

Flächennutzungsplan: Neuaufstellung oder Neubekanntmachung?

Memorandum

An: Bauleitplanungsabteilung im Bauamt der Kommune

Von: Planungsbüro Geffers

Datum: im Dezember 1999

Kommunales geographisches Informationssystem (GIS) und Flächennutzungsplan

Ausgangssituation

Sollen wir in unserer Verwaltung ein **geographisches Informationssystem (GIS)** aufbauen? Viele reden davon, einige haben es angeblich schon, andere „stricken“ daran. Was könnte uns das bringen? Wie können wir das anfangen?

Was machen wir mit unserem **Flächennutzungsplan** und seinen vielen Änderungen? Sollen wir ihn neu aufstellen oder reicht eine Neubekanntmachung (§ 6 Abs. 6 BauGB)?

Dies sind Fragen, die in vielen Kommunen diskutiert werden. Der Unterzeichnete meint, daß zwischen diesen Fragen ein enger Zusammenhang besteht.

Flächennutzungsplan

In den Kommunen Niedersachsens sind die meisten Flächennutzungspläne nach der Gemeindereform Anfang der 70iger Jahre aufgestellt worden. Das ist inzwischen mehr als 20 Jahre her. Der Planungszeitraum, für den ein Flächennutzungsplan aufgestellt wird, beträgt 10 bis 15 Jahre. Das ist der Zeitraum, der sich noch vernünftig übersehen läßt. Das BauGB sagt (§ 5 Abs. 1): Im Flächennutzungsplan ist die „Art der Bodennutzung nach den **voraussehbaren Bedürfnissen** der Gemeinde“ darzustellen. Im Sinne dieser Formulierung werden 10 bis 15 Jahre als „voraussehbar“ betrachtet. Wenn dem so ist, sind die seinerzeit aufgestellten Flächennutzungspläne inzwischen überholt und müßten neu aufgestellt werden.

Nun bestehen die Flächennutzungspläne aber nicht mehr in der Form, in der sie ursprünglich aufgestellt wurden. Die Kommunen haben sie laufend durch Änderungen an die Entwicklung angepaßt. Man muß sich deshalb von der Vorstellung trennen, ein Flächennutzungsplan werde einmal für einen bestimmten Planungszeitraum aufgestellt und nach Ablauf dieses Planungszeitraums werde ein neuer Flächennutzungsplan aufgestellt. Es ist vielmehr so, daß ein einmal aufgestellter Flächennutzungsplan in der Folgezeit durch Änderungen ständig an die Entwicklung angepaßt und damit aktuell gehalten wird.

Ein Problem dieser Änderungen besteht in der Regel in der beschränkten Sichtweite, die bei ihrer Aufstellung vorherrscht. Der Flächennutzungsplan soll ein Gesamtkonzept für die

zukünftige Entwicklung einer Kommune aufzeigen. Die Änderungen müßten jeweils daraufhin betrachtet werden, wie sie sich in dieses Gesamtkonzept einfügen. Das geschieht in der Regel leider nicht. Solange die Änderungen nur geringe Auswirkungen haben, ist das vertretbar. Aber bei größeren Änderungen, wie sie in den letzten Jahren für die Darstellung von Wohnbauflächen aufgestellt worden sind, ist sicher eine Gesamtbetrachtung geboten: Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Infrastruktur? Wird eine neue Schule benötigt? Reicht die Kapazität der Kläranlage? Wie wirkt sich die Änderung auf das Freiflächenkonzept aus? Werden langfristig freizuhaltende Grünverbindungen beachtet? usw.

Durch die Änderungen hat sich ein ziemlich unübersichtliches, schwer verständliches Planwerk ergeben: Es besteht aus dem ursprünglichen Flächennutzungsplan und aus den Änderungen, die man sich in diesen Plan hineindenken muß. Die Kommunen behelfen sich mit Arbeitsplänen, in die z. B. die Änderungen hineingeklebt werden. Aber was machen die anderen, die den Plan nutzen sollen/müssen. Die Träger öffentlicher Belange haben kaum Zeit, sich einen Arbeitsplan zu „basteln“. Sie verlieren die Übersicht. Auch bei den Kommunen selbst ist die Lösung mit dem Arbeitsplan unbefriedigend und teilweise verwirrend: Nicht alle Änderungen eignen sich zum Aufkleben, z. B. Änderungen an Leitungen oder Schutzgebietsgrenzen. Die Änderungen werden auf einer aktuellen Planunterlage ausgearbeitet. Der ursprüngliche Flächennutzungsplan enthält die Planunterlage mit dem Stand zum Zeitpunkt seiner Aufstellung. Da sie in der Regel am Anfang des Aufstellungsverfahrens beschafft wurde, ist sie mehr als 25 Jahre alt. Seitdem hat sich eine Menge geändert. So liegen Änderungsbereiche mit aktueller Planunterlage und Bereiche mit veralteter Planunterlage nebeneinander. Für den Rat und die Bürger, der sich über den Inhalt des Flächennutzungsplans informieren möchten, ist der Plan kaum zu verstehen. Was ist zu tun?

