

DBA thesis

**Der Flächennutzungsplan als kommunales
Steuerungsinstrument. Eine Analyse der Wirkungsmöglichkeiten
und Grenzen.**

Wolf, K.

Full bibliographic citation: Wolf, K. 2019. Der Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument. Eine Analyse der Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen. DBA thesis Middlesex University / KMU Akademie & Management AG

Year: 2019

Publisher: Middlesex University Research Repository

Available online: <https://repository.mdx.ac.uk/item/8897x>

Middlesex University Research Repository makes the University's research available electronically.

Copyright and moral rights to this work are retained by the author and/or other copyright owners unless otherwise stated. The work is supplied on the understanding that any use for commercial gain is strictly forbidden. A copy may be downloaded for personal, non-commercial, research or study without prior permission and without charge.

Works, including theses and research projects, may not be reproduced in any format or medium, or extensive quotations taken from them, or their content changed in any way, without first obtaining permission in writing from the copyright holder(s). They may not be sold or exploited commercially in any format or medium without the prior written permission of the copyright holder(s).

Full bibliographic details must be given when referring to, or quoting from full items including the author's name, the title of the work, publication details where relevant (place, publisher, date), pagination, and for theses or dissertations the awarding institution, the degree type awarded, and the date of the award.

If you believe that any material held in the repository infringes copyright law, please contact the Repository Team at Middlesex University via the following email address: repository@mdx.ac.uk

The item will be removed from the repository while any claim is being investigated.

See also repository copyright: re-use policy: <https://libguides.mdx.ac.uk/repository>

DISSERTATION

**Der Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument
in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse der
Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen.**

NAME:	Kilian Wolf
MATRIKELNUMMER:	MUDR/0181
STUDIUM:	DBA
ADVISOR:	Prof. Dr. Dieter Rebitzer
ANZAHL DER WÖRTER:	52.203
EINGEREICHT AM:	21.07.2019

EIDESSTÄTTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass die vorliegende, an diese Erklärung angefügte Dissertation selbstständig und ohne jede unerlaubte Hilfe angefertigt wurde, dass es noch keiner anderen Stelle zur Prüfung vorgelegen hat und dass es weder ganz noch im Auszug veröffentlicht worden ist. Die Stellen der Arbeit einschließlich Tabellen, Abbildungen etc., die anderen Werken und Quellen (auch Internetquellen) dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, **habe ich in jedem einzelnen Fall als Entlehnung mit exakter Quellenangabe kenntlich gemacht**. Hiermit erkläre ich, dass die übermittelte Datei ident mit der geprüften Datei und des daraus resultierenden und übermittelten Plagiatsberichtes ist und die Angabe der Wortanzahl diesem entspricht. **Mir ist bewusst, dass Plagiate gegen grundlegende Regeln des wissenschaftlichen Arbeitens verstoßen und nicht toleriert werden. Es ist mir bekannt, dass der Plagiatsbericht allein keine Garantie für das Fehlen eines Plagiats darstellt und dass bei Vorliegen eines Plagiats Sanktionen verhängt werden können.** Diese können neben einer Bearbeitungsgebühr je nach Schwere zur Exmatrikulation und zu Geldbußen durch die Middlesex University führen. Die Middlesex University führt das Plagiatsverfahren und entscheidet über die Sanktionen. **Dabei ist es unerheblich, ob ein Plagiat absichtlich oder unabsichtlich, wie beispielsweise durch mangelhaftes Zitieren, entstanden ist, es fällt in jedem Fall unter den Tatbestand der Täuschung.**

Lupburg, am 21.07.2019
(Ort, Datum)



.....
Unterschrift

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG UND KURZVORSTELLUNG DES THEMAS	1
2. FLÄCHENNUTZUNGSPLAN UND EINFLUSSFAKTOREN	8
2.1. Einordnung und Begriffserläuterung.....	8
2.1.1. Historische Entwicklung	8
2.1.2. Baurechtliche Einordnung	12
2.1.2.1. Abgrenzung Bauplanungsrecht.....	12
2.1.2.2. Das System der Raumplanung in Deutschland	15
2.1.3. Aufgaben und rechtliche Wirkungen.....	18
2.1.3.1. Grundlage für Entwicklung der Bebauungspläne	18
2.1.3.2. Weitere Wirkungen und Funktionen	22
2.1.4. Aufstellungsverfahren	24
2.2. Grenzen der steuerungsrelevanten Wirkungsmöglichkeiten	28
2.2.1. Das Parallelverfahren unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten	28
2.2.2. Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan.....	31
2.2.2.1. Kommunalpolitische Zielsetzungen	31
2.2.2.2. Bevölkerungsentwicklung.....	33
2.2.2.3. Wirtschaftliche Entwicklung	36
2.2.2.4. Übergeordnete Planungen	38
2.2.2.5. Gesetzesänderungen	39
2.2.2.6. Infrastrukturmaßnahmen nichtgemeindlicher Träger.....	42
3. ERKENNTNISINTERESSE AN DER KOMMUNALPRAKTISCHEN ANWENDUNG	45
3.1. Phänomenales Erkenntnisinteresse	45
3.1.1. Anforderungen an das Phänomenale Erkenntnisinteresse	46
3.1.2. Abgrenzung zur Rechtsfolge bei materiellen Planungsfehlern	46
3.1.3. Kommunalpraktische Anwendung des Parallelverfahrens.....	48
3.2. Kausales Erkenntnisinteresse	51
3.2.1. Anforderungen an das kausale Erkenntnisinteresse	51
3.2.2. Abgrenzung zur Qualitätsbeurteilung kommunaler Planung	52
3.2.3. Begründung der kommunalpraktischen Anwendung.....	53
4. STAND DER FORSCHUNG ZUR PRAKTISCHEN ÜBERPRÜFUNG DER STEUERUNGSWIRKUNG	55

4.1.	Diskussion um europäische Angleichung der Planungssysteme	55
4.1.1.	Planungstraditionen in der Europäischen Union	55
4.1.2.	Diskussion um Angleichung	59
4.2.	Historische Entwicklung der Forschung	62
4.2.1.	Vom Erlass des BauGB bis zur Jahrtausendwende	62
4.2.2.	Von der Jahrtausendwende bis zur Gegenwart	65
4.3.	Fehlende praktische Überprüfung der Steuerungswirkung.....	67
5.	WIRKUNGEN DES FLÄCHENNUTZUNGSPLANS	71
5.1.	Hypothesenbildung	71
5.1.1.	Begriffserklärung und Vorüberlegungen	71
5.1.2.	Anforderungen an die Hypothesenbildung	75
5.1.3.	Erkenntniswege	77
5.1.4.	Begründung der Hypothesenbildung	81
5.1.4.1.	Hypothesenart	82
5.1.4.2.	Erkenntnisverfahren	83
5.1.4.3.	Kriterien der Hypothesenbildung	84
5.2.	Ableitung der Forschungsfragen	85
5.2.1.	Fragen zum Phänomenalen Erkenntnisinteresse	86
5.2.1.1.	Ermittlung der Quote der Parallelverfahren	86
5.2.1.2.	Bedeutung der Quote für Programmierungsfunktion und Steuerungswirkung	90
5.2.2.	Fragen zum kausalen Erkenntnisinteresse	92
5.2.2.1.	Nachträgliche Festsetzungen.....	92
5.2.2.2.	Nachträgliche Änderungen	94
5.2.2.3.	Begründungen	96
6.	DARSTELLUNG DES METHODISCHEN AUFBAUS	98
6.1.	Auswahl der wissenschaftlichen Methoden zur Datenerhebung.....	98
6.1.1.	Darstellung der möglichen wissenschaftlichen Methoden	99
6.1.1.1.	Beobachtung.....	100
6.1.1.2.	Befragung.....	101
6.1.1.3.	Experiment	103
6.1.1.4.	Inhaltsanalyse	104
6.1.2.	Gütekriterien	105
6.1.2.1.	Dimensionen der Gütekriterien	106
6.1.2.2.	Zuverlässigkeit (Reliabilität).....	107
6.1.2.3.	Gültigkeit (Validität).....	108

