeit wurde hiervon ein Abschlag vorgenommen, aus dem sich dann die im Rahmen der Bedarfsprognose anzurechnenden Neubaupotenziale im Siedlungsbestand ergeben. So ergab sich beispielsweise für den Bereich „Wohnen“ bei einer ursprünglichen Flächenermittlung von insgesamt etwa 42 ha und einer Realisierungswahrscheinlichkeit von 35 % ein Innenentwicklungspotenzial von rund 15 ha.⁵

Dresden hat im FNP seine Wohnbauflächenpotenziale zum einen auf Grundlage eines Wohnbauflächenkatasters erhoben. Das Flächenangebot umfasst darin sowohl Bauland, Flächen mit baureifen Grundstücken, innerstädtische Flächenpotenziale, Baulücken und bereits begonnene Eigenheimstandorte als auch für Wohnen geeignete Brachen und langfristige Reserveflächen ab einer Größe von ca. 0,5 ha bzw. 10 Wohneinheiten (WE). Für kleinere Flächen gibt es zum anderen ein Brachen- und Baulückenkataster. Die ermittelten Potenzialflächen sind in einem Beiplan „Wohnen“ dargestellt und nach Wohnbauflächen mit hoher Dichte, geringer Dichte, gemischten Bauflächen bzw. gemischten Bauflächen mit Kerngebietsfunktion unterteilt. Aussagen zu einer möglichen Aktivierbarkeit bzw. Realisierungswahrscheinlichkeit werden für die entsprechenden Bauflächen allerdings nicht getroffen.

Bremen hingegen befasst sich im FNP weniger detailliert mit den Innenentwicklungspotenzialen. Diese sind vielmehr in der Wohnbaukonzeption 2010 dargelegt, worauf in der Begründung zum FNP verwiesen wird. Im Konzept sind einige Handlungsfelder definiert (Priorisierung von Flächen mit Baurecht, Intensivierung des Baulückenprogramms, Bestandsergänzungen, Konversion von Stadtbrachen etc.), die eine zügige Bebauung der Flächen ermöglichen sollten. Eine vertiefte Auseinandersetzung im Hinblick auf die

⁵ Stadt Aachen: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 91 ff.

Realisierungswahrscheinlichkeit der ermittelten Flächen erfolgte jedoch ebenfalls nicht.

Die Stadt Moers beschreibt in der Begründung zum Flächennutzungsplan den grundlegenden Anspruch einer flächensparenden Siedlungspolitik für die Erarbeitung des Plans. Der von der zuständigen Regionalplanungsbehörde (Regionalverband Ruhr – RVR) zugestandene Entwicklungsbedarf wird nur zu einem guten Drittel ausgeschöpft, da sich die Stadt selbst das Ziel gesetzt hat, nicht mehr als 30 ha neu auszuweisen. Im Ergebnis des Flächennutzungsplanentwurfs wird etwa die Hälfte der erforderlichen Neubauf Flächen durch Innenentwicklungspotenziale gedeckt. Eine wichtige Grundlage für die Identifizierung dieser Potenziale bietet das Siedlungsmonitoring durch das ruhrFIS – Flächeninformationssystem Ruhr, welches das gesamte Verbandsgebiet des RVR abdeckt. In einem Erläuterungsplan „Wohnreserveflächen“ werden für das gesamte Stadtgebiet FNP-Flächen mit Wohnreserven, B-Plan-Flächen mit Wohnreserven und Baulücken dargestellt und für die einzelnen Sozialatlasbezirke bilanziert. In der Begründung zum FNP werden die Reserven ebenfalls bilanziert und nach zeitlicher Verfügbarkeit differenziert (innerhalb von 2 Jahren/in 2–5 Jahren/in mehr als 5 Jahren). Schlecht erschlossene, dezentral oder am Siedlungsrand gelegene Flächen, die im vorherigen FNP als potenzielle Bauflächen dargestellt waren, wurden teilweise zurückgenommen (rund 6 ha). Für die Darstellung neuer Wohnbauflächen wurden gewerbliche Konversionsflächen und aufgegebene Gemeinbedarfsflächen in den Blick genommen, die im Interesse der Wohnbauentwicklung an integrierten Standorten genutzt werden sollen. Die im Vergleich zum FNP 2007 neu dargestellten und zurückgenommenen Wohn- und Gewerbeflächen werden einzeln textlich erläutert. Die neu dargestellten Flächen eignen sich jeweils aufgrund mehrerer Faktoren für eine Entwicklung, dazu zählen die gute Erreichbarkeit von sozialer Infrastruktur und Einkaufsmöglichkeiten, um Bestandsquartiere zu sichern und zu stärken sowie Verkehr zu vermeiden, aber auch Belange des Umwelt- und Klimaschutzes.

In der Stadt Bergisch Gladbach wurden bei der Ermittlung der Reserveflächen aus dem bisherigen Flächennutzungsplan 3 Flächentypen unterschieden: Baulücken, unbebaute Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen mit mehr als 2.000 m² Größe sowie bisher unbebaute Wohnbauflächen im wirksamen Flächennutzungsplan ohne Bebauungsplan. Als Baulücken wurden Nachverdichtungspotenziale definiert, die weniger als 2.000 m² Fläche aufweisen und nach § 34 oder nach § 30 BauGB zu bewerten sind. Die entsprechenden Flächen konnten dem Baulückenkataster der Stadt entnommen werden, das seit 2011 als Steuerungsinstrument zur Baulandaktivierung genutzt und ständig fortgeschrieben wird. Als unbebaute Flächen im Geltungsbereich von B-Plänen mit mehr als 2.000 m² Größe wurden auf der Grundlage von Luftbildauswertungen und Begehungen vor Ort insgesamt 21 Flächen identifiziert, die rund 27 ha Wohnbaulandreserven umfassen – diese werden in einer separaten Themenkarte dargestellt. Eine Überprüfung der übrigen Reserveflächen des bisherigen Flächennutzungsplans (45 ha) – Siedlungsflächendarstellung ohne anschließende Aufstellung eines Bebauungsplans – kam zu dem Ergebnis, dass diese Flächen vorwiegend am Siedlungsrand liegen und somit nicht als Nachverdichtungspotenziale zu bewerten sind. Mehr als 21 ha Wohnbauflächen wurden schließlich bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans zurückgenommen, da sie für eine Entwicklung ungeeignet erschienen, ebenso 17 ha gewerbliche Bauflächen. Für die Eignungsbewertung der Wohnflächenpotenziale wurden Kriterien wie die Entfernung zu Kindergärten, Grundschulen und weiterführenden Schulen, die Entfernung zu bestehenden Nahversorgungseinrichtungen und ÖPNV-Haltestellen, der Aufwand für Verkehrserschließung und technische Erschließung sowie ökologische Kriterien herangezogen. Gleichzeitig erfolgte eine

Priorisierung der Wohnbauflächen anhand der Kriterien „Verkehrerschließung“ und „Verfügbarkeit“, um eine Empfehlung für die zeitliche Abfolge der Entwicklung zu geben.