Es gibt zwei Möglichkeiten: Neuaufstellung oder Neubekanntmachung.

Die Neuaufstellung ist ein zeit- und kostenaufwendiges Unternehmen. Lohnt das? Der Unterzeichnete meint: In den meisten Fällen „nein“. Für die Neuaufstellung muß eine Unmenge an Material verarbeitet werden, und es muß das aufwendige Aufstellungsverfahren durchgeführt werden. Die Bürgerbeteiligung bringt wieder alle „Leichen“ auf den Tisch, die schon x-mal geprüft und abgelehnt worden sind. Aber da es das Gesetz so will: Alle Anregungen müssen unter Berücksichtigung des Abwägungsgebots geprüft werden. Das Ergebnis ist dem, der die Anregungen vorgebracht hat, mitzuteilen. Die Bezirksregierung wacht darüber, daß diese Vorschrift eingehalten wird. Und wenn man am Ende betrachtet, wo der neue Plan vom alten abweicht, muß man feststellen: 90 % des Planes ist Darstellung des Bestandes. Dort wo Planung stattfindet, war ein großer Teil bereits im alten Plan enthalten. Das Neue ist sehr gering.

Also Neubekanntmachung? Ja. Die Vorteile liegen auf der Hand: Der Plan wird ohne ein Verfahren auf aktueller Planunterlage unter Berücksichtigung aller bisherigen Änderungen neu gezeichnet. Die nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke werden auf den neuesten Stand gebracht. Das geht ohne Änderungsverfahren. Die Kommune erhält ein aktuelles Planwerk. Das ist fast zu schön. Es gibt denn auch Wehrmutstropfen:

Der ursprüngliche Flächennutzungsplan ist nach den Zeichenvorschriften und mit den Bearbeitungsvorstellungen von Anfang der 70iger Jahre gezeichnet. Seitdem gibt es eine neue Planzeichenverordnung und die Vorstellungen, wie man die Nutzungen darstellt, insbesondere wie detailliert, haben sich sehr geändert. Wer so einen alten Flächennutzungsplan zeichnet, dem sträubt sich der Rapi. Für dies Problem gibt es zur Zeit keine Lösung. Wir bräuchten eine Regelung ...

Was machen wir nach der nächsten Änderung? Eine Neubekanntmachung ist zwar längst nicht so aufwendig wie eine Neuaufstellung. Aber ganz ohne Zeit und Kosten geht es auch nicht. Deshalb muß die Neubekanntmachung so erfolgen, daß der Flächennutzungsplan in Zukunft ständig aktuell gehalten werden kann.

Der Flächennutzungsplan hat sich zu einem Planwerk entwickelt, das ständig in Bewegung ist. Der Flächennutzungsplan wird laufend an sich ändernde Bedürfnisse angepaßt. Das Tempo der Veränderungen hat sich erhöht. Entsprechend wachsen Umfang und Häufigkeit der Änderungsverfahren. Damit die Beteiligten (Bürger, Rat, Verwaltung, Träger öffentlicher Belange) in diesem Veränderungsprozeß nicht die Übersicht verlieren, benötigen sie ein Planwerk, das ohne großen Aufwand laufend fortgeschrieben werden kann und ständig den aktuellen Stand zeigt. Wie kann man das erreichen? Durch ein kommunales geographisches Informationssystem (GIS)!

Kommunales geographisches Informationssystem (GIS)

Was ist das? Einfach gesagt: Karten und Pläne werden mit dem Computer hergestellt und fortgeschrieben. Zu den einzelnen Inhalten der Karten und Pläne werden weitere Informationen („Attribute“) in Tabellen mit dem Computer erstellt und verwaltet. GIS ist also zunächst „Karte bzw. Plan und Tabelle“. Diese Technik läßt sich vielfältig nutzen.

Grundlage eines GIS sind geographische Informationen über die Gemeinde. Man spricht von der „*geographischen Datenbasis*“. Beim Flächennutzungsplan würden wir von der „Planunterlage“ sprechen. Die muß man erstmal haben. Die Herstellung einer solchen digitalen „geographischen Datenbasis“ ist sehr aufwendig und verursacht enorme Kosten. Für die meisten Kommunen ist daran bei der angespannten Haushaltslage nicht zu denken. Das ist aber auch nicht notwendig. Denn die Kommunen bekommen in den nächsten Jahren eine für ihre Zwecke optimale „geographische Datenbasis“ kostenlos vom Katasteramt geliefert: die *automatische Liegenschaftskarte (ALK)*.

Geographische Datenbasis ALK

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung stellt die Liegenschaftskarte von der analogen Führung, d. h. „mit der Hand“, um auf die digitale Führung, d. h. mit dem Computer. Kommunen, die bisher einen flächendeckenden Auszug der Liegenschaftskarte laufend bezogen haben, erhalten die Daten der ALK kostenlos. Die Blätter der Liegenschaftskarte (Rahmenkarten in der Regel im Maßstab 1 : 1.000 und Inselkarten in verschiedenen Maßstäben, meistens 1 : 3.200) werden bisher auf Mikrofilm kopiert und den Kommunen als Mikrofiche geliefert. Damit die Kommunen einen aktuellen Stand haben, werden die Mikrofiches in regelmäßigen Abständen durch neue ausgetauscht. In den Kommunen gibt es Rückvergrößerungsgeräte mit Kopierer, mit denen die Karten eingesehen werden können. Außerdem kann man sich DIN A 4 große Ausschnitt der Karte ausdrucken. Das soll aufhören, wenn die Liegenschaftskarte für das Gebiet der Kommune in digitaler Form als ALK zur Verfügung steht. Die Kommune erhält dann die Liegenschaftskarte als Datei auf einem geeigneten Datenträger (Diskette oder CD-ROM) und über eine Datenleitung. Die Daten werden laufend aktuell gehalten. Die Kommune muß die technischen Voraussetzungen schaffen, damit die Karte wie bisher eingesehen und ausschnittsweise auf Papier ausgedruckt werden kann.

Die ALK bietet eine ideale Grundlage für den Aufbau eines kommunalen GIS. Die Liegenschaftskarte ist das Kartenwerk, das in den Kommunen am meisten genutzt wird: Für

alle Fragen, die mit dem Eigentum an Grundstücken zusammenhängen, wird die Liegenschaftskarte gebraucht. Die Liegenschaftskarte bildet bei allen Bebauungsplänen die Planunterlage.

Die Daten der ALK enthalten für alle erfaßten Gebäude Angaben über Straße und Hausnummer. Mit Hilfe der ALK lassen sich daher raumbezogene Angaben, die nur als Anschriften vorliegen, auf der Karte direkt dem dazugehörigen Gebäude zuordnen. In ähnlicher Weise enthält die ALK Angaben zu den Flurstücken mit denen eine direkte Verbindung zum automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) hergestellt werden kann. Für jedes Flurstück kann daher am Computer sofort der Eigentümer festgestellt werden. Dies sind Möglichkeiten, wie man die ALK unmittelbar nutzen kann.

Beim Aufbau eines kommunalen GIS geht es aber im weiteren darum, wie man die ALK als geographische Datenbasis für Aufgaben nutzen kann, die einen Raumbezug haben. Beispiele: Kanalkataster und Bauleitplanung, aber auch Laternenkataster, Baumkataster oder Emissionskataster. Die möglichen Anwendungen sind sehr vielfältig. Das zeigen schon die bisherigen Erfahrungen.

Bleiben wir beim Beispiel „Kanalkataster“: Die Kommunen müssen für den Bau und Betrieb ihrer Kanalnetze ein Kanalkataster führen. Es liegt nahe, dies mit dem Computer zu machen. Am Markt werden dafür zahlreiche Programme („Software“) angeboten. Zur Darstellung des Kanalnetzes gehören natürlich nicht nur die Kanäle mit dem Zubehör (Schächte, Hausanschlüsse etc.) sondern auch eine Karte, d. h. eine geographische Basis, aus der man erkennen kann, wo die Kanäle im Verhältnis zu Grundstücksgrenzen und Gebäuden liegen. Die ALK bietet diese geographische Basis.

Ebenso wichtig das Beispiel „Bauleitplanung“.

Die ALK als Planunterlage für Bauleitpläne ...