Gemeindeweite Planung blau-grüner Infrastrukturen durch Flächennutzungsplanung

Magnus Krusenotto
Deutsches Institut für Urbanistik

Deutsches Institut
für Urbanistik

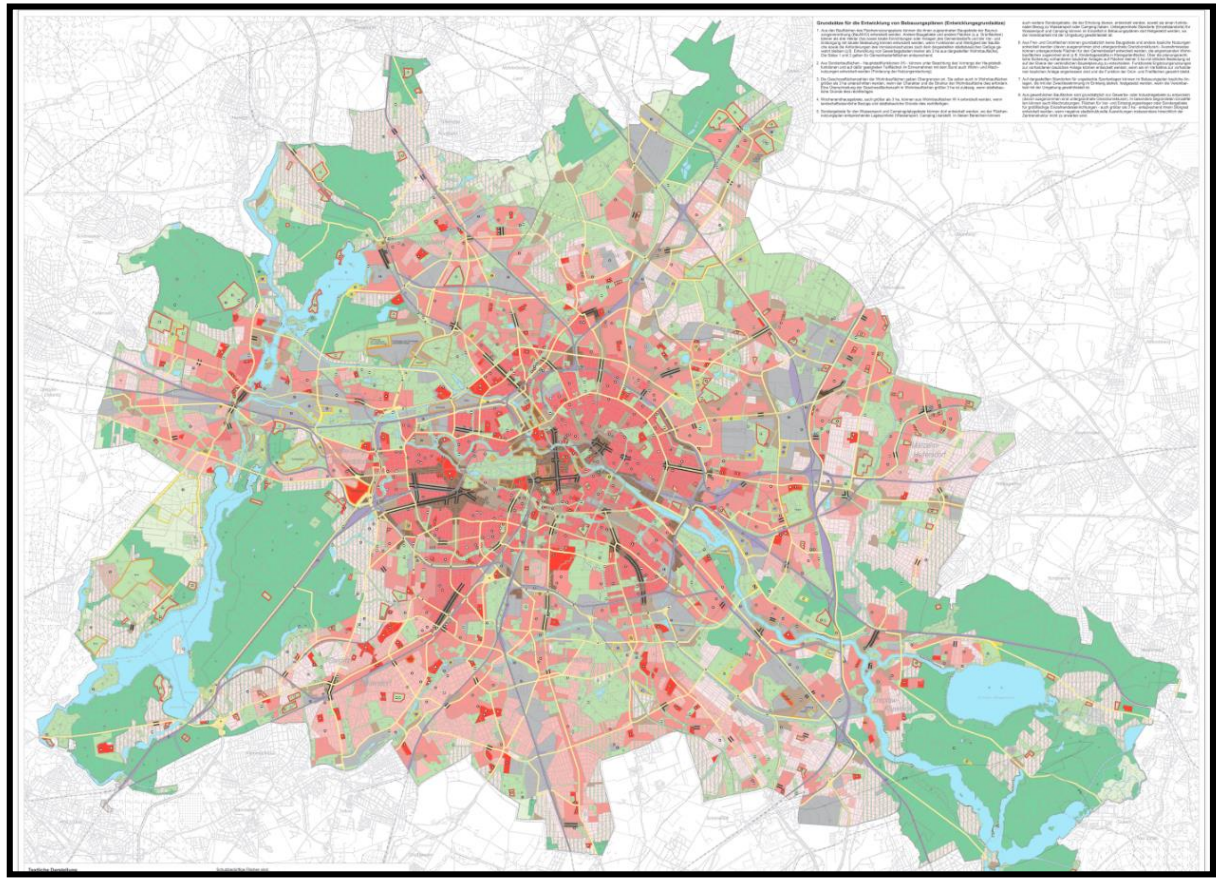
Gliederung

1. Einführung
2. Potenziale & Hemmnisse des FNP für blau-grüne Infrastrukturen
3. Darstellungsmöglichkeiten und Beispiele blau-grüner Infrastrukturen im FNP
4. Alternative Möglichkeiten zum FNP
5. Ausblick und Fazit

Herausforderungen für Gemeinden im Klimawandel

- **Stärkung der Resilienz** gegenüber extremen Wetterereignissen (Hitze, Starkregen, Trockenheitsperioden etc.), die als Folge des Klimawandels in Anzahl und Intensität zunehmen
- **Begriff „Schwammstadt**“: anfallende Niederschlagswasser möglichst vor Ort versickern bzw. zurückhalten und für Verdunstungskühlung nutzen
- **Aufheizen des Siedlungsbestands minimieren** durch Begrünung, die Schaffung bzw. Freihaltung von Frischluftschneisen,
- die **Umgestaltung des öffentlichen Grüns**, das auch höhere Temperaturen, Hitze- und Dürreperioden besser verkraften können muss

Einführung



Quelle: Auszug FNP Stadt Berlin

- FNP in §§ 5 - 7 BauGB geregelt
- Sog. vorbereitender Bauleitplan
- Darstellungen beinhalten gesamtes Gemeindegebiet
- grundsätzliche räumliche Zuordnung der verschiedenen Nutzungsarten (Wohnen, Gewerbe, Sport, Verkehr, grüne Infrastrukturen etc.)
- Zeitraum ca. 10-15 Jahre
- Rechtscharakter: keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung
- Anpassung an Ziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB
- Entwicklungsgebot der Bebauungsplanung nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB

Aufgabe und Potenziale des FNP

- **Kernaufgabe** des FNP ist Vorbereitung der verbindlichen Bauleitplanung → ermöglicht eine anschließende beabsichtigte Bodennutzung durch B-Pläne
- Darstellungen des FNP begründen sich aus **Notwendigkeit einer gebietsübergreifenden Koordinierung** der städtebaulichen Entwicklung
- FNP hat auch Charakter einer **gesamtstädtischen Programmsetzung für Bodennutzung**
  - hat Einfluss auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde
- Kann auch als Handlungs- und Maßnahmenprogramm in Bereichen dienen, in denen kein B-Plan erforderlich ist
  - Z.B. für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbau etc.
- Maßstabsebene des FNP besonders geeignet, skizzierte **Anpassung des Siedlungsbestandes an den Klimawandel** und **Entwicklung von Freiraumverbundsystemen** vorzubereiten und zu steuern

Hemmnisse des FNP für blau-grüne Infrastruktur

- Mangels Außenwirkung **keine Sicherung der innerstädtischen Flächen über FNP** möglich, z.B. in § 34-er Gebieten → verbindliche Bebauungspläne daher notwendig, um Flächen für blau-grüne Infrastruktur zu sichern
- Im Außenbereich kann FNP unter bestimmten Umständen zur Unzulässigkeit von Vorhaben führen, vgl. § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB → Handlungserfordernisse bestehen aber eher im Innenbereich
- B-Pläne werden aber häufig nicht mehr aus FNP entwickelt, sondern FNP wird im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 S. 1 BauGB geändert → Verlust an übergeordneter Steuerung
- Kommunen scheuen Neuaufstellung von FNP aufgrund aufwändiger Verfahren

Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung - Bedeutung des FNP für blau-grüne Infrastrukturen

- Planungsgrundsätze, § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB
  - „Sie sollen dazu beitragen, eine **menschenwürdige Umwelt zu sichern**, die **natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen** und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und **die Klimaanpassung**, […]
- Planungsleitlinien, § 1 Abs. 6 BauGB:
  - allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1),
  - der Umweltschutz (Nr. 7), insbesondere die umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt (Nr. 7 lit. c),
  - der Hochwasserschutz und die Hochwasservorsorge (Nr. 12) und
  - ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen (Nr. 14)
- Klimagerechte Stadtentwicklung, § 1a Abs. 5 BauGB
- Leitlinien sind Rahmen der Flächennutzungsplanung zu berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 7 und § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB)

Neuerungen durch BauGB-Novelle – Bedeutung für blau-grüne Infrastrukturen

Neuordnung der Planungsgrundsätze und Leitlinien durch §§ 1 bis 1c BauGB im Referentenentwurf

- Instrumente der städtebaulichen Planung, § 1a BauGB
- Grundsätze der Abwägung, § 1b BauGB
  - neu im letzten Halbsatz des Absatzes 1 ist Bezugnahme auf Leitbild der **dreifachen Innenentwicklung**
  - Absatz 5: *„Den Erfordernissen der Klimaanpassung soll Rechnung getragen werden; dabei sind Klimaanpassungskonzepte, Starkregenkarten und Hitzebelastungskarten zu berücksichtigen.* ***Insbesondere soll durch ausreichend versickerungsfähige Fläche, Verdunstungsmöglichkeiten und einen geringen Oberflächenabfluss die Annäherung an einen naturnahen Wasserhaushalt erreicht werden (wassersensible Stadtentwicklung).“***
- Abwägungsmaterial, § 1c BauGB
  - **Neu:** Absatz 3 Nr. 5: *die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit zu entwickelnder und vorhandener Ortsteile insbesondere gegen die Auswirkungen des Klimawandels,*
  - **Neu:** Absatz 5 Nr. 2: *die Mehrfachnutzung von Flächen,*

Neuerungen durch BauGB-Novelle – Bedeutung für blau-grüne Infrastrukturen

Aus Begründung zum Regierungsentwurf, S. 70:

Zur Neuordnung von §§ 1 bis 2 BauGB

[…]. Angesichts der immer stärker zutage tretenden Auswirkungen des Klimawandels liegt in Umsetzung des Koalitionsvertrags ein weiterer Schwerpunkt dieser Novelle darin, die Widerstandsfähigkeit der Städte gegen Extremwetterereignisse und Umweltveränderungen aufgrund des Klimawandels, wie beispielsweise Starkregen, Hitzebelastung und Dürre, zu erhöhen. Ein Baustein hierfür ist ***eine stärkere Auseinandersetzung der städtebaulichen Planung mit der Grün- und Freiflächenentwicklung*** *sowie den* ***Anforderungen einer wassersensiblen Stadtentwicklung****. […]*

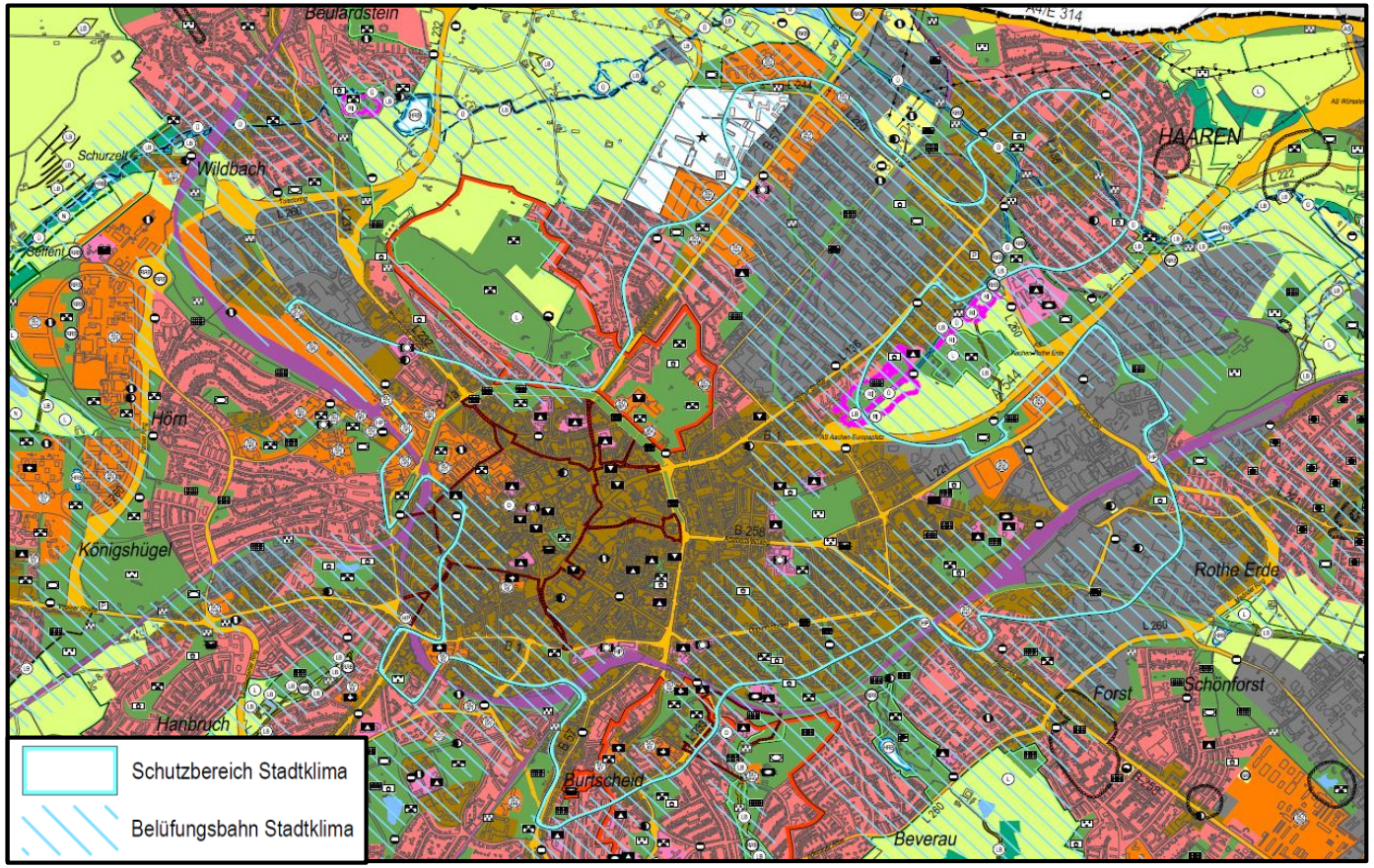
Darstellungsmöglichkeiten zu blau-grünen Infrastrukturen im FNP

- „**beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung“** der „Art der Bodennutzung nach den **voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde**…“ (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB)
- Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, **die der Anpassung an den Klimawandel dienen** (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB), betreffen in starkem Maße den Siedlungsbestand
- Weitere Darstellungen mit Bezug zu blau-grüner Infrastruktur:
  - die Grünflächen, wie Parkanlagen, Naturerfahrungsräume, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe Nr. 5,
  - die Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes (Nr. 5a),
  - die Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die **Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind** (Nr. 7) und
  - Waldflächen (Nr. 9b)
  - die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Nr. 10)
- Katalog der Darstellungen nicht abschließend
  - D.h. grundsätzlich auch eigene Darstellung speziell für blau-grüne Infrastruktur denkbar

Neuerungen durch BauGB-Novelle – Bedeutung für blau-grüne Infrastrukturen

- § 5 Absatz 1 wird ergänzt: *„Der Flächennutzungsplan **soll spätestens 15 Jahre** nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und, soweit nach § 1 Absatz 2 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden“*
  - Begründung, S. 81: „[…] Dies soll eine hinreichende Aktualität der Flächennutzungspläne gewährleisten. Zugleich wird damit die **Bedeutung des Flächennutzungsplans als städtebauliche Gesamtplanung** hervorgehoben.“
- § 5 Absatz 2 Nummer 5a wird ergänzt: *„die Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, **insbesondere für Moorerhalt und Moorschutz**“*

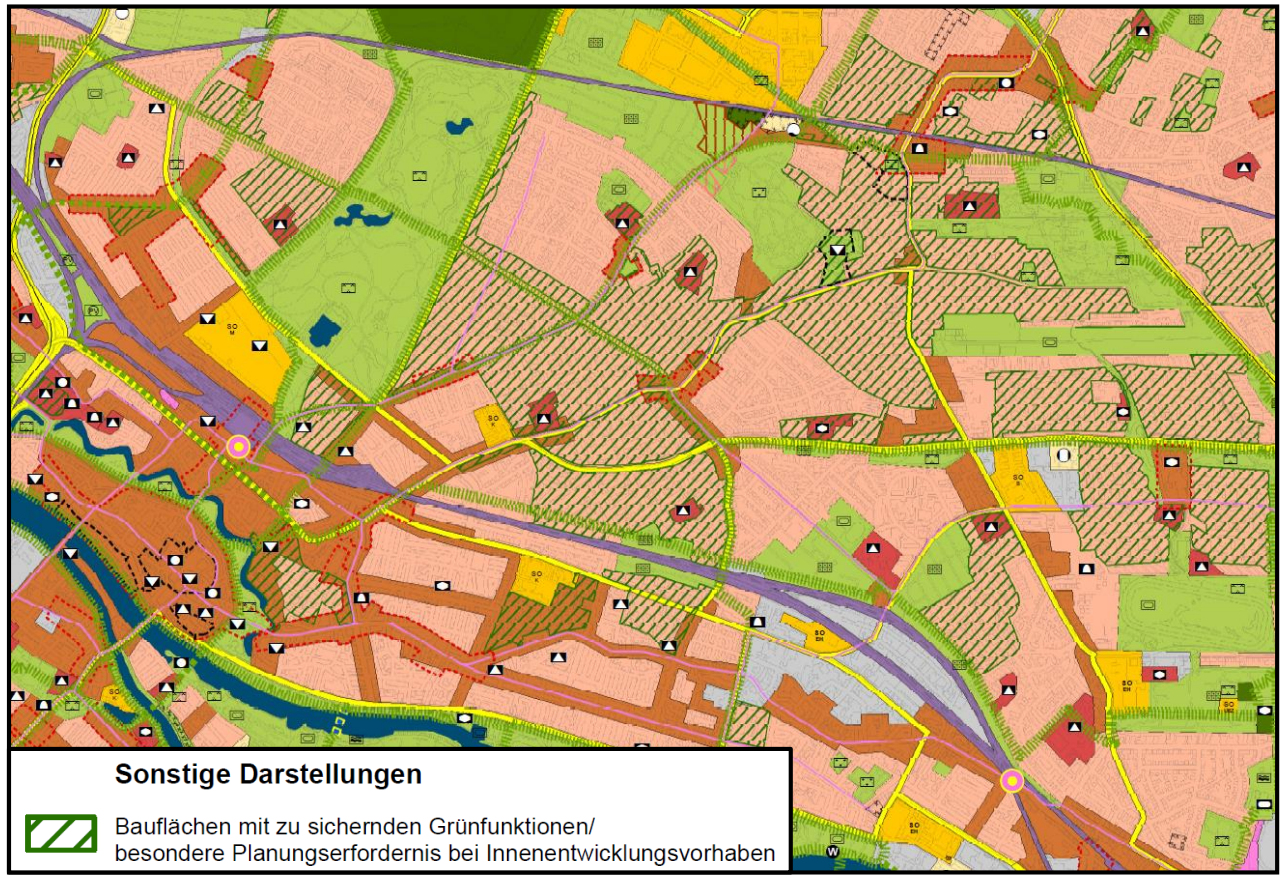
Beispiele für blau-grüne Infrastrukturen im FNP



Quelle: Auszug FNP Stadt Aachen

- Darstellung „Schutzbereich Stadtklima“ und „Belüftungsbahn Stadtklima“ im FNP Aachen
  - „Sicherung von innerstädtischen Grünflächen sowie Möglichkeiten für die Neuanlage klimawirksamer Freiflächen und Straßenbaumpflanzungen“ vorrangig zu beachten (vgl. S. 234, Begründung zum FNP Aachen)
  - Sicherung von Kaltluftentstehungsflächen (z. B. durch Darstellung von Grünflächen, Wasserflächen, Wald etc.) und entsprechenden Belüftungsbahnen

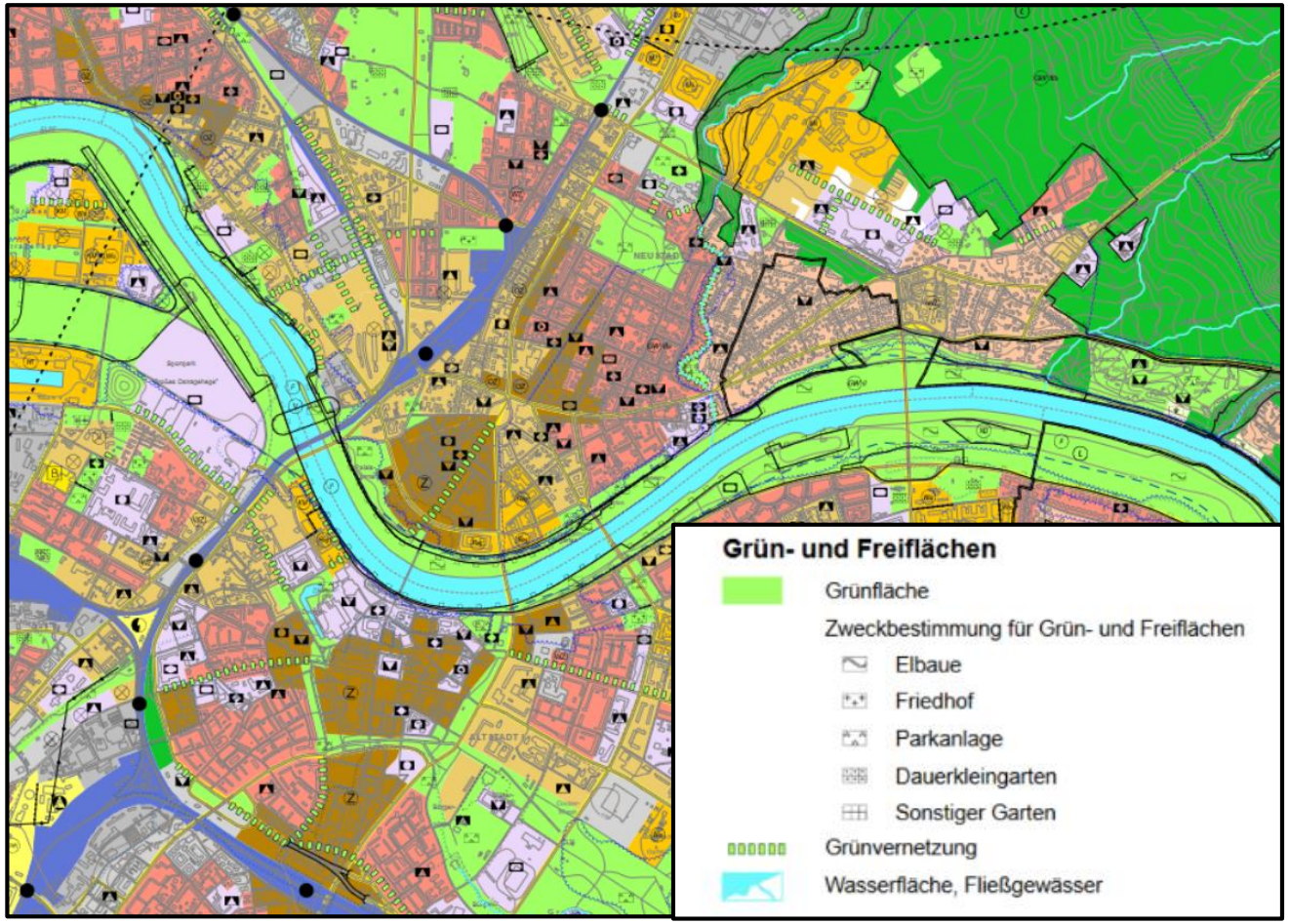
Beispiele für blau-grüne Infrastrukturen im FNP



Quelle: Auszug FNP Stadt Bremen

- Kategorie „sonstige Darstellungen“ im FNP Bremen:
  - „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen/besondere Planungserfordernis bei IE-Vorhaben“
  - „Die vorhandenen Grünfunktionen in den schraffierten Bereichen […] sollen im Rahmen einer nachhaltigen Innenentwicklung nicht wesentlich vermindert werden“ (vgl. S. 260, Begründung FNP Bremen)
  - Erholungswert von Freiflächen, Biotopvernetzung, lokalklimatische Ausgleichsfunktion, Wasserrückhaltung und Regenwasserversickerung vs. Nachverdichtung
  - Belangen des Stadtgrüns soll in B-Plänen besondere Bedeutung eingeräumt werden

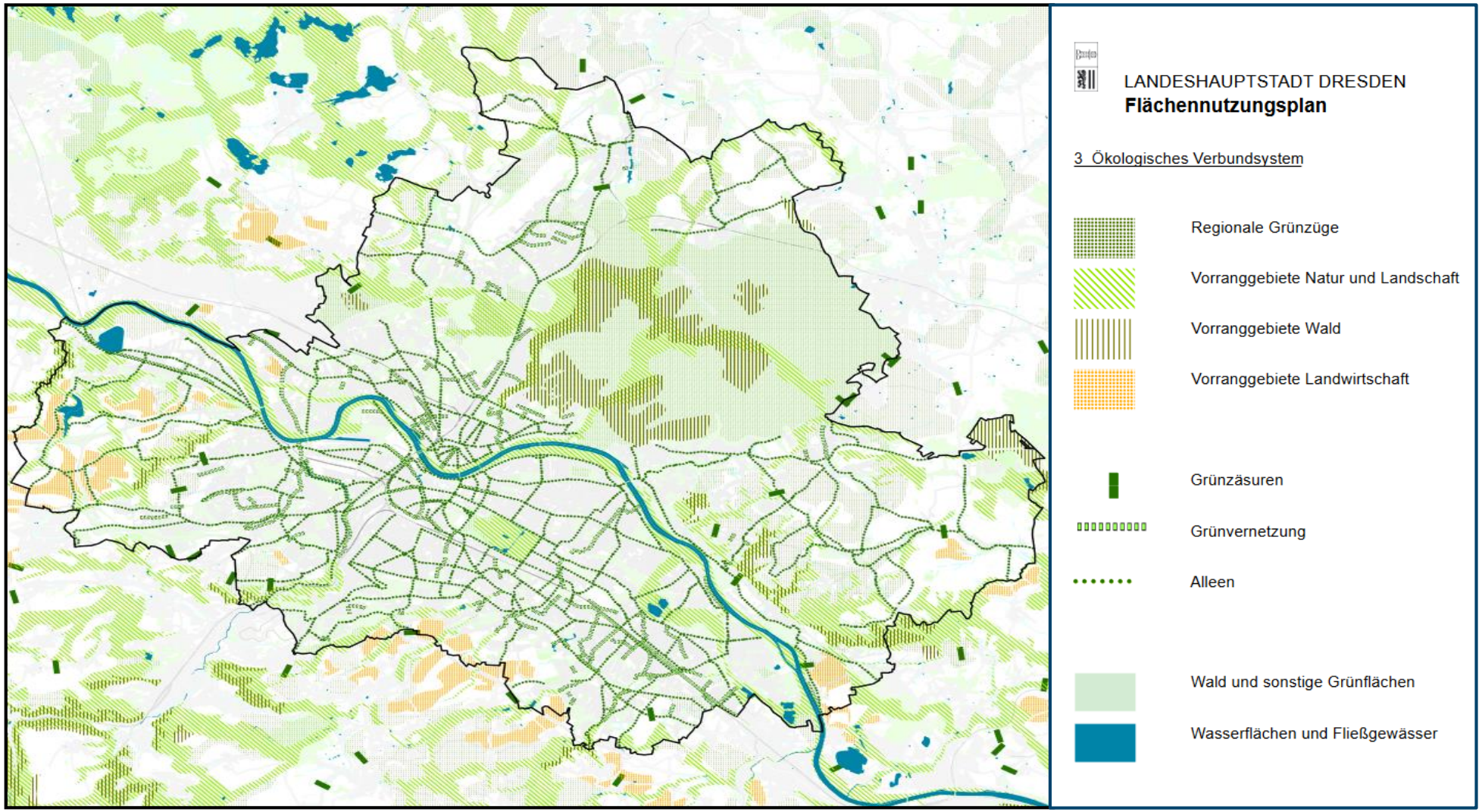
Beispiel für blau-grüne Infrastrukturen im FNP



Quelle: Auszug FNP Stadt Dresden

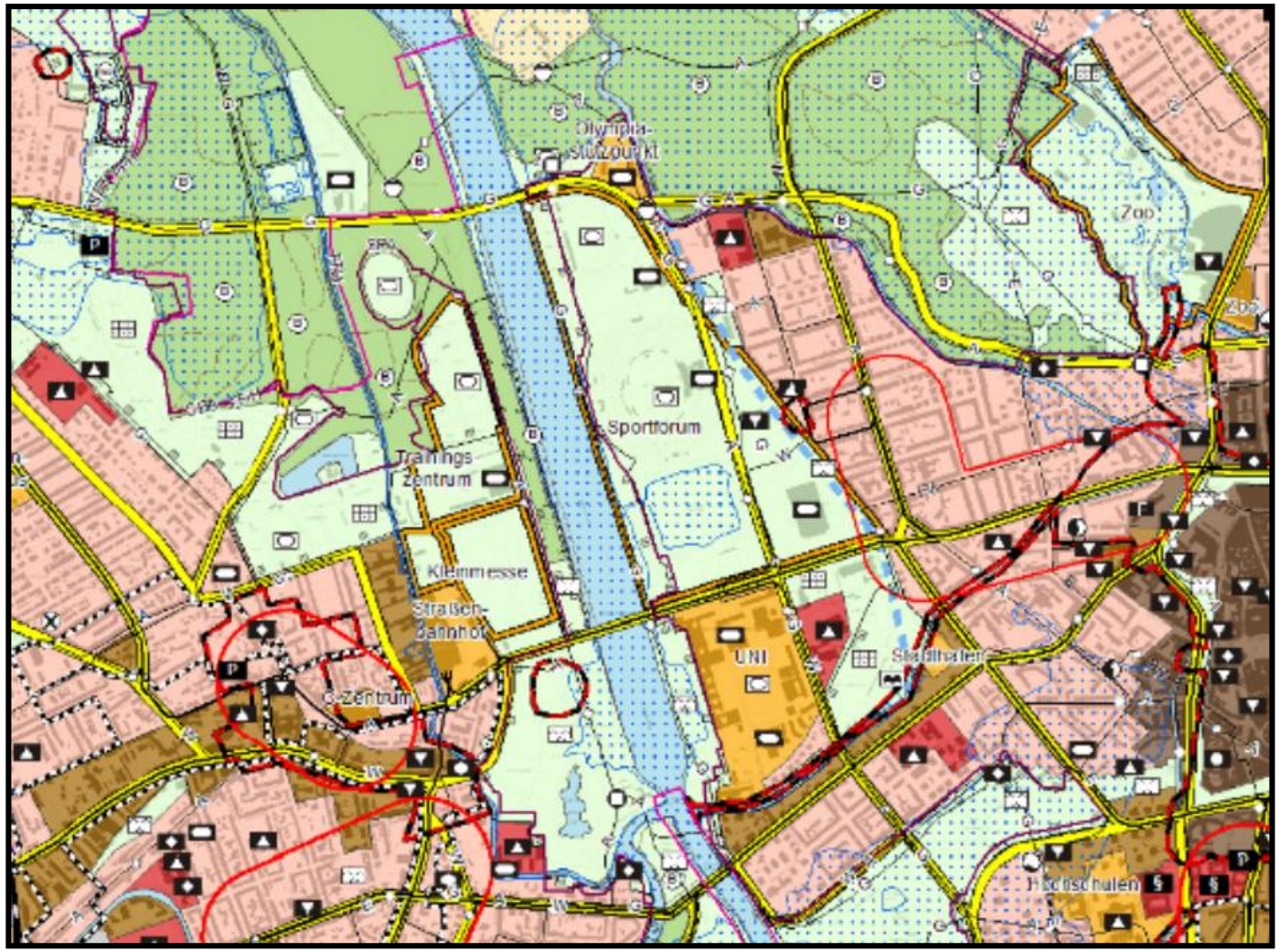
- FNP Dresden
  - Beruht auf Erkenntnissen aus einem Integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramm (REGKLAM) → Vorschlag eigener Darstellungskategorie „Klimawirksame Grünflächen“ oder „Klimakomfortinseln“
  - Umsetzung eher klassischer Darstellungen von Grün- und Freiflächen
  - Aber auch Darstellung von „Grünvernetzungen“
  - Detaillierte Auseinandersetzung mit Grün- und Freiflächen erfolgt in gesondertem Beiplan zum FNP „Ökologische Verbundsysteme“

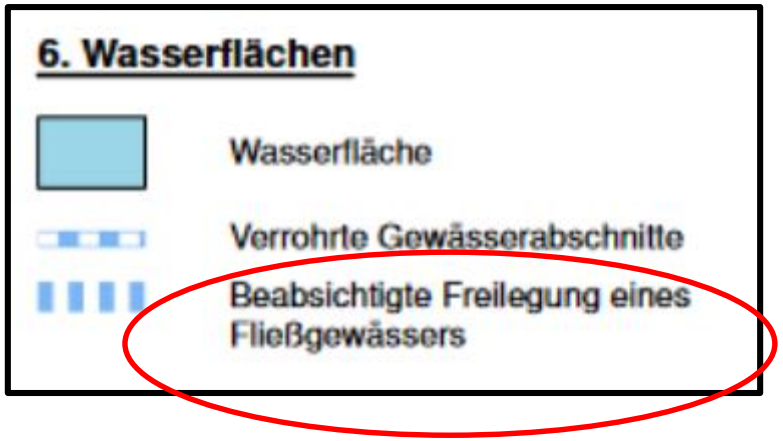
Beispiel für blau-grüne Infrastrukturen im FNP



Quelle: Beiplan „Ökologisches Verbundsystem“ FNP Dresden

Beispiel für blau-grüne Infrastrukturen im FNP





Quelle: Auszug FNP Stadt Leipzig

Alternative Möglichkeiten für Planung von blau-grünen Infrastrukturen

- Landschaftspläne/Landschaftsrahmenpläne nach § 11 BNatSchG
  - Im Landschaftsplan konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen und
  - Können als Darstellungen oder Festsetzungen nach §§ 5 und 9 BauGB in Bauleitpläne übernommen werden
- Informelle Konzepte
  - Freiraumentwicklungskonzept
  - Klimaanpassungskonzept (vgl. § 12 KAnG)
  - Ggf. Innenentwicklungskonzepte iSd § 176a BauGB (Stichwort **doppelte Innenentwicklung**)
- Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts, z.B.
  - städtebauliche Sanierungsmaßnahme
  - Stadtumbau

Fazit & Ausblick

Unterschiedliche Planungsstrategien im FNP der Kommunen feststellbar:

- FNP als robuster Rahmen mit nur groben inhaltlichen Vorgaben zu Grundzügen der Bodennutzung
- FNP als programmatischer Ansatz, um auch besondere Erfordernisse der Bodennutzung (z.B. Grünflächen, Klimaanpassung etc.) darzustellen
- FNP wird nur Entwicklungen in der verbindlichen Bauleitplanung nachgezogen

- Blaue und grüne Infrastrukturen werden im FNP nur selten explizit zusammengedacht
- Hier könnte ggf. eine Weiterentwicklung von Zweckbestimmung und Inhalten des FNP hilfreich sein
- FNP wird z.T. als wenig agiles Instrument mit großen Verfahrensaufwand kritisiert → Vorschlag von *Köck/Neubauer/Dahms NVwZ 2024, 296 ff.* für sachlichen Teil-FNP für grün-blaue Infrastruktur (angelehnt an § 5 Abs. 2b BauGB)
- Ggf. ändert die wachsende Bedeutung des FNP beim Ausbau von erneuerbaren Energien auch etwas an übrigen Transformationsaufgaben, die mit diesem Instrument adressiert werden können
- BauGB-Novelle hebt Bedeutung des FNP für gesamtstädtische Steuerung hervor

Difu- Policy Paper zu Zukunft des FNP

Deutsches Institut für Urbanistik

Difu Policy Papers 1
April 2023

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.

„Die Flächennutzungsplanung fit machen für die Innenentwicklung“, Policy Paper, April 2023

Link:

https://difu.de/publikationen/2023/die-flaechennutzungsplanung-fit-machen-fuer-die-innenentwicklung

Deutsches Institut für Urbanistik

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten:
Magnus Krusenotto
Tel: 030-39001-157
E-Mail: krusenotto@difu.de