Für die Stadt Neuss haben die städtebauliche Innenentwicklung und in diesem Zusammenhang vor allem die Umnutzung ehemals gewerblicher Flächen zu Wohnzwecken für die Stadtentwicklung und die Flächennutzungsplanung eine große Bedeutung. Eine wichtige Grundlage dafür bildet die parallel zur FNP-Neuaufstellung erarbeitete Analyse von Innenentwicklungspotenzialen.⁶ Anhand der Auswertung von Luftbildern und Liegenschaftskarten erfolgte eine stadtteilweise Untersuchung des Stadtgebiets auf Potenzialflächen, die im baulichen Innenbereich liegen, eine Größe von mindestens 2.000 m² haben, deren Umfeld durch Wohnen oder gemischte Nutzungen geprägt ist und die weitgehend unbebaut sind. Die ermittelten 84 Flächen wurden eingehender betrachtet und die Analyse jeweils steckbriefartig aufbereitet, dabei wurden unter anderem die Bewertungskriterien „Siedlungsstrukturelle Lage“, „Erschließung“, und „Infrastrukturelle Ausstattung“ sowie „Auswirkungen auf die Umwelt“ herangezogen. Im Ergebnis wurden 18 Flächen in die Bilanzierung der Baulandreserven aufgenommen. Die Baulandreserven setzen sich in der Darstellung – ähnlich wie in Bergisch Gladbach – aus Baulücken bis 2.000 m² Größe, Flächenreserven in rechtskräftigen und im Planverfahren befindlichen Bebauungsplänen sowie der Übernahme von Wohnbaulandreserven aus dem vorherigen FNP zusammen. Unter den Neudarstellungen, die in den Flächenpool zur Deckung des Baulandbedarfs einfließen, finden sich etliche gewerbliche Konversionsflächen.

4.2 Koordinierung von Maßnahmen der Nachverdichtung

Bezogen auf den Siedlungsbestand zeichnet der FNP die bestehende Nutzung in der Regel nach. Eine Aktivierung vorhandener Baurechte ist damit nicht verbunden und auch nicht im Sinne einer Leitplanung programmatisch vorgesehen. Soweit die Bodennutzung jedoch geändert werden soll, stellt der FNP hierfür die Weichen. Dies ist z.B. bei der Um- bzw. Nachnutzung vormals fachplanerisch belegter Flächen (Bahn, Bundeswehr, Flughäfen etc.) oder von brachfallenden oder bereits brachgefallenen Industrie- und Gewerbearealen der Fall. Solche Areale betreffen die Grundzüge der Entwicklung der Gemeinde in der Regel schon wegen ihrer Ausdehnung und häufig auch wegen ihrer Lage.

Geht es allein um die Aktivierung bestehender Baurechte, kommt ein breiter Fächer an hoheitlichen und informellen Instrumenten in Betracht. Erforderlich ist ein aktivierendes Handeln der Städte. Viele Städte und Gemeinden verfügen über Baulückenkataster, die als Informationsplattform für Bauplatzsuchende dienen. Eigentümeransprache, Testentwürfe, gelegentlich auch spezielle Förderprogramme als Anreiz, aber auch hoheitliche Instrumentarien wie Vorkaufssatzungen, Baugebote oder bei großen Neuordnungsarealen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gehören zum Repertoire. Soweit Nachverdichtungen durch Aufstockung oder ergänzende Bebauung erfolgen sollen, kann auch ein Bedarf zur Änderung oder Aufstellung von Bebauungsplänen bestehen.

⁶ Zu den weiteren relevanten Fachkonzepten, die im Laufe des Aufstellungsprozesses bzw. zu seiner Vorbereitung erarbeitet wurden, zählen das Handlungskonzept Wohnen, die Wohnungsmarktprognose (einschließlich Aktualisierungen), das Konzept zum bezahlbaren Wohnraum 2030, das Gewerbeflächengutachten, zwei Baulandanalysen und die Aktualisierung des Baulückenkatasters.

Kleinere zur Umnutzung anstehende Flächen können wegen des groben Maßstabs vieler Flächennutzungspläne meist nicht flächenhaft dargestellt werden. So werden häufig nur Flächen dargestellt, die eine definierte Mindestgröße (z.B. 0,5 ha) haben. Die Kleinteiligkeit der Potenziale und der Anspruch, sich beim FNP auf die Grundzüge der Bodennutzung zu konzentrieren, werfen zudem die Frage auf, ob insoweit ein Bedarf an übergreifender Koordination besteht. Da die hier in Betracht zu nehmenden Potenziale räumlich i.d.R. nicht gleichmäßig verteilt sein werden und in qualitativer und quantitativer Hinsicht von unterschiedlicher Relevanz für die Entwicklung des Siedlungsbestandes sind, besteht jedoch ein übergreifender Bedarf an räumlicher und inhaltlicher Schwerpunktsetzung. Umnutzungspotenziale können z.B. mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen durch eine überlagernde Darstellung oder durch textliche Darstellungen verdeutlicht werden. Auf diese Weise kann der FNP auch bezogen auf diese Flächen die Entwicklungskorridore im Sinne von § 8 Abs. 2 BauGB vorzeichnen.

Die Analyse der FNP zeigt, dass die Kommunen diese skizzierte Koordinierung bislang nicht durch den FNP verfolgen. Die Befassung des FNP mit dem Thema Innenentwicklung erschöpft sich häufig in der Abschätzung, in welchem Umfang der prognostizierte Flächenbedarf im Wege der Innenentwicklung gedeckt werden kann. In den Begründungen finden sich allgemeine Zielüberlegungen, die die Innenentwicklung in den Blick nehmen. Lediglich mit Blick auf die Freiraumversorgung enthalten einige Flächennutzungspläne auch konkrete Darstellungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass im Rahmen der Innenentwicklung eine quantitativ ausreichende Versorgung mit Grünflächen erfolgt.⁷ Im Übrigen wird offengelassen, auf welchem Wege die rechnerisch berücksichtigten Innenentwicklungspotenziale genutzt werden sollen. Eine konzeptionelle Klärung dieser Fragen im Sinne einer Leitung und Steuerung unterbleibt. Der Deckung des Flächenbedarfs im Wege der Innenentwicklung fehlt es daher an einer Umsetzungsstrategie, welche auf Ebene des FNP angesiedelt werden könnte, da die gesamtstädtische Perspektive und der integrative Ansatz hier einen wichtigen Überblick geben, wo räumliche Schwerpunkte gesetzt werden können. Alternativ könnten die Kommunen auch in städtebaulichen Entwicklungskonzepten (wie z.B. dem nach § 176a BauGB zur „Stärkung der Innenentwicklung“) durch eine strategische Auseinandersetzung mit den Innenentwicklungspotenzialen die Mobilisierung der Flächen mit entsprechenden städtebaulichen Instrumenten konkretisieren.

In den 6 näher betrachteten Flächennutzungsplänen finden sich keine Hinweise auf Strategien zur Aktivierung der bestehenden Innenentwicklungspotenziale – allenfalls werden Baulückenkataster als diesbezügliches Instrument verstanden und Prognosen zum Anteil der aktivierbaren Flächen formuliert. Aufgrund von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit geht beispielsweise die Stadt Bergisch Gladbach davon aus, dass bis zum Jahr 2035 etwa 30 % der im Baulückenkataster enthaltenen Flächen bebaut werden, und leitet daraus entsprechende Wohnbaureserveflächen ab. Für die übrigen 70 % der Flächen werden entgegenstehende Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer erwartet. In Bezug auf die unbebauten Flächen im Geltungsbereich von B-Plänen, die größer als 2.000 m² sind, wird ebenfalls eine Aktivierungsquote von etwa 30 % bis 2035 angenommen und hinsichtlich der Gewerbeflächen davon ausgegangen, dass die Reserven überwiegend aktivierbar sind (lediglich bei den betriebsgebundenen Flächen wird eine reduzierte Quote von 20 bis 50% angenommen). Die Stadt Neuss hat aufgrund eines starken Entwicklungsdrucks – der auch durch die Nachbarschaft zu Düsseldorf bedingt ist – die Erfahrung gemacht, dass bei Wohnbauflächen

⁷ Siehe auch Kap. 4.6.

wenig kommunale Unterstützung zur Mobilisierung von Baulücken notwendig ist, und geht davon aus, dass im Planungszeitraum 50 % der Flächen bebaut werden, die im Baulückenkataster erfasst sind (Gesamtfläche aller Baulücken: 11,5 ha).

4.3 Darstellungen zum Klimaschutz

Die in § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BauGB aufgeführten Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken (insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung) dürften ganz überwiegend für den Außenbereich relevant werden. Dezentrale Anlagen der Kraft-Wärme-Koppelung und der Ausbau von Wärmenetzen können aber auch beim klimagerechten Umbau der Wärmeversorgung im Siedlungsbestand eine wichtige Funktion haben. Aufgabe des Flächennutzungsplans ist es, die notwendige Entwicklung in den Grundzügen vorzugeben. Da Fern- und Nahwärmenetze eine grundstücksübergreifende und damit gebietsbezogene Koordination erfordern, bietet es sich an, die sich dabei ergebenden städtebaulichen Implikationen im FNP zumindest im Sinne von Leitlinien vorzuzeichnen. Sinnvoll ist dies vor allem dann, wenn die Instrumente des besonderen Städtebaurechts genutzt werden sollen, um gebietsbezogene Maßnahmen der Wärmeversorgung umzusetzen. Der FNP könnte insoweit z.B. allgemeine Zielvorgaben für die Wärmeversorgung machen und Standorte für die notwendigen technischen Anlagen räumlich, aber nicht zwingend parzellenscharf darstellen sowie Prioritäten für die der Umsetzung dienenden Maßnahmen vorgeben.

Im Wesentlichen beziehen sich die Darstellungen in den untersuchten Flächennutzungsplänen auf Nutzungen für erneuerbare Energien auf Außenbereichsflächen (z.B. Windkraft-, Photovoltaik- oder Biogasanlagen) oder sie dienen der Verortung von Versorgungsinfrastrukturen im Bereich der Fernwärme. Im Falle des FNP Aachen werden hierunter auch Blockheizkraftwerke gefasst, die der Fernwärmeversorgung des Stadtgebietes dienen. Der FNP Dresden verwendet ebenfalls Darstellungen von „Erneuerbaren Energien“ (u.a. Photovoltaik-, Biomasse-, Biogas- und Wasserkraftanlagen) für Anlagen der Energieversorgung sowie „Kraft-Wärme-Koppelung“ für Anlagen der Fernwärmeversorgung. Darüber hinaus wird das gesamte Fernwärmenetz in Dresden zusammen mit den geplanten Ausbauzielen im Beiplan „Energieversorgung“ dargestellt.

Der FNP Bremen hat im Bereich der erneuerbaren Energien für Photovoltaik-Areale eine eigene Darstellung gewählt, die sich auf innerstädtischen Grünflächen befindet („Grünfläche Photovoltaik“). Dazu dienen im konkreten Fall ehemalige Bahnflächen, auf denen eine Kombination von Grünflächen/Biotopen und Photovoltaik-Anlagen errichtet werden soll. Dies stellt im Vergleich zu den übrigen FNP eine Ausnahme dar, da hier der Fokus auf innerstädtische Nutzungspotenziale für erneuerbare Energien gelegt wurde. Durch die hier gewählte Darstellung kann die Relevanz von erneuerbaren Energien im Siedlungsbestand bzw. in zentraleren Innenbereichsflächen verdeutlicht werden. Denn ehemalige Bahnanlagen oder brachgefallene Industrieanlagen eignen sich zwar nicht immer zur Umnutzung für Wohn- oder Gewerbebezüge, können so aber dennoch einen sinnvollen Beitrag zur Transformation leisten.

4.4 Darstellungen zur Anpassung an den Klimawandel

Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, betreffen in starkem Maße den Siedlungsbestand (gemeint sind die bereits vorhandenen, im Zusammenhang bebauten Ortsteile). Sie werden in § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB als Gegenstand möglicher Darstellungen im Flächennutzungsplan ausdrücklich angesprochen. Es geht hierbei vor allem um die Stärkung der Resilienz gegenüber extremen Wetterereignissen (Hitze, Starkregen, Trockenheitsperioden etc.), die als Folge des Klimawandels in Anzahl und Intensität zunehmen.⁸ Der Begriff „Schwammstadt“⁹ bringt plastisch zum Ausdruck, in welcher Weise bzw. in welche Richtung der Siedlungsbestand entwickelt werden muss. Es muss darum gehen, auch im Falle von Starkregen das anfallende Niederschlagswasser möglichst weitgehend vor Ort zu versickern bzw. zurückzuhalten. Auch geht es darum, das Aufheizen des Siedlungsbestands durch Begrünung, die Schaffung bzw. Freihaltung von Frischluftschneisen, aber auch die Materialwahl bei der baulichen Ausgestaltung möglichst gering zu halten. Schließlich geht es auch um die Umgestaltung des öffentlichen Grüns, das auch höhere Temperaturen, Hitze- und Dürreperioden besser verkraften können muss. Auf der Maßstabsebene des Flächennutzungsplans kann die so grob skizzierte Anpassung des Siedlungsbestandes an den Klimawandel in mehrfacher Hinsicht vorbereitet und geleitet werden. Ob entsprechende Darstellungen auf § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB gestützt werden oder auf eine andere Nummer aus dem nicht abgeschlossenen Katalog möglicher Darstellungen in § 5 Abs. 2 BauGB, ist nicht entscheidend. Infrage kommen auch die Darstellungen von Grünflächen wie Parkanlagen, Dauerkleingärten etc. nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB oder von Wasserflächen, Flächen für die Wasserwirtschaft sowie von Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB.

Beispielgebend ist das Vorgehen beim FNP Aachen. Dort findet sich die Darstellung „Schutzbereich Stadtklima“, welche große Teile der bebauten Aachener Kernstadt umfasst. Es handelt sich um mehrfach belastete Siedlungsstrukturen sowie Quartiere mit ausgeprägten Hitzeinseln, die eine Verbesserung des Lokal- und Bioklimas durch bauliche, gestalterische und technische Maßnahmen erfordern. Welche Maßnahmen in diesem Schutzbereich vorgesehen sind und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu beachten sind, wird in der Begründung ausgeführt.¹⁰ Danach sind die „Sicherung von innerstädtischen Grünflächen sowie Möglichkeiten für die Neuanlage klimawirksamer Freiflächen und Straßenbaumpflanzungen“ vorrangig zu beachten. Auch Vorgaben im Sinne des Entwicklungsgebotes nach § 8 Abs. 2 BauGB sind mit der Darstellung verbunden. So sollten „Nachverdichtungsmaßnahmen über neue Bebauungspläne oder Innenentwicklungen gem. § 34 BauGB [...] an klimatische Auflagen gebunden und damit klimaverträglich gestaltet werden.“ Beispielhaft wird auf mögliche Maßnahmen

⁸ Umweltbundesamt (Hrsg.): Klimaanpassung in der räumlichen Planung. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung, Dessau-Roßlau, November 2016, korrigierte Fassung vom 06.02.2020.

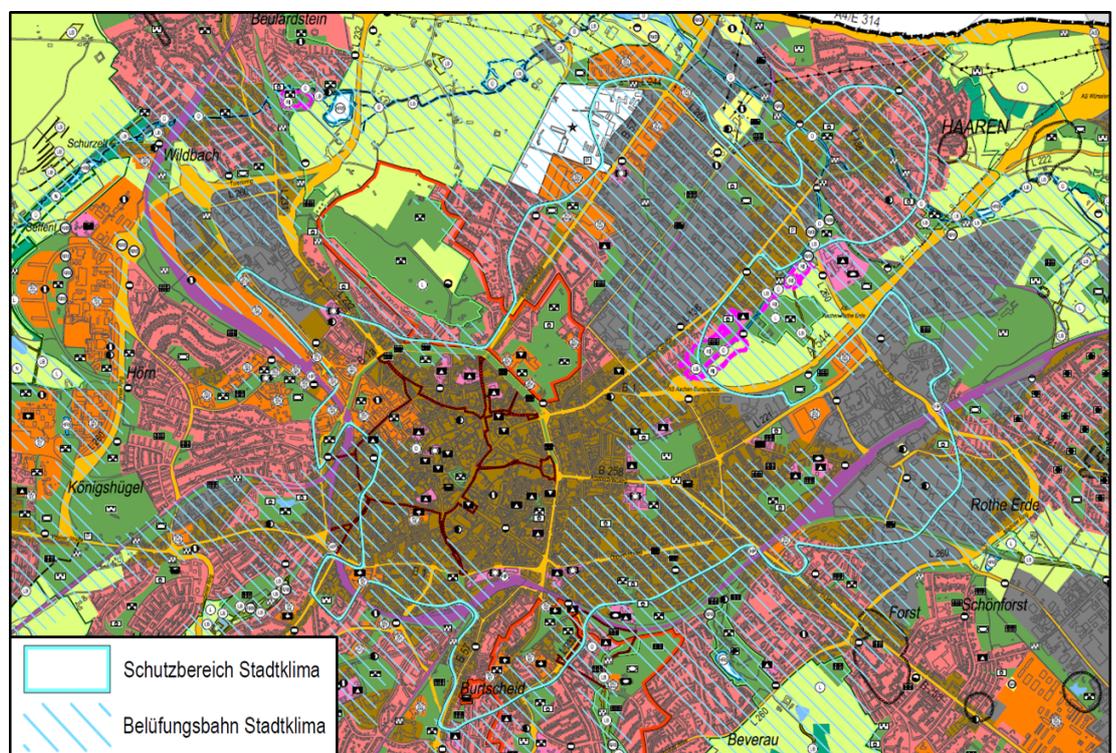
⁹ Heiko Sieker: Regenwassermanagement zwischen Starkregen und Hitzestress, in: Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau e.V. (Hrsg.): Wasser und Abfall, Nr. 10/2021, S. 40 ff.

¹⁰ Stadt Aachen: Flächennutzungsplan 2030 vom 11.05.2020 in der Fassung der redaktionellen Berichterung von Juli 2021, Teil A Städtebauliche Begründung, S. 234.

hingewiesen, die das Aufheizen der Stadt verlangsamen: „Dach- und Fassadenbegrünung, helle Dächer und Fassaden für die Reflexion des Sonnenlichts (Albedoeffekt) sowie Angaben zum Grünvolumen“. Zudem wird auf den Erläuterungsbericht zum „Anpassungskonzept an die Folgen des Klimawandels im Aachener Talkessel“ verwiesen, welcher genauere Hinweise enthält.¹¹

Darüber hinaus hat der FNP Aachen auf Grundlage des § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB eine zusätzliche Darstellung gewählt, die als Maßnahme zur Anpassung an den Klimawandel dient. Mit der „Belüftungsbahn Stadtklima“ sollen großräumige Kaltluftbahnen innerhalb und außerhalb der Bebauung erhalten bleiben und somit eine weitere Aufheizung des Klimas insbesondere in den innerstädtischen Gebieten vermieden werden.¹² In Kombination mit den Kaltluftentstehungsflächen (z.B. durch Darstellung von Grünflächen, Wasserflächen, landwirtschaftliche Flächen und Wald) kann hier ein wichtiger Beitrag zur Klimaanpassung geleistet werden.

Abb. 1:
Ausschnitt aus dem
Flächennutzungsplan
der Stadt Aachen



Quelle: Stadt Aachen: Flächennutzungsplan vom 27.01.2022, https://www.aachen.de/de/stadt_buerger/plaenen_bauen/aachen2030/index.html (letzter Zugriff: 04.04.2023).

Gespräche mit der Stadt Aachen haben ergeben, dass es in Aachen aufgrund der Kessellage und überwiegend versiegelten Innenstadt ein besonderes Erfordernis gibt, die Kaltluftbahnen entlang der Bäche in Richtung der erweiterten, verdichteten Innenstadt von Bebauungen freizuhalten. Für die Neuausweisung von Bauflächen, die innerhalb der Belüftungsbahnen liegen, wird daher hinsichtlich ihrer Auswirkungen eine vertiefte Prüfung notwendig sein. Durch die Bauweise, Baukörperstellung, Gebäudehöhe und Nutzungsintensität können Verbesserungen bei der Belüftung des Stadtgebietes erreicht

¹¹ Stadt Aachen: Anpassungskonzept an die Folgen des Klimawandels im Aachener Talkessel (BKR Aachen & RWTH Aachen – Geographisches Institut), 2014.

¹² Stadt Aachen: Flächennutzungsplan 2030 vom 11.05.2020 in der Fassung der redaktionellen Berichterung von Juli 2021, Teil A Städtebauliche Begründung, S. 234.

werden. Damit werden für die nachfolgende verbindliche Bauleitplanung auf Grundlage dieser Darstellung entsprechende Maßnahmen erforderlich. Hierfür hat Aachen auch Hinweise für die Bauleitplanung zusammengestellt, welche bei der Beurteilung von Flächen im Hinblick auf die klimatischen Auswirkungen unterstützen sollen.¹³ Konkret hat die Darstellung nach Bekanntmachung des FNP tatsächlich in einigen Baugenehmigungsverfahren dazu geführt, dass die ursprünglich geplante Bebauung geändert werden musste. Mit dieser Darstellung werden jedoch ausschließlich künftige Prüfflächen für neue Baugebiete adressiert. Für den Siedlungsbestand hat die Umsetzung der „Belüftungsbahn Stadtklima“ zunächst keine Auswirkungen.

Das Thema Frischluftschneisen oder Belüftungsbahnen wird von den anderen untersuchten Kommunen ebenfalls aufgegriffen, allerdings vermehrt in Konzepten und Beiplänen, die dem jeweiligen FNP zugrunde liegen. Dresden hatte bereits 2013 ein Integriertes Regionales Klimaanpassungsprogramm (REGKLAM)¹⁴ veröffentlicht, aus dem ein Maßnahmenblatt für die Kaltluft- und Frischluftversorgung hervorging. Darin wurde auch die Bedeutung der Regional- und Flächennutzungsplanung für den Erhalt von Kalt- und Frischluftschneisen hervorgehoben. Konkret wurden hier Frischluftschneisen als zeichnerische Darstellung oder die Entwicklung neuer Darstellungskategorien wie z.B. „Klimawirksame Grünflächen“ oder „Klimakomfortinseln“ vorgeschlagen.¹⁵ Letztlich wurden diese Anregungen in den Beiplänen „Ökologisches Verbundsystem“ sowie „Grün- und Freiraumstruktur“ zum FNP berücksichtigt bzw. im Landschaftsplan der Stadt aufgenommen. Die einzelnen Klimaanpassungsmaßnahmen erfolgen in Dresden nach Aussage des beteiligten Stadtplanungsamtes jedoch eher auf Ebene der Bebauungspläne oder auf Ebene der konkreten Bauvorhaben. Man bevorzuge aufgrund des groben Maßstabs der Flächennutzungsplanung hier eher andere Umsetzungsmöglichkeiten.

In der Begründung zum Flächennutzungsplan der Stadt Moers wird erläutert, dass die Erfordernisse des Klimaschutzes und einer klimagerechten Entwicklung in allen Phasen der Planerarbeitung berücksichtigt wurden – beginnend bei der Formulierung der kommunalen Zielsetzungen über den Vorrang der Innenentwicklung und Erhalt von Freiraumkorridoren bis zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Klimaanalyse bei der Eignungsbewertung potenzieller Neudarstellungsflächen¹⁶ (vgl. Kapitel 4.1). Zeichnerische Darstellungen zur Anpassung an den Klimawandel wie beispielsweise Frischluftschneisen oder Freiraumkorridore sind im Moerser FNP nicht enthalten.

Differenzierter als in den anderen betrachteten Plänen werden im FNP Moers Flächen für Anlagen zum Umgang mit Niederschlagswasser dargestellt: Regenrückhaltebecken, Regenüberlaufbecken, Regenklärbecken und Regenversickerungsbecken. Diese Einrichtungen einer zentralen Regenwasserbewirtschaftung sind jedoch nicht als Antwort auf den Klimawandel und zunehmende Starkregenereignisse zu verstehen (die zudem dezentrale Lösungen erfordern), sondern vielmehr dem Umstand geschuldet, dass beinahe das gesamte Stadtgebiet im Hochwasserrisikogebiet liegt.

¹³ Ebenda.

¹⁴ <https://www.klima.sachsen.de/regklam-integriertes-regionales-klimaanpassungsprogramm-fur-die-modellregion-dresden-12550.html>

¹⁵ http://regklam.de/fileadmin/Daten_Redaktion/Publikationen/Ma%C3%9Fnahmenblaetter/Ma%C3%9Fnahmenblatt122.pdf

¹⁶ Stadt Moers: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 40 f.

4.5 Darstellung zum „Stadtgrün“

Durch das von der Bundesregierung vorgelegte „Weißbuch Stadtgrün“ ist die Bedeutung des Stadtgrüns für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung verstärkt ins Bewusstsein gerückt. Auf der vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen herausgegebenen Internetseite „Grün in der Stadt“ wird dies plakativ wie folgt verdeutlicht:¹⁷ „Grüne Freiräume sind Orte der Begegnung, des sozialen Zusammenhalts sowie der baukulturellen und historischen Identität. Sie dienen der Erholung und Bewegung, bieten Raum für Sport und Spiel, dämpfen Lärm und unterstützen die Luftreinhaltung. So leisten sie einen positiven Beitrag für die Gesundheit und das Wohlbefinden und tragen zur Lebensqualität der Bevölkerung bei. Stadtgrün verbessert das Wohnumfeld und wertet Quartiere auf. Als urbane grüne Infrastruktur sind grüne Freiräume zudem zentral für Klimaschutz und -anpassung. Sie sind natürliche Kohlenstoffspeicher, versorgen die Stadt mit frischer Luft und sie regulieren die Temperatur und den Wasserhaushalt. Als Lebensräume für Tiere und Pflanzen unterstützen grüne Freiräume die biologische Vielfalt und sind Naturerfahrungsräume für Menschen jeden Alters in der Stadt. Multifunktional gestaltetes Stadtgrün ist eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige, lebenswerte, resiliente und zukunftsfähige Städte und Regionen.“ Stadtgrün ist damit integrierter Teil der städtebaulichen Entwicklung.

Aufbauend auf den naturschutzrechtlich vorgeschriebenen Landschaftsplänen befassen sich Flächennutzungspläne dementsprechend auch mit der Grünstruktur im Siedlungsbestand. So werden etwa vorhandene Grünflächen und Grünverbindungen in ihrem Bestand durch die Darstellung im Flächennutzungsplan planungsrechtlich gesichert. Mit der Darstellung von „Grünzügen“ sichert der FNP Aachen „das Stadtbild gliedernde Grünflächen mit besonderer klimatischer Bedeutung des Stadtkerns als Frischluftschneise sowie mit Erholungsfunktion“ und die in die Kernstadt reichenden „Grünfinger“. Der Flächennutzungsplan der Stadt Bremen enthält die Darstellung „Grünverbindungen“ bzw. „Grünverbindungen – Planung“.¹⁸ Neben der Darstellung „Grünvernetzung“ enthält der FNP Dresden einen gesonderten Beiplan „Ökologisches Verbundsystem“ als Bestandteil des Flächennutzungsplans, der auch den Siedlungsbestand erfasst.¹⁹ In Göttingen werden Grünflächen für die Gewässerentwicklung dargestellt.²⁰ Der Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig enthält die Darstellung „Beabsichtigte Freilegung von Gewässern“.²¹ Auch die Weiterentwicklung von Grünraumverbundsystemen im Sinne einer Biotopvernetzung und Verbesserung der funktionalen Nutzbarkeit wird durch entsprechende Darstellungen aufgegriffen.

Weniger häufig oder gar nicht aufgegriffen wird die Frage, wie mit Defiziten im Bereich der Baugrundstücke und Quartiere umgegangen werden sollte. Angesprochen sind damit die Potenziale zur Entsiegelung von Freiflächen auf Baugrundstücken und im öffentlichen Raum sowie die Potenziale zur Begrünung an und auf Gebäuden bzw. im öffentlichen Raum. Zwar wird häufig der Versorgungsgrad mit öffentlichen Grünflächen anhand von Orientierungswerten überprüft.²² Konkrete Ziele und Maßnahmen werden hieraus aber nur

¹⁷ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.): Internetseite Grün in der Stadt, <https://gruen-in-der-stadt.de>, Zugriff am 05.01.2023.

¹⁸ Flächennutzungsplan der Stadt Bremen.

¹⁹ Flächennutzungsplan der Stadt Dresden und Beiplan „Ökologisches Verbundsystem“.

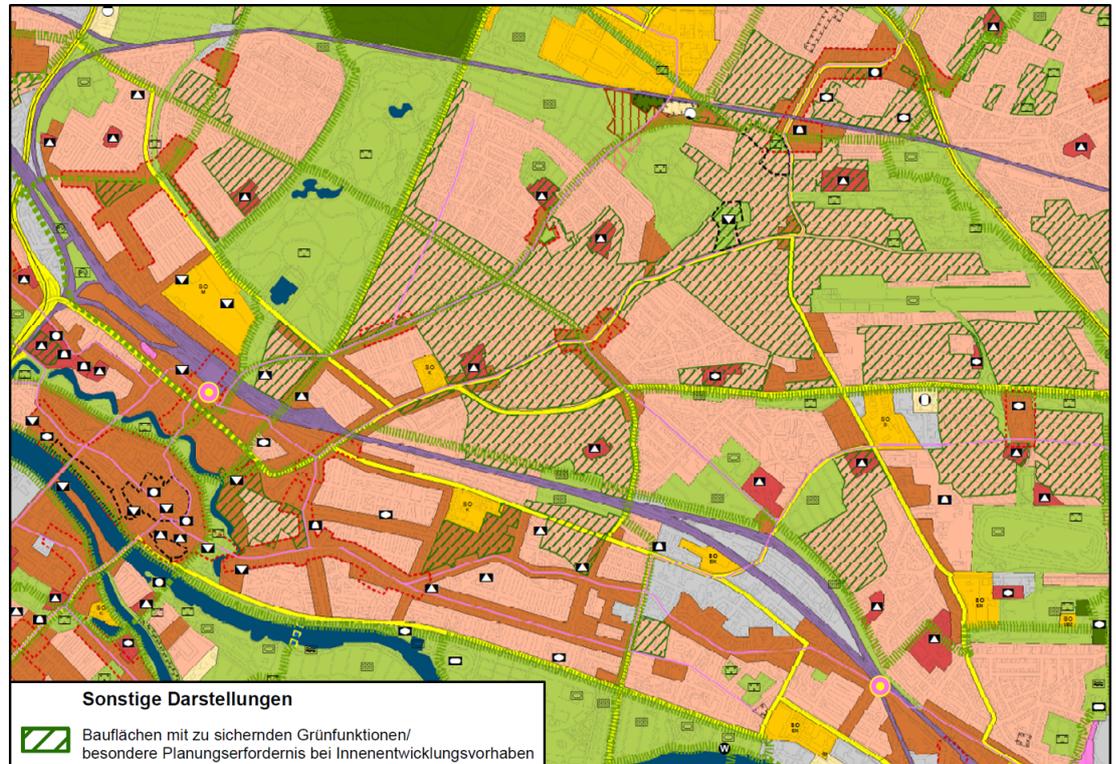
²⁰ Flächennutzungsplan der Stadt Göttingen.

²¹ Flächennutzungsplan der Stadt Leipzig.

²² So schon früh der Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, in den nach bayerischem Naturschutzgesetz die Landschaftsplanung unmittelbar zu integrieren ist.

selten abgeleitet. Eine Ausnahme bildet insoweit der Flächennutzungsplan der Stadt Kaiserslautern, der Schwerpunktbereiche „innerstädtischer Begrünungs- und Entsiegelungsmaßnahmen“ darstellt.²³

Abb. 2:
Ausschnitt aus dem
Flächennutzungsplan
der Stadt Bremen



Quelle: FNP Bremen 2015, vom 04.12.2014, https://www.bauleitplan.bremen.de/fnp25/fnp_2025/fnp_2025_30000.pdf (letzter Zugriff am 04.04.2023).

Bremen verfolgt ebenfalls einen besonderen Weg zur Sicherung der Grünfunktionen bei Vorhaben der Innenentwicklung. Dargestellt werden „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen/ besonderem Planungserfordernis bei Innenentwicklungsvorhaben“. In der Begründung führt die Stadt bei der Prüfung entsprechender Bauflächen aus: „Die vorhandenen Grünfunktionen in den schraffierten Bereichen – besonders der Erholungswert der Freiflächen, die Aufenthaltsqualität von Fuß- und Radwegen, die Biotopvernetzung, die lokalklimatische Ausgleichsfunktion sowie die Wasserrückhaltung und Regenwasserversickerung – sollen im Rahmen einer nachhaltigen Innenentwicklung nicht wesentlich vermindert werden. Baugrenzen sollen auf Altbäume und deren Wurzelraum Rücksicht nehmen. Im Flächennutzungsplan sind diese Bereiche mit einer ‚Grünschraffur‘ dargestellt, in denen eine bauliche ‚Nachverdichtung‘ die besondere Bedeutung der Belange des Stadtbilds und des Grüns in diesem Bereich berücksichtigen soll. Diesen Belangen muss im Rahmen einer verbindlichen Bauleitplanung besondere Bedeutung eingeräumt werden.“²⁴ Als Beispiel werden hier Blockinnenbereiche genannt, denen eine hohe Freiraumqualität und stadtoökologische Funktionen beigegeben werden.²⁵ Auch Aachen setzt in seinem FNP auf die „besondere stadtklimatische und ortsbildprägende Funktion“ von Blockinnenbereichen und widmet diesen eine eigene Darstellung.²⁶

²³ Stadt Kaiserslautern: Begründung zum Flächennutzungsplan S. 18.

²⁴ Stadt Bremen: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 260.

²⁵ Ebenda, S. 24.

²⁶ Ebenda, S. 240.

In der Legende zum Flächennutzungsplan der Stadt Bergisch Gladbach findet sich der Hinweis, dass Grünflächen ohne eine ergänzende, symbolhafte Kennzeichnung als „Innerstädtische Freiflächen, zum Teil mit Funktionen zur Vernetzung von Biotopen“ gelten. Mit dieser Zweckbestimmung soll der jeweils eigene Charakter dieser Grünflächen und deren Bedeutung für Ökologie, Frischluftversorgung oder auch für die Naherholung der Bevölkerung gesichert werden. Auch größere private Grünflächen (wie z.B. Gärten), die als zusammenhängende Blockinnenbereiche auch für eine Nachverdichtung untersucht, jedoch verworfen wurden, werden durch diese Darstellung gesichert.²⁷

4.6 Weitere Darstellungen mit Bezug zur Innenentwicklung

In § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BauGB finden sich Darstellungsmöglichkeiten, die sich auf die Frage der Versorgung der Bevölkerung beziehen. So können insbesondere Standorte für Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs dargestellt werden. Beispielhaft werden der Allgemeinheit dienende bauliche Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs ausdrücklich benannt, wie Schulen und Kirchen sowie sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienende Gebäuden und Einrichtungen sowie Flächen für Sport- und Spielanlagen. Auch die in § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. d BauGB genannte Darstellung zentraler Versorgungsbereiche bezieht sich auf die Sicherstellung einer den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werdenden Versorgung. Auch dies betrifft vor allem den Siedlungsbestand. Das Gesetz geht in § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB davon aus, dass es ein Interesse an einer verbrauchernahen Versorgung gibt. Dieses Interesse ist in mehrfacher Hinsicht für eine nachhaltige Stadtentwicklung von Bedeutung. Nahversorgung reduziert Mobilitätsaufwände und die damit verbundenen umwelt- und klimaschädlichen Emissionen. Sie ermöglicht idealerweise eine fußläufige Versorgung, so dass die Versorgung auch für weniger mobile Bevölkerungsgruppen gesichert ist. Soweit der Flächennutzungsplan also die Ordnung der Versorgungsinfrastruktur im Gemeindegebiet zum Gegenstand hat, muss er sich auch mit der Frage der verbrauchernahen Versorgung auseinandersetzen und sinnvollerweise die dafür erforderlichen Flächen darstellen. Grenzen ergeben sich dabei auch hier aus dem groben Planungsmaßstab des Flächennutzungsplans. Der Flächennutzungsplan soll im gestuften System der Bauleitplanung lediglich vorbereitend den groben Rahmen setzen und die Grundzüge der Entwicklung darstellen. Sinnvoll erscheint es gleichwohl, die der Versorgung dienenden Anlagen und Einrichtungen zumindest grob (nicht parzellenscharf) den Baugebieten oder Bauflächen zuzuordnen. Auch ist es sinnvoll, die der Versorgung dienenden Orts- und Stadtteilzentren als zentrale Versorgungsbereiche zu kennzeichnen. Hieraus kann sich dann ggf. ein Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans ableiten, um zentrale Versorgungsbereiche in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern.

Der FNP Bremen hat „Zentrale Versorgungsbereiche“ dargestellt. Diese beruhen auf einem Zentren- und Nahversorgungskonzept, welches u.a. das Ziel verfolgt, das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ durch eine wohnortnahe Nachversorgung in den Wohnquartieren in angemessener und verträglicher Größe umzusetzen.²⁸ Die zentralen Versorgungsbereiche befinden sich überwiegend auf gemischten Bauflächen und wurden mit einer entsprechenden

²⁷ Stadt Bergisch Gladbach: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 205.

²⁸ Stadt Bremen: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 61.

Randsignatur versehen. Die zentralen Versorgungsbereiche sind dabei nicht parzellenscharf, sondern müssen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung hinsichtlich ihrer Verträglichkeit neuer Nutzungen mit vorhandenen (Wohn-)Nutzungen konkretisiert werden.²⁹ Auch im Hinblick auf mögliche Standortkonkurrenzen kann auf Ebene des FNP hier ein wichtiger Beitrag zur Fortentwicklung lebendiger Stadtteil- und Ortszentren geleistet werden.

Der FNP Dresden hat für die zentralen Versorgungsbereiche die Darstellung von „Gemischten Bauflächen mit Kerngebietenfunktion“ gewählt. Damit sollen Stadt-/Ortsteil- bzw. wohnortnahe Zentren im FNP berücksichtigt werden und z.B. Einzelhandel, Dienstleistungseinrichtungen und medizinische Versorgung besonders hervorgehoben werden. Grundlage hierfür ist ein auf § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB gestütztes Zentren- und Nahversorgungskonzept, welches bei der Erstellung des FNP nebst Beiplan berücksichtigt wurde. Der Wohnanteil ist in diesen Bereichen deutlich reduziert und beträgt nur ca. 20 %.³⁰ Die baulichen Entwicklungspotenziale in diesen Gebieten werden zusätzlich in einem Beiplan „Zentrenstruktur“ dargestellt. Darin sind entsprechende Flächenpotenziale gekennzeichnet, die eine Weiterentwicklung andeuten.

Der FNP Aachen hingegen hat keine spezifischen Darstellungen zu den zentralen Versorgungsbereichen getroffen. Die wesentlichen Aspekte in diesem Bereich finden sich im „Städteregionalen Einzelhandelskonzept – STRIKT“ sowie in einem Zentren- und Nahversorgungskonzept. Neben der Innenstadt gibt es 3 Stadtteilzentren und 10 Nahversorgungszentren, die eine wohnungsnaher Versorgung der Bevölkerung sicherstellen sollen. In der städtebaulichen Eignungsbewertung insbesondere für den großflächigen Einzelhandel werden die Versorgungsbereiche als ein Kriterium der Abwägung für die Darstellung neuer Wohnbauflächen berücksichtigt.³¹

In der Planzeichnung des FNP Neuss sind differenzierte zentrale Versorgungsbereiche dargestellt – neben dem Hauptzentrum Innenstadt werden dabei Nahversorgungszentren erster und zweiter Stufe unterschieden. Die konkrete Lage und die räumliche Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche gemäß dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt sind als zeichnerische Darstellung in den FNP übernommen worden. Die zentralen Aussagen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts werden in der Begründung zusammengefasst und die Ausstattung der einzelnen zentralen Versorgungsbereiche erläutert.³²

Auch in den FNP Moers wurde die räumliche Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche in der Innenstadt und den Ortsteilzentren gemäß dem Einzelhandelskonzept der Stadt übernommen. Die Unterscheidung von Hauptzentrum, Nebenzentren und Nahversorgungszentren erfolgt hier jedoch nicht in der Planzeichnung, sondern ausschließlich in der Begründung zum Flächennutzungsplan – die Erläuterungen dazu fußen auf den Aussagen des Einzelhandelskonzepts.³³

In der zeichnerischen Darstellung des FNP der Stadt Bergisch Gladbach sind die zentralen Versorgungsbereiche mit einem Symbol gekennzeichnet, der räumliche Umgriff wird jedoch bewusst nicht markiert. In der Begründung des FNP wird diesbezüglich auf die Darstellungen im Einzelhandels- und

²⁹ Ebenda, S. 262.

³⁰ Stadt Dresden: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 90.

³¹ Stadt Aachen: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 101.

³² Stadt Neuss: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 156 ff.

³³ Stadt Moers: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 149.

Nahversorgungskonzept der Stadt hingewiesen, das als zentrales Steuerungsinstrument dient und im Hinblick auf mögliche Anpassungsbedarfe der räumlichen Abgrenzung mehr Flexibilität ermöglicht.³⁴ Die Ziele und Aussagen des Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepts sind grundlegend für den FNP, und in der Begründung wird auf die Kernaussagen des Konzepts Bezug genommen.³⁵

Zur Weiterentwicklung der Zentren werden in den Flächennutzungsplänen von Bergisch Gladbach, Moers und Neuss keine Aussagen getroffen.

Anlässlich der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes in Bergisch Gladbach und angestoßen durch das Leitprojekt „Mobilität von morgen planen“ des ISEK 2030 wurde ein Mobilitätskonzept für die Stadt erstellt und im Sommer 2016 beschlossen. Im Mobilitätskonzept 2030 sind Mobilpunkte festgehalten und funktional beschrieben: „Mobilpunkte sind Orte der systematischen Vernetzung verschiedener Verkehrsmittel. Sie ermöglichen das komfortable und effiziente Wechseln zwischen Verkehrsmitteln und sind somit Schnittstellen regionaler und lokaler Verkehrsströme.“ Insgesamt 4 Mobilpunkte sind im Flächennutzungsplan mit einem Symbol zeichnerisch dargestellt und werden in der Begründung erläutert, diese befinden sich an Haltestellen der S-Bahn bzw. Stadtbahn.³⁶

5. Schlussfolgerungen

Die untersuchten neuen Flächennutzungspläne lassen unterschiedliche Planungsstrategien erkennen. Die nachvollziehbare Strategie vieler Städte setzt darauf, den FNP als robusten Rahmen mit nur groben inhaltlichen Vorgaben auszugestalten. Darstellungen beschränken sich dann im Wesentlichen auf die zwingend notwendigen Vorgaben zu übergeordneten Netzstrukturen und zu den Grundzügen der Art der Bodennutzung. Dem liegt auch das Kalkül zugrunde, die Erfordernisse zur Änderung des Planwerkes möglichst gering zu halten. Weitergehende Planungsziele werden informellen Planungen vorbehalten. So werden etwa Freiraumentwicklungskonzepte, Klimaschutzkonzepte, Mobilitätskonzepte und Brachflächenkataster als Instrumente angeführt. Diese haben zwar nicht die gleiche Rechtswirkung wie die Bauleitplanung, die Gemeinde hat es aber selbst in der Hand, Ziele aus diesen informellen Planungen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung aufzugreifen oder als Anlass für weitere städtebauliche Maßnahmen, z.B. städtebauliche Sanierungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen, zu nehmen. Soweit diese informellen Konzepte von der Gemeindevertretung beschlossen wurden, bieten sie auch einen dem FNP vergleichbaren politischen Rückhalt. Allerdings kann sich die Gemeindevertretung bei informellen Plänen durch einfachen Beschluss über früher beschlossene Maßnahmen und Ziele hinwegsetzen, während bei Maßnahmen, die im FNP dargestellt sind, ein einfacher Beschluss nicht ausreicht.

Andere Städte nutzen den FNP auch als programmatische Vorgabe für generelle Anforderungen an die Ausgestaltung der baulichen Entwicklung, indem z.B. Bereiche mit besonderen Erfordernissen bezogen auf die Entwicklung von Grünflächen oder in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung formuliert werden. Auch hier basieren die entsprechenden Inhalte in der Regel auf vorlaufenden informellen Planungen, welche durch die Aufnahme in

³⁴ Stadt Bergisch Gladbach: Begründung zum Flächennutzungsplan, S. 217.

³⁵ Ebenda, S. 102 ff.

³⁶ Ebenda, S. 199.

den FNP allerdings bestätigt werden und denen damit faktisch eine größere Bedeutung zukommen dürfte.

Die unterschiedlichen Planungsstrategien wirken sich auf die Inhalte der Planwerke aus. Städtebauliche Erfordernisse im Rahmen der Entwicklung des Siedlungsbestandes finden nur zum Teil Niederschlag in den Darstellungen der Flächennutzungspläne. Dies betrifft z.B. Aspekte wie die Beseitigung von Gründefiziten und die Reduzierung der Bodenversiegelung in besonders von Hitze bedrohten Bereichen der Stadt. Auch räumliche Schwerpunktsetzungen zur Aktivierung von Nachverdichtungspotenzialen (Baulücken, Brachflächen) unterbleiben häufig, obwohl der FNP hierfür eine koordinierende Funktion als Leitplanung für die Innenentwicklung haben könnte. Die Potenziale der Flächennutzungsplanung werden mithin auch bei neuen Plänen nur zum Teil ausgeschöpft. Soweit die fehlenden Teilaspekte daneben in informellen Fachkonzepten mit ihren städtebaulichen Implikationen aufgearbeitet werden und auf dieser Basis eine gebietsübergreifende Koordination im Sinne einer städtebaulichen Leitplanung stattfindet, müssen hieraus jedoch keine Nachteile erwachsen. So könnte insbesondere das neu eingeführte Innenentwicklungskonzept die Lücke bei den konzeptionellen Grundlagen für die Innenentwicklung schließen. Ob informelle Fachkonzepte vorliegen und ob diese den Erfordernissen der Innenentwicklung und der Anpassung an den Klimawandel in angemessener Weise Rechnung tragen, obliegt der Entscheidung der Gemeinde und ist damit häufig auch von den finanziellen und personellen Möglichkeiten und Präferenzen in der Gemeinde abhängig.

So unterschiedlich die beiden angesprochenen Strategien sind, sie können beide zu einer angemessenen Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung auch in Bezug auf die Transformationsaufgaben im Siedlungsbestand beitragen. Sie sind Ausdruck unterschiedlicher Planungskulturen, die sich in den meisten Fällen bewährt haben. Dass der durch das BauGB gebildete Rechtsrahmen Raum für dieserart unterschiedliche Planungskulturen lässt, ist gut. Allerdings geht bei der Verlagerung von Teilaspekten in den Bereich informeller Planungen die Bündelungsfunktion des FNP partiell verloren.

Unabhängig hiervon ist zu konstatieren, dass der Rechtsrahmen offenlässt, ob sich Städte und Gemeinden mit den Herausforderungen, die sich insbesondere aus dem Klimawandel für die Transformation des Siedlungsbestandes ergeben, tatsächlich konzeptionell auseinandersetzen. Eine entsprechende konzeptionelle Auseinandersetzung könnte durch eine Weiterentwicklung und Präzisierung der Zweckbestimmung und der Regelung zu den möglichen Inhalten des FNP sowie zum Innenentwicklungskonzept befördert werden. Von einer solchen Änderung könnte eine Anstoßwirkung ausgehen, den FNP als Rahmenplanung für die Erfordernisse der Innenentwicklung zu nutzen. Auch könnte die mögliche Funktion des Innenentwicklungskonzeptes zur Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Innenentwicklung verdeutlicht werden.

Wie der FNP von den Städten und Gemeinden genutzt wird und ob er die ihm vom Gesetz zugewiesene rahmensetzende Leitfunktion faktisch erfüllt, ist jedoch keinesfalls gesichert. Viele Städte arbeiten auf der Grundlage eines zum Teil mehrere Jahrzehnte alten Flächennutzungsplans. Entwicklungen werden lediglich durch Änderungen des FNP im Parallelverfahren oder durch nachträgliche Berichtigung nachgeführt. Eine die städtebaulichen Erfordernisse und Ziele bezogen auf den Gesamttraum koordinierende Planung findet – wenn überhaupt – in informellen Stadtentwicklungskonzepten statt.

Ein wichtiger Grund für diese lediglich nachführende Flächennutzungsplanung ist der große Verfahrensaufwand, der mit einer Neuaufstellung des FNP

verbunden ist. Die Kommunen scheuen angesichts knapper Personalressourcen und der wachsenden Last drängender Aufgaben den Aufwand einer Neuaufstellung. Städte mit neuen Flächennutzungsplänen berichten über sehr lange Planungsprozesse. Gründe hierfür sind u.a. die immer komplexer werdenden Anforderungen, die sich zum Teil zuspitzenden Flächenkonkurrenzen und mitunter schwierige politische Abwägungsprozesse. Die Flächennutzungsplanung wird als außerordentlich komplex und wenig flexibel erachtet, dies erschwert ein agiles Anpassen an neue Herausforderungen.

Es sollte daher nach Wegen gesucht werden, den Aufwand und die Komplexität einer Neuaufstellung des FNP zu verringern. Eine substantielle Entlastung ließe sich z.B. dadurch erreichen, dass für die Erfordernisse der Innenentwicklung sachliche und räumliche Teilflächennutzungspläne überlagernd zu dem vorhandenen FNP ermöglicht werden. Das Regelungskonzept des § 5 Abs. 2b BauGB könnte aufgegriffen werden. Durch die thematische Eingrenzung bei Beibehaltung der bisherigen Darstellungen könnten die Komplexität der Grundlagenermittlung und Abwägung und damit der Verfahrensaufwand ganz erheblich reduziert werden.

Die Bedeutung eines Innenentwicklungskonzeptes für die Bewältigung der Erfordernisse des Klimawandels gibt Anlass, über eine Schärfung der gesetzlichen Regelung hierzu nachzudenken. Die systematische Verortung des Innenentwicklungskonzeptes im Kontext der Regelung des Baugebots und die wenigen Hinweise zum möglichen Inhalt suggerieren eine deutlich beschränktere Funktion. Zudem bleibt die Aufstellung eines solchen Konzeptes in das Belieben der Städte und Gemeinden gestellt. Bislang wurden daher entsprechende übergreifende Konzepte für die Grundzüge der städtebaulichen Innenentwicklung nur in sehr wenigen Fällen erarbeitet. Die mögliche Funktion des Innenentwicklungskonzeptes zur Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Innenentwicklung sollte im Gesetzeswortlaut herausgestellt werden. Zusätzlich sollten durch Förderinstrumente Anreize geschaffen und beispielgebende Planungen als Modellvorhaben initiiert werden.

Angesichts der enger werdenden personellen Ressourcen in den Kommunalverwaltungen könnte auch eine weitere Relativierung des Prinzips der Zweistufigkeit der Bauleitplanung in den Blick genommen werden. Wie im Städtebaurecht der Schweiz könnte dem FNP beispielsweise unter näher zu bestimmenden Mindestanforderungen unmittelbare gestaltende Wirkung für die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke beigemessen werden. Auf einen verbindlichen Bauleitplan könnte dann verzichtet werden. Daneben könnte der (Teil-)FNP bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich eine ergänzende Wirkung entfalten – als entgegenstehender oder zulässigkeitsbegründender öffentlicher Belang. Bei der Festlegung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder bei der Anwendung von städtebaulichen Geboten könnte einem solchen Plan zudem eine das Erfordernis begründende – oder zumindest stützende – Bedeutung zukommen.

Die angesprochenen Vorschläge zur Änderung bei den gesetzlichen Regelungen können Anreize schaffen, den FNP stärker als Leitplanung auch für die Aufgabe der städtebaulichen Entwicklung des Siedlungsbestandes zu nutzen. Sie können dazu beitragen, die Flächennutzungsplanung insgesamt agiler und flexibler zu machen, und reagieren so auf den absehbar sich weiter zuspitzenden Mangel an Fachkräften in den Planungsverwaltungen.

Städte und Gemeinden können aber auch schon auf der Basis des bestehenden Rechtsrahmens mehr für die Innenentwicklung tun. Hierzu können das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung, aber auch die Fortschreibung und Aktualisierung des Flächennutzungsplans genutzt werden.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 390010 difu@difu.de <https://difu.de>

Autoren und Autorin: Prof. Dr. Arno Bunzel Franciska Frölich von Bodelschwingh Magnus Krusenotto

Redaktion: Patrick Diekelmann | Layout: Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept: 3pc GmbH

Bildnachweise Umschlagvorderseite: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

Erscheinungsjahr: 2023

Reihe: Difu Policy Papers

ISSN 2941-6124 DOI 10.34744/difu-policy-papers-2023-1

Zitierempfehlung (APA7): Bunzel, A., Frölich v. Bodelschwingh, F. & Krusenotto, M. (2023). *Die Flächennutzungsplanung fit machen für die Innenentwicklung*. (Difu Policy Papers Nr. 1). Deutsches Institut für Urbanistik. <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2023-1>

Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