6.1.2.4.	Objektivität	109
6.1.3.	Auswahl der wissenschaftlichen Methoden	110
6.1.3.1.	Beobachtung.....	111
6.1.3.2.	Befragung.....	112
6.1.3.3.	Inhaltsanalyse	113
6.1.4.	Differenzierung nach Erkenntnisweg	115
6.1.4.1.	Methodik für phänomenales Erkenntnisinteresse	116
6.1.4.2.	Methodik für kausales Erkenntnisinteresse	117
6.2.	Bildung der Kategorien und der Untersuchungseinheiten	119
6.2.1.	Kategorien	119
6.2.1.1.	Kriterien der Kategorienbildung	119
6.2.1.2.	Kategorienbildung für phänomenales Erkenntnisinteresse	121
6.2.1.3.	Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse.....	123
6.2.2.	Bildung der Untersuchungseinheiten.....	128
6.2.2.1.	Zugangsbeeinflussende Bedingungen	129
6.2.2.2.	Ausschnittsbildung.....	130
7.	ERGEBNISSE DER DURCHGEFÜHRTEN UNTERSUCHUNG	136
7.1.	Möglichkeiten zur statistischen Darstellung.....	136
7.1.1.	Grafische Darstellungsformen.....	136
7.1.2.	Korrelationswerte und Regressionsanalyse	139
7.2.	Darstellung der Ergebnisse.....	141
7.2.1.	Forschungsfragen 1.0.0 – 1.2.2	142
7.2.2.	Forschungsfragen 4.0.0 – 4.2.0	161
7.2.3.	Forschungsfragen 5.0.0 – 5.2.0	167
7.2.4.	Forschungsfragen 6 – 8	174
8.	DISKUSSION UND INTERPRETATION DER ERGEBNISSE	184
8.1.	Wertung der Ergebnisse.....	184
8.1.1.	Forschungsfragen 1.0.0 – 3	185
8.1.1.1.	Forschungsfragen 1.0.0 – 1.2.2.....	185
8.1.1.2.	Forschungsfrage 2.....	195
8.1.1.3.	Forschungsfrage 3.....	197
8.1.2.	Forschungsfragen 4.0.0 – 4.2.0	199
8.1.3.	Forschungsfragen 5.0.0 – 5.2.0	201
8.1.4.	Forschungsfragen 6 – 8	204
8.1.5.	Zusammenfassung der Wertung	207
8.2.	Verwendung der Ergebnisse in Wissenschaft und Praxis	209

8.2.1.	Wissenschaftliche Diskussion	209
8.2.1.1.	Bedeutung der Arbeit in Bezug auf die Forschungslücke	210
8.2.1.2.	Künftige Forschungsschwerpunkte.....	213
8.2.2.	Ökonomische Bedeutung für die Verwaltungspraxis	219
8.2.2.1.	Erhalt der Steuerungswirkung durch Fortschreibung.....	220
8.2.2.2.	Ökonomische Betrachtung der Flächennutzungsplanung.....	221
8.2.3.	Verifizierung der Erkenntnisse durch Experteninterviews	225
8.2.3.1.	Methodische Anforderungen	226
8.2.3.2.	Ausarbeitung des Leitfadens	230
8.2.3.3.	Interpretation der Experteninterviews.....	233
9.	ZUSAMMENFASSUNG	239
9.1.	Übersicht des Forschungsablaufs.....	239
9.2.	Wesentliche Erkenntnisse der Untersuchung.....	243
10.	LITERATURVERZEICHNIS.....	248
10.1.	Bücher und Zeitschriften	248
10.2.	Gesetze.....	261
10.3.	Onlinequellen	263
11.	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	267
12.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	270
13.	LEBENS LAUF.....	273
14.	DANKSAGUNG	275
15.	AUFZÄHLUNG DER BISHERIGEN PUBLIKATIONEN.....	277
16.	ANLAGEN.....	278
16.1.	Anlage 1 - Bevölkerungsentwicklung kreisfreie Städte Bayern	278
16.2.	Anlage 2 – Aufstellung der untersuchten Bebauungsplanverfahren	280
16.3.	Anlage 3 – Experteninterviews.....	381
16.4.	Anlage 4 – Literaturverzeichnis Anlagen.....	391
16.4.1.	Bücher und Zeitschriften	391
16.4.2.	Onlinequellen	392

1. Einleitung und Kurzvorstellung des Themas

Jede Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland hat das Recht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, im Rahmen der Gesetze, in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses kommunale Selbstverwaltungsrecht ist in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankert und manifestiert sich insbesondere in bestimmten Hoheitsrechten.¹

Die Gebietshoheit wird durch ein räumlich abgegrenztes Gebiet definiert, auf welches sich die Rechte der Gemeinde erstrecken. Die Gemeinde nimmt hier die tatsächliche Staatsgewalt wahr.² Weiter hat die Gemeinde durch die Satzungshoheit das Recht, öffentliches Recht zu schaffen.³ Die garantierte gemeindliche Regelungsbefugnis geht damit über Einzelfallentscheidungen hinaus.⁴ Die Finanzhoheit beschreibt das eigenverantwortliche Handeln der Gemeinde im Rahmen ihres Haushalts. Die Gemeinde hat ihre eigenen Einnahmen, bestimmt ihre Ausgaben selbst und verwaltet das eigene Vermögen.⁵ Die Gemeinde entscheidet über ihre innere Organisation und ihren Verwaltungsaufbau selbst. Sie hat also die Organisationshoheit.⁶ Die Personalhoheit bedeutet, dass die Gemeinde eigenständig Personalwirtschaft führt. Beamte und Beschäftigte werden von ihr ausgewählt, eingestellt, befördert und entlassen.⁷ Die Planungshoheit schließlich gewährt den Gemeinden

¹ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 15; Burgi, 2015, S. 49 – 51; Engels und Krausnick, 2015, S. 71; Lange, 2013, S. 8, S. 20; Weber und Köppert, 2013, S. 12.

² Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Engels und Krausnick, 2015, S. 71 – 73; Lange, 2013, S. 20 -23.

³ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 199 – 202; Engels und Krausnick, 2015, S. 77 – 78; Weber und Köppert, 2013, S. 76.

⁴ Vgl. Lange, 2013, S. 24.

⁵ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 66; Engels und Krausnick, 2015, S. 77; Lange, 2013, S. 29 – 30; Weber und Köppert, 2013, S. 137.

⁶ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 65 – 66; Engels und Krausnick, 2015, S. 74 – 75; Lange, 2013, S. 27 – 29.

⁷ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 66; Engels und Krausnick, 2015, S. 73 – 74; Lange, 2013, S. 29.

die Kompetenz, eigenständige Planungen durchzuführen.⁸ Diese Planungshoheit ist ein Selbstgestaltungsrecht und existenzielle Voraussetzung gemeindlicher Selbstverwaltung.⁹ Basis für die eigenständigen Planungen der Gemeinde und damit für die Ausgestaltung der Planungshoheit als existenziellen Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist der Flächennutzungsplan. Dieser ist nach der Konstruktion des deutschen Baurechts ein zentrales kommunales Steuerungsinstrument. Im zweistufigen Aufbau der kommunalen Raumplanung ist er für die Gemeinde die Grundlage für die Entwicklung von Bebauungsplänen. Der Flächennutzungsplan stellt somit ein planungsbindendes Programm dar, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet.

Die Funktionsfähigkeit des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument ist also von entscheidender Bedeutung. Nur wenn diese tatsächlich gegeben ist, kann von der Gemeinde die Planungshoheit und damit die kommunale Selbstverwaltung ausgestaltet werden. Eine langfristig angelegte, strategische und am Gemeinwohl ausgerichtete Bodenpolitik der Gemeinde führt zur Frage, ob das vorhandene planungsrechtliche Instrumentarium für diese Politik ausreicht.¹⁰ Eine aktuelle Analyse dieses Steuerungsinstruments ist in der wissenschaftlichen Literatur jedoch nicht vorhanden. Eine empirisch belegte Aussage über die tatsächliche Funktionsfähigkeit dieses planungsbindenden Programms kann daher nicht getroffen werden. Diese Lücke in der wissenschaftlichen Literatur soll daher geschlossen werden. Das Thema ist von großer Bedeutung, da gerade die Steuerungsmechanismen von Institutionen, vor allem auch von Gemeinden, bislang zu wenig untersucht wurden. Zu häufig fehlt in der institutionellen Betrachtung der öffentlichen Verwaltung die empirische Fundierung. Vor allem in den zentralen Bereichen der Kommunalverwaltung ist dieses Missverhältnis akut.¹¹ Die Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument in der Bundesrepublik Deutschland werden daher in dieser Dissertation untersucht.

⁸ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 67; Engels und Krausnick, 2015, S. 75 – 76; Erbguth, 2015, S. 10; Koch und Hendler, 2015, S. 206 – 207; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 16 - 17.

⁹ Vgl. Lange, 2013, S. 25 – 26.

¹⁰ Vgl. von Nedden und Bunzel, 2017, S. 3.

¹¹ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 300 - 302

Für die Untersuchung ist es dabei erforderlich, dass die Ergebnisse einen hohen Grad von Verbindlichkeit haben. Die Empirie hat sich zu diesem Zweck auf Methoden und Verfahrensregeln geeinigt, die dies sicherstellen sollen. Diese führen zu einer Aufteilung des Forschungsprozesses in bestimmte Phasen.¹² Auch der in dieser Arbeit beschriebene Forschungsprozess folgt diesem Gedanken und ist entsprechend aufgeteilt. Der Ablauf der empirischen Forschung gliedert sich dabei in sieben, miteinander verbundenen und aufeinander abgestimmten Phasen. Diese bilden damit auch die Struktur des Aufbaus der Dissertation in sieben Hauptkapitel.

In der ersten Phase wird die Problemstellung zunächst identifiziert, sowie danach formuliert und klar definiert.¹³ Dazu gehören die Abgrenzung des wissenschaftlichen Problems und der Nachweis des Bedarfs einer empirischen Untersuchung. Zu Beginn muss eine Vorstellung darüber vorliegen, welche soziale Wirklichkeit genau untersucht wird.¹⁴ Es geht also um einen relevanten Entdeckungszusammenhang.¹⁵ Das Problem bildet die Bezugsgröße für alle Überlegungen.¹⁶ Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, den Begriff des Flächennutzungsplans vorerst einzuordnen und zu erläutern. Dies geschieht im Kapitel „Flächennutzungsplan und Einflussfaktoren“. Anfänglich wird dabei die historische Entwicklung beleuchtet, sowie die vorlaufenden und übergeordneten Planungen und Konzeptionen aufgezeigt. Zuletzt werden die Aufgaben und rechtlichen Wirkungen des Flächennutzungsplans beschrieben. Sie bilden, neben weiteren Aufgaben, die Grundlage für die Entwicklung der Bebauungspläne. Diese sogenannte Programmierungsfunktion ist das Kernelement der Planungssteuerung. Nach der Begriffseinordnung werden die aktuellen Probleme diskutiert, die sich durch das Einwirken verschiedener Faktoren auf den Flächennutzungsplan ergeben. Durch diese kann die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans begrenzt werden. Diese Begrenzung ist Grundlage für eine empirische Untersuchung.

¹² Vgl. Atteslander, 2010, S. 21; Bellinger, 2015, S. 7; Döring und Bortz, 2016, S. 24 – 35; Kromrey et al., 2016, S. 69 – 72.

¹³ Vgl. Andermann, 2006, S. 31; Atteslander, 2010, S. 22; Bellinger, 2015, S. 7; Diekmann, 2016, S. 187.

¹⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 22; Diekmann, 2016, S. 187; Kromrey et al., 2016, S. 70.

¹⁵ Vgl. Alemann und Forndran, 2005, S. 80; Bellinger, 2015, S. 7; Diekmann, 2016, S. 188.

¹⁶ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 17 - 19.

Die nächste Phase des Forschungsprozesses bildet das Erkenntnisinteresse der Arbeit. Dieses Erkenntnisinteresse leitet sich aus den aufgegriffenen Problemen ab.¹⁷ Das Erkenntnisinteresse ist also das forschungsleitende Bemühen um kognitives Verständnis.¹⁸ Im Kapitel „Erkenntnisinteresse an der kommunalpraktischen Anwendung“ werden daher aus dem Problem der Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan die Ziele der Arbeit abgeleitet. Diese Ziele sind einerseits, zu klären, wie in der Praxis tatsächlich mit dem Flächennutzungsplan gesteuert wird und andererseits, zu ergründen, weshalb er seine Steuerungswirkung gegebenenfalls nicht entfalten kann. Die Gewinnung von Erkenntnissen zu diesen beiden Themen bilden die Teilziele dieser Arbeit.

Von diesem Erkenntnisinteresse ausgehend wird in der nächsten Phase ein Überblick über den aktuellen Stand der Forschung gewonnen.¹⁹ Dabei wird die Problemstellung in bereits vorhandene Kenntnisse eingeordnet.²⁰ Den Einstieg in die Darstellung des Forschungsstands bildet die gegenwärtige Diskussion um die Angleichung der europäischen Planungssysteme. Dieser Einstieg gibt damit den notwendigen internationalen Ausblick des Forschungsvorhabens. Danach folgt die Betrachtung der historischen Entwicklung der maßgeblichen Literatur in Deutschland. Damit werden für die relevanten Probleme die Forschungslücken aufgedeckt. Es wird also aufgezeigt, welche thematischen Aspekte bisher vernachlässigt wurden. Aus diesen Lücken lässt sich die Zielsetzung der Forschung ableiten. In der vorliegenden Dissertation geschieht dies im Kapitel „Stand der Forschung zur praktischen Überprüfung der Steuerungswirkung“. Zwar gibt es umfangreiche wissenschaftliche Literatur zum Flächennutzungsplan. Jedoch gibt es zu seinen Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen als kommunales Steuerungsinstrument in der Bundesrepublik Deutschland keine Analyse, die auf die aktuellen Probleme bezogen ist.

Schon bei der Problembenennung spielen genau umrissene Vorstellungen über den zu untersuchenden Gegenstand eine wichtige Rolle.²¹ Diese theoretischen Vorstellungen sind in

¹⁷ Vgl. Eberhard, 1999, S. 17.

¹⁸ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 5; Lamnek und Krell, 2016, S. 57; Thommen <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteressev8.html> S. 1. [abgefragt am 10. Februar 2017]

¹⁹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 183.

²⁰ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 70.

²¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 43.

der vierten Phase in eine Hypothese zu übersetzen.²² Dabei bezieht sich die Hypothese nicht unbedingt auf eine einzelne Fragestellung, sondern auf einen Fragenkomplex.²³ Dieser Komplex von Forschungsfragen leitet sich aus der Hypothese ab und ermöglicht durch die Beantwortung auch eine Aussage zu dieser. Dieser Fragekomplex wird im Kapitel „Wirkungen des Flächennutzungsplans“ erarbeitet. Um die Eignung des Flächennutzungsplans zu untersuchen, werden auf zwei Ebenen verschiedene Forschungsfragen abgeleitet. Auf der ersten Ebene wird erörtert, wie viel Prozent der Bebauungspläne den ursprünglichen Darstellungen des Flächennutzungsplans entsprechen. Darauf aufbauend wird gefragt, ob der Flächennutzungsplan seine Programmierungsfunktion tatsächlich erfüllt und demzufolge ein geeignetes kommunales Steuerungsinstrument darstellt. Auf der zweiten Ebene werden die Einflussfaktoren überprüft. Hier wird gefragt, welche Gebietstypen von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bestehenden Flächennutzungsplan neu festgesetzt werden und welche Gebietstypen von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bestehenden Flächennutzungsplan nachträglich verändert werden. Um eine Analyse aufbauen zu können, wird gefragt, aus welchen Gründen die Programmierungsfunktion nicht greift. Mit dieser Herangehensweise ergibt sich ein wissenschaftlicher und praktischer Mehrwert anhand der vorliegenden Arbeit.

In der fünften Phase des Forschungsprozesses erfolgt die Operationalisierung.²⁴ Es wird eine wissenschaftliche Methode ausgewählt, anhand derer die soziale Wirklichkeit systematisch analysiert wird.²⁵ Es wird also eine Untersuchungsform festgelegt. Neben der Untersuchungsform muss auch der zu untersuchende Datenumfang festgelegt werden.²⁶ Außerdem werden Objekte festgelegt, bei denen die Merkmale gemessen werden sollen.²⁷ Im Kapitel „Darstellung des methodischen Aufbaus“ wird dieser Auswahlprozess beschrieben. Um die Forschungsfragen beantworten zu können, werden die möglichen wissenschaftlichen Methoden zur Datenerhebung erläutert und ausgewählt. Dabei wird dargelegt wie die

²² Vgl. Diekmann, 2016, S. 189.

²³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 43; Bryman und Bell, 2015, S. 10 – 11.

²⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 37 – 38; Döring und Bortz, 2016, S. 228; Kromrey, 2006, S. 71, S. 329.

²⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 54.

²⁶ Vgl. Diekmann, 2016, S. 194; Döring und Bortz, 2016, S. 214 - 215

²⁷ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 71.

Datenerhebung konkret ausgestaltet wird, also welche Kategorien und welche Untersuchungseinheiten gebildet werden. In diesem Zusammenhang werden auch die Herausforderungen und Grenzen der durchzuführenden Untersuchung beleuchtet.

In der folgenden Phase erfolgt die Darstellung der Ergebnisse des Forschungsprozesses.²⁸ Zunächst werden die Daten erfasst und in eine analysefähige Form übertragen.²⁹ Für die Veranschaulichung der Ergebnisse werden dabei mathematische und statistische Verfahren angewendet.³⁰

Im Kapitel „Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung“ werden anfangs die verschiedenen Möglichkeiten zur statistischen Darstellung erläutert. Diese Darstellungsverfahren sind die Grundlage für die Untersuchung, also der Übertragung in eine analysefähige Form. Danach werden die Ergebnisse der Forschungsfragen, die mit Hilfe der wissenschaftlichen Methoden gewonnen wurden, grafisch dargestellt und vermittelt.

Die siebte und letzte Phase des Forschungsprozesses bilden die Diskussion und Interpretation der Ergebnisse.³¹ Die einzelnen Forschungsfragen werden beantwortet und die Forschungshypothese geprüft.³² Im Rahmen der kritischen Auseinandersetzung mit den Ergebnissen wird analysiert, wie die formulierte Hypothese einzuordnen ist und ob damit die Forschungslücke geschlossen wurde. Diese Verbindung der Ergebnisse mit der Hypothese und den damit verbundenen Forschungsfragen ist das Kernelement dieser Phase.³³ Dadurch kann eine Gesamtaussage über den Untersuchungsgegenstand getroffen werden. Außerdem werden die Grenzen der Aussagekraft der Studie aufgedeckt.³⁴

Das Kapitel „Diskussion und Interpretation der Ergebnisse“ beginnt mit der Auswertung der Untersuchungsergebnisse. Anschließend werden die Ergebnisse interpretiert. Diese Interpretation basiert auf der Überprüfung der Hypothese von der Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsmodell. Somit werden Aussagen zur Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans getroffen. Zuletzt wird diskutiert, wie die

²⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 21.

²⁹ Vgl. Diekmann, 2016, S. 196.

³⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 245.

³¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 21; Bryman und Bell, 2015, S. 13.

³² Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 25.

³³ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 71.

³⁴ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 25.

Ergebnisse in Wissenschaft und Praxis verwendet werden können. Dabei werden auch die Grenzen dieser Interpretation beschrieben und bewertet.

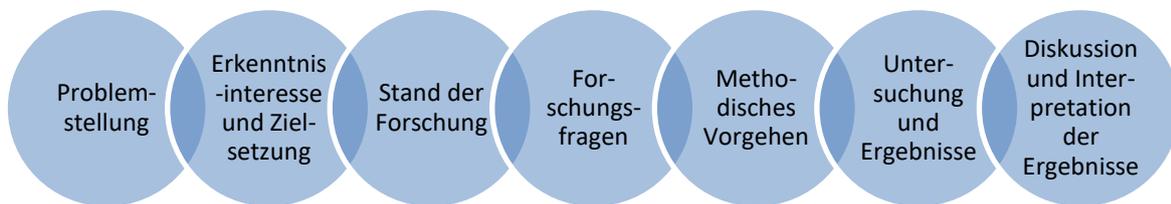


Abbildung 1: Die sieben Phasen des Forschungsprozesses³⁵

Die abschließende Zusammenfassung erfolgt nach der Durchführung der sieben Phasen des Forschungsprozesses. Sie stellt einerseits die Übersicht über den Forschungsablauf der Untersuchung dar und andererseits noch einmal das Wesentliche der Arbeit heraus. Besonders betont wird der Neuigkeitswert der Erkenntnisse für Wissenschaft und Praxis in Bezug auf die aufgezeigte Problemstellung.³⁶

Neben der Verbindlichkeit der Ergebnisse, welche durch den beschriebenen empirischen Forschungsprozess gewährleistet wird, ist ein Stichtag festzulegen, bis zu welchem die Entwicklungen in der wissenschaftlichen Diskussion einerseits und in der Gesetzgebung andererseits noch berücksichtigt werden. Soweit in dieser Arbeit nichts anderes angegeben wird, ist dieser Stichtag für die Berücksichtigung von wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Rechtsänderungen der 1. Januar 2018.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird im folgenden Text auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Im vorliegenden Text wird durchgängig die männliche Form benutzt. Im Sinne der Gleichbehandlung sind diese Bezeichnungen als nicht geschlechtsspezifisch zu betrachten, sondern schließen beide Formen gleichermaßen ein.

³⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

³⁶ Vgl. Vollmer, 2008, S. 125.

2. Flächennutzungsplan und Einflussfaktoren

In diesem Kapitel wird der Begriff des Flächennutzungsplans im ersten Teil zunächst eingeordnet und erläutert. Dies dient dazu, die Vorstellung der sozialen Wirklichkeit, die genau untersucht werden soll, zu vermitteln. Danach werden im zweiten Teil Faktoren aufgezeigt, die auf den Flächennutzungsplan einwirken. Diese Faktoren können die Wirkungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans begrenzen. Hieraus ergibt sich die Problemstellung. Durch die Auseinandersetzung mit diesen Einflussfaktoren, werden die Probleme ausformuliert und definiert. Dadurch erfolgt die Abgrenzung des wissenschaftlichen Problems und der Nachweis des Bedarfs einer empirischen Untersuchung wird erbracht.

2.1. Einordnung und Begriffserläuterung

Für die Einordnung und Begriffserläuterung wird im ersten Abschnitt die historische Entwicklung des Flächennutzungsplans nachgezeichnet. Anschließend findet eine baurechtliche Einordnung statt. Dabei werden zunächst Bauplanung und Bauordnung voneinander abgegrenzt und danach die übergeordneten Planungen dargestellt, um so den Flächennutzungsplan hierarchisch zu systematisieren. Anschließend werden die Aufgaben und die rechtlichen Wirkungen beschrieben. Im letzten Abschnitt wird das Aufstellungsverfahren beleuchtet.

2.1.1. Historische Entwicklung

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts waren hoheitliche Regelungen für die Nutzung von Raum, Grund und Boden von geringer Bedeutung.³⁷ Zwar gab es im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Denkschule, die Theorien zu rationaler Planung hervorbrachte, die liberale

³⁷ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 78; Koch und Hendler, 2015, S. 188 – 189; Rinsdorf, 2004, S. 22.

Gesellschaftsauffassung setzte sich jedoch in dieser Zeit durch³⁸. Der Staat sollte sich nach Ansicht dieser politischen Strömung darauf beschränken, Freiheit und Sicherheit des sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu gewährleisten.³⁹ Im liberalen Staat des 19. Jahrhunderts gab es daher zunächst keine explizit raumbezogene Politik.⁴⁰

Mit der zunehmenden Industrialisierung und dem damit einhergehenden Bevölkerungswachstum, stieg die Bautätigkeit in den Städten stark an. Dadurch verstärkte sich bei den Bewohnern langsam ein Bedürfnis nach hoheitlichen Regelungen dieser Bautätigkeiten.⁴¹ Dieses Bedürfnis löste jedoch den auch noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vorherrschenden Liberalismus noch nicht ab. Beschränkungen der Baufreiheit waren trotz aller Probleme weiterhin nur zur Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit zulässig.⁴² Bevölkerungsbällung musste erst tatsächlich als Problem wahrgenommen werden, um politisch Beachtung zu finden. Nur durch die immer schlechteren Lebensbedingungen der Bewohner von Industriegroßstädten erfolgte eine allmähliche Abkehr vom Liberalismus, dem Ausbau der Leistungsverwaltung und einer umfangreicheren Daseinsvorsorge.⁴³ Aus den Bemühungen diese nun erkannte Urbanisierungs-Problematik zu bewältigen, entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Raumordnung und die Landesplanung.⁴⁴

Im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Deutschland noch von der Selbstständigkeit seiner Einzelstaaten geprägt. Daher bildeten sich zunächst sehr unterschiedliche Lösungswege heran.⁴⁵ Vorreiter waren dabei die großen Ballungsräume.⁴⁶

³⁸ Vgl. Comte, 1853, S. 60 – 65; Engels, 1931, S. 60 – 66; Marx, 1947, S. 100 - 102.

³⁹ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 77 – 78; Smith, 1811, S. 138 – 139.

⁴⁰ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 78.

⁴¹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 48.

⁴² Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 81; Rinsdorf, 2004, S. 22 - 23.

⁴³ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 78.

⁴⁴ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 48; Gleichzeitig entwickelte sich jedoch auch das Eingriffsrecht zur Abwehr von Gefahren weiter. Über mehrere Zwischenstufen ist es der Vorläufer des heutigen Bauordnungsrechts. Die beiden politischen Strömungen des 20. Jahrhunderts finden sich also im heutigen Baurecht in Deutschland wieder. Während der Liberalismus die Grundlage für das Bauordnungsrecht bildet, basiert das Bauplanungsrecht auf den Ideen der Befürwortung eines lenkenden Staates mit einer Leistungsverwaltung (vgl. hierzu Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 81).

⁴⁵ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 23.

⁴⁶ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 83.

Hierfür gibt es drei wichtige Beispiele. 1911 entstand der Verband Groß Berlin. Dieser war als kommunaler Zweckverband, ein Zusammenschluss des Stadtkreises Berlin mit anderen Stadt- und Landkreisen sowie Gemeinden. Die Planung bezog sich auf den Verkehr, Freiflächen und das Siedlungswesen.⁴⁷ Weiter ist die Gründung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk im Jahr 1920 zu nennen. Der Verband bestand bei der Gründung aus mehr als zwei Dutzend Stadt- und Landkreisen. Hier sollten der öffentliche Nahverkehr gesteuert und Freiflächen gesichert werden.⁴⁸ Neben den Ballungsräumen ist das dritte wichtige Beispiel das Königreich Sachsen zu nennen. Dieses versuchte bei der Aufstellung von Plänen, einen möglichst umfangreichen Ausgleich der verschiedenen Bodennutzungsinteressen herzustellen.⁴⁹

Nach Vorbild der Verbände in den Ballungsräumen entstanden in zahlreichen Regionen sogenannte Landesplanungsverbände. 1929 schlossen sie sich zur Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen zusammen.⁵⁰ Hierbei wurde versucht ein reichseinheitliches Städtebaurecht zu entwickeln.⁵¹ Dabei herrschte bereits allgemein die Meinung vor, dass Planung notwendig sei. Die Basis hierfür waren die bereits erkennbare Globalisierung und die Misere der Arbeiter im 19. Jahrhundert.⁵² Die inhaltliche Ausbildung dieser Planung war jedoch umstritten. Einerseits herrschte innerhalb des Siedlungsverbands Ruhrkohlebezirk die Meinung vor, Landesplanung sollte sich auf die wichtigsten Handlungsfelder beschränken, in denen Planaufgaben anstehen. Andernfalls bestehe die Gefahr sich zu übernehmen.⁵³ Nicht zuletzt von Wirtschaftsvertretern kamen dagegen Forderungen, die Landesplanung mit der Wirtschaftsplanung zu verbinden und zu einer umfassenden Raumordnung, also letztlich einer flächendeckenden Reichsplanung auszuweiten. Der von Langen geprägte Begriff der „Raumordnung“ wurde hier erstmals populär.⁵⁴ Ansätze, diese unterschiedlichen

⁴⁷ Vgl. Zweckverbandsgesetz für Großberlin, 1911, S. 1ff; Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 83; Koch und Hendl, 2015, S. 48.

⁴⁸ Vgl. Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 1920, S. 2ff; Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 87 – 88; Koch und Hendl, 2015, S. 48

⁴⁹ Vgl. BauG, 1904, S. 1ff; Koch und Hendl, 2015, S. 190; Rinsdorf, 2004, S. 23 - 24.

⁵⁰ Vgl. Koch und Hendl, 2015, S. 48 – 49.

⁵¹ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 25.

⁵² Vgl. Fürst, 2008, S. 26.

⁵³ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 100.

⁵⁴ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 100; Langen, 1929, S. 1 – 13.

Ausformungen in Deutschland zusammenzuführen, scheiterten in der Weimarer Republik jedoch aufgrund des Machtwechsels 1933.⁵⁵

Während der Zeit des Dritten Reichs von 1933 bis 1945 erfolgte eine deutliche Intensivierung der Raumordnung und Landesplanung.⁵⁶ Die Nationalsozialisten bauten auf den Ideen zur Raumordnung auf, die bereits in der Weimarer Republik abgeleitet wurden.⁵⁷ Ergänzt wurden diese Ideen um die biologisch-rassistische Argumentation vom organischen Zusammenhang von Volk, Rasse und Landschaft.⁵⁸ Es herrschte ein technokratisches Planungsverständnis. Planung wurde als Instrument staatlicher Führung und als technisches Mittel zur Politikvorbereitung verstanden.⁵⁹ Die Landesbehörden wurden per Gesetz ermächtigt, Flächen zu Wohnsiedlungsgebieten zu erklären. Innerhalb dieser Gebiete waren sogenannte Wirtschaftspläne aufzustellen.⁶⁰ 1936 wurde die Aufstellung der Wirtschaftspläne an die Gemeinden übertragen. Die Erklärung von Wohnsiedlungsgebieten und die Wirtschaftspläne waren die ersten Vorläufer des Flächennutzungsplans.

Die unmittelbaren Vorläufer generierten sich nach 1945 jedoch aus der Not, die zerstörten Städte wieder aufzubauen.⁶¹ Nach der Konstituierung der Länder im Laufe des Jahres 1946 gingen die meisten Landesregierungen dazu über, Stellen für die Landesplanung einzurichten.⁶² Noch in den 1940er Jahren wurden auf Länderebene die ersten Raumordnungspläne aufgestellt.⁶³ Zudem wurden in den meisten Ländern Gesetze erlassen, die vorsahen, dass die Gemeinden zwei Pläne erlassen. Einen Generalplan und einen Durchführungsplan. Diese sind die unmittelbaren Vorläufer des heutigen zweistufigen kommunalen Bauleitplanverfahrens.⁶⁴ Eine gesamtgesellschaftliche oder

⁵⁵ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 25.

⁵⁶ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 49.

⁵⁷ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 101; Koch und Hendler, 2015, S. 191; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 7 – 8.

⁵⁸ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 102.

⁵⁹ Vgl. Fürst, 2008, S. 26 - 27.

⁶⁰ Vgl. WSG, 1938, S. 1ff.

⁶¹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 192; Rinsdorf, 2004, S. 25.

⁶² Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 116.

⁶³ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 118 – 120.

⁶⁴ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 25.

gesamtwirtschaftliche Planung dagegen, war nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft vorerst tabuisiert.⁶⁵ Auf Bundesebene verlief die Entwicklung daher anfangs schleppend. Erst langsam setzte sich die Erkenntnis durch, dass auch ein freiheitlicher und marktwirtschaftlicher Staat nicht auf Planung verzichten kann.⁶⁶ Erst 1960 wurde das Bundesbaugesetz erlassen, wodurch erstmals ein bundeseinheitliches Städtebaurecht begründet wurde.⁶⁷ Die Bauleitplanung wurde darin grundsätzlich den Gemeinden übertragen und war zweistufig. Der vorbereitende Flächennutzungsplan diente als Grobkonzept der städtebaulichen Entwicklung, der rechtsverbindliche Bebauungsplan setzte die Bodennutzung parzellenscharf fest. Diese Systematik wird bis heute beibehalten und gilt seit der deutschen Wiedervereinigung 1990 für die gesamte Bundesrepublik Deutschland.⁶⁸

2.1.2. Baurechtliche Einordnung

Die baurechtliche Einordnung findet auf zwei Ebenen statt. Im ersten Unterabschnitt wird die Trennung des Baurechts in Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht betrachtet. Die Stellung des Flächennutzungsplans innerhalb dieser Ebene wird dabei abgegrenzt. Im zweiten Unterabschnitt wird das hierarchisch aufgebaute System der Raumplanung in Deutschland dargestellt. Für den Flächennutzungsplan wird beschrieben, wie er sich in diese Hierarchie einfügt.

2.1.2.1. Abgrenzung Bauplanungsrecht

Der Begriff des Baurechts bezieht sich auf Vorschriften des Privat- und des Verwaltungsrechts, die die Art und das Ausmaß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, die Ordnung der Bebauung und die Rechtsverhältnisse der an der Erstellung eines Bauwerks Beteiligten

⁶⁵ Vgl. Blotevogel und Schelhaas, 2011, S. 122; Fürst, 2008, S. 28.

⁶⁶ Vgl. Fürst, 2008, S. 28; Koch und Hendler, 2015, S. 49, S. 193 – 194.

⁶⁷ Vgl. BauGB, 1960, S. 1ff; Battis et al., 2016, S. 4.

⁶⁸ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 23 – 26.

regeln.⁶⁹ Differenziert wird dabei zwischen dem privaten und dem öffentlichen Baurecht.⁷⁰ Das private Baurecht behandelt dabei die zivilrechtlichen Beziehungen, also die Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern, insbesondere hinsichtlich des Baugeschehens, der Nutzung des Eigentums an Grund und Boden sowie nachbarschützenden Aspekten.⁷¹ Es wird vom Grundsatz der bürgerlich-rechtlichen Baufreiheit beherrscht, die sich aus § 903 des BGB ableiten lässt.⁷² Das öffentliche Baurecht demgegenüber enthält die Regeln, denen die bauliche Nutzung der Grundstücke im öffentlichen Interesse unterliegt.⁷³ Privates und öffentliches Baurecht sind weitgehend voneinander unabhängig.⁷⁴ Die Flächennutzungsplanung ist dem öffentlichen Baurecht zuzuordnen.

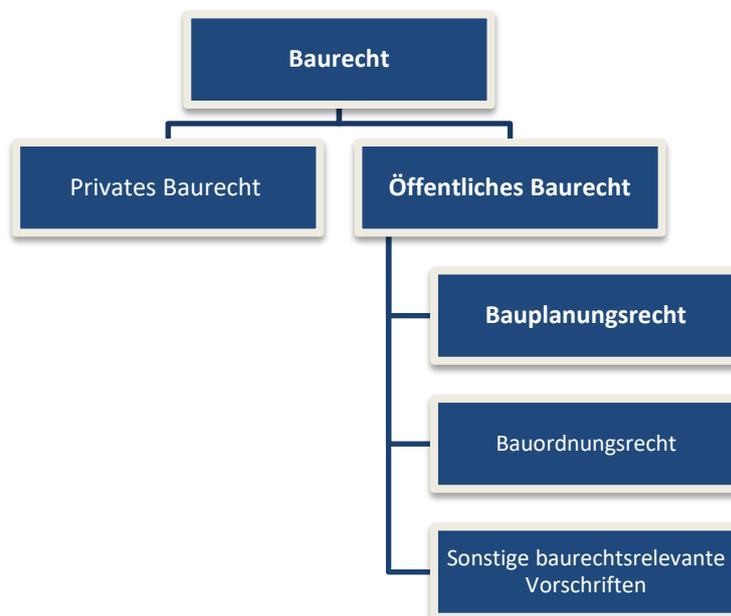


Abbildung 2: Baurechtliche Einordnung der Flächennutzungsplanung⁷⁵

⁶⁹ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 1.

⁷⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 1 – 2; Erbguth, 2015, S. 1; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 1 – 2.

⁷¹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 11; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 2 – 3.

⁷² Vgl. Battis et al., 2016, S. 2; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 2 – 3.

⁷³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 2 – 4; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 1.

⁷⁴ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 3 – 5.

⁷⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

Das öffentliche Baurecht umfasst die Gesamtheit der Vorschriften, die die Zulässigkeit, die Grenzen, die Ordnung und die Förderung der baulichen Nutzung des Bodens betreffen.⁷⁶ Es verwirklicht also das öffentliche Interesse an der Ordnung und Lenkung der Grundstücksnutzung und des Baugeschehens.⁷⁷ Auch im Rahmen des öffentlichen Baurechts lässt sich wieder eine Unterscheidung treffen. Spezifiziert wird nach dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht, sowie nach sonstigen baurechtsrelevanten Vorschriften.⁷⁸

Das Bauplanungsrecht regelt die rechtliche Qualität des Bodens und seiner Nutzung.⁷⁹ Es teilt das Gemeindegebiet in drei Teile ein.⁸⁰ Entweder liegt ein rechtlicher Baubereich, also ein Bebauungsplan (vgl. § 30 BauGB), ein faktischer Baubereich, also Innenbereich (vgl. § 34 BauGB) oder der Außenbereich (vgl. § 35 BauGB) vor. Innerhalb dieser Bereiche regelt das Bauplanungsrecht die Zulässigkeit von baulichen Nutzungen. Bauplanungsrechtliche Normen regeln zudem die Vorbereitung und Leitung dieser Nutzungen, insbesondere durch Pläne, welche die Rechtsqualität des Bodens festlegen.⁸¹ Man spricht vom Städtebaurecht oder Stadtplanungsrecht.⁸²

Das Bauordnungsrecht regelt die Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art am Bauwerk. Weiter enthält es Regelungen zum Baugenehmigungsverfahren, zur Ordnung des Bauvorgangs, der Unterhaltung und Instandsetzung baulicher Anlagen sowie der Bekämpfung der von ihnen ausgehenden Gefahren.⁸³ Das Bauordnungsrecht ist also nicht zuletzt Sicherheitsrecht.⁸⁴ Der bauordnungsrechtliche Baugenehmigungstatbestand verklammert das Bauordnungsrecht mit dem Bauplanungsrecht.⁸⁵

⁷⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 1; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 5 – 6.

⁷⁷ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 5.

⁷⁸ Vgl. Erbguth, 2015, S. 1; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 5 – 7.

⁷⁹ Vgl. BverfG 3,407 (423); Battis et al., 2016, S. 3.

⁸⁰ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 169.

⁸¹ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 5.

⁸² Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 23 – 25.

⁸³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 2; Erbguth, 2015, S. 4; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 6.

⁸⁴ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 26.

⁸⁵ Vgl. Erbguth, 2015, S. 5.

Darüber hinaus gibt es auch in anderen Rechtsgebieten Vorschriften, die regeln, wie ein Grundstück baulich genutzt werden darf.⁸⁶ Die Flächennutzungsplanung ist dem Bauplanungsrecht zuzuordnen.

2.1.2.2. Das System der Raumplanung in Deutschland

Grund und Boden sind ein unvermehrbarer Ausschnitt der Erdoberfläche. Das deutsche Recht hat ein System an Planungen hervorgebracht, die die Inanspruchnahme dieses Ausschnitts der Erdoberfläche steuern. Dieses System ist die Raumplanung. Sie soll einem Ausgleich aller privaten und öffentlichen Interessen dienen.⁸⁷ Die Raumplanung ist für die kommunale Planung die vorlaufende und übergeordnete Planung und Konzeption.⁸⁸ Sie ist die planerische Bestimmung der Raumnutzung und Raumfunktionen.⁸⁹

Bei der räumlichen Gesamtplanung tritt sie auf drei Ebenen in Erscheinung.⁹⁰ Diese drei Ebenen entsprechen den drei Ebenen des Staatsaufbaus in der Bundesrepublik Deutschland.⁹¹ Die Planung unterliegt dabei gemäß § 1 Abs. 3 ROG dem sogenannten Gegenstromprinzip.⁹² Einerseits sind die Planungen einer Ebene demnach von der nachfolgenden Ebene zu berücksichtigen. Andererseits soll dabei jedoch die raumordnerische Planung jeweils an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden. Örtliche und überörtliche Planungen sind also aufeinander abzustimmen.⁹³ Dies soll zu einer strukturellen Harmonie zwischen Gesamt- und Teilräumen führen.⁹⁴

⁸⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 6; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 6.

⁸⁷ Vgl. Fürst, 2008, S. 70; Rinsdorf, 2004, S. 26.

⁸⁸ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 81.

⁸⁹ Vgl. Fürst, 2008, S. 71.

⁹⁰ Vgl. Fürst, 2008, S. 75; Koch und Hendler, 2015, S. 44.

⁹¹ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 74 - 76; Hesse und Ellwein, 2012, S. 163, S. 194.

⁹² Vgl. Fürst, 2008, S. 72; Koch und Hendler, 2015, S. 46; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 81.

⁹³ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 82; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 79.

⁹⁴ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 46.

Die oberste Ebene des politischen Systems in Deutschland bildet die Bundesebene.⁹⁵ Zwar geht das Grundgesetz von der Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Bundesländer aus. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland sind dabei gemäß Art. 30 GG Glieder des Bundes, die das Grundgesetz als Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter, Hoheitsmacht versteht. Daraus ergibt sich, dass alle nicht ausdrücklich erwähnten Kompetenzen den Ländern zustehen.⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch dem Bund eine ausschließliche gesetzgeberische Vollkompetenz kraft Natur der Sache über die Gestaltung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland zugestanden.⁹⁷ Diese Gesetzgebungskompetenz drückt sich im Raumordnungsgesetz aus. Gemäß § 1 Abs. 1 und 2 ROG, bezieht sich die Aufgabe der Bundesraumordnung, auf die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums sowie der Teilräume der Bundesrepublik Deutschland.⁹⁸ Die Aufgabenerfüllung erfolgt durch Raumordnungspläne.⁹⁹

Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus 16 Bundesländern. Diese stellen die zweite Ebene des Staatsaufbaus dar.¹⁰⁰ Auf der Ebene der Bundesländer tritt die Raumplanung in zwei Varianten auf. Die erste Variante ist die sogenannte Landesplanung. Diese bezieht sich auf die Gesamtfläche des jeweiligen Bundeslandes.¹⁰¹ Die zweite Variante ist die Regionalplanung. Sie ist gem. § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG Landesplanung bezogen auf eine Teilfläche eines Landes. Die Regionalplanung ist dabei Mittler zwischen der kommunalen und der Landesplanung.¹⁰² Daneben existieren bei der Raumplanung die räumlichen Fachplanungen. Sie dienen der Wahrnehmung spezieller Fachbelange.¹⁰³

Die dritte Ebene des Staatsaufbaus in Deutschland bilden die Gemeinden.¹⁰⁴ Auf dieser Ebene findet Raumplanung als Bauleitplanung statt. Die Bauleitplanung stellt eine Angelegenheit der

⁹⁵ Vgl. Hesse und Ellwein, 2012, S. 165.

⁹⁶ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 77 - 78; Hesse und Ellwein, 2012, S. 165

⁹⁷ Vgl. BverfG 3, 407 (424); Battis et al., 2016, S. 3; Koch und Hendler, 2015, S. 36.

⁹⁸ Vgl. Fürst, 2008, S. 71; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 32.

⁹⁹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 46.

¹⁰⁰ Vgl. Präambel des GG, 2014, S. 1; Bogumil und Jann, 2009, S. 77 - 78; Hesse und Ellwein, 2012, S. 164 - 165.

¹⁰¹ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 81; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 44 - 45.

¹⁰² Vgl. Fürst, 2008, S. 85; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 7.

¹⁰³ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 43; Rinsdorf, 2004, S. 29.

¹⁰⁴ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 103; Hesse und Ellwein, 2012, S. 198 - 199.

örtlichen Gemeinschaft dar.¹⁰⁵ Dies leitet sich aus dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ab.¹⁰⁶ Dennoch sind die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die übergeordneten Planungen anzupassen.¹⁰⁷ Die Abstufung von der größeren zur kleineren Einheit setzt sich innerhalb der gemeindlichen Ebene fort. Die Bauleitplanung besteht einerseits aus der Flächennutzungsplanung, die sich gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB auf das gesamte Gemeindegebiet bezieht, sowie der Bebauungsplanung, welche sich gemäß § 9 Abs. 7 BauGB auf ein gemeindliches Teilgebiet bezieht.¹⁰⁸

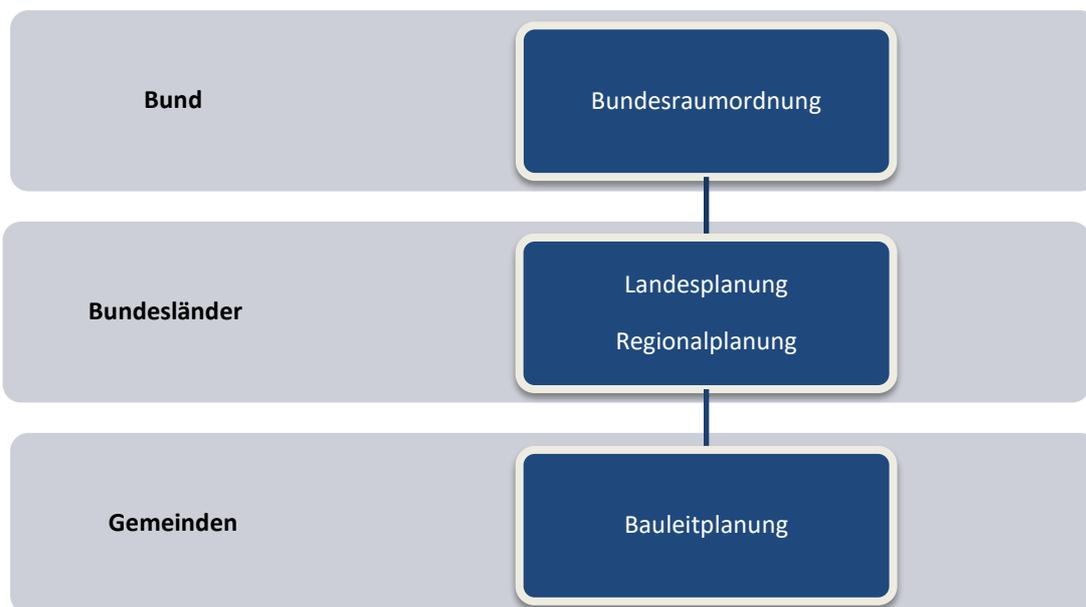


Abbildung 3: Das System der Raumplanung in Deutschland¹⁰⁹

¹⁰⁵ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S.44.

¹⁰⁶ Vgl. Engels und Krausnick, 2015, S. 75 – 76; Erbguth, 2015, S. 10; Koch und Hendler, 2015, S. 206 – 207; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 16; Weber und Köppert, 2013, S. 12.

¹⁰⁷ Vgl. Battis et al., 2016, S. 32 – 33; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 82; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 22; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 7 – 10.

An verschiedenen Stellen dieser Arbeit müssen landesrechtliche Regelungen oder, wie hier, Arbeitshinweise betrachtet werden. Wann immer dies im Rahmen dieser Arbeit notwendig wird, werden die Regelungen oder Arbeitshinweise des Freistaats Bayern verwendet. Dies ergibt sich aus dem Untersuchungsgegenstand, auf welchen im 5. Kapitel näher eingegangen wird.

¹⁰⁸ Vgl. Battis et al., 2016 S. 153; Erbguth, 2015, S. 77; Koch und Hendler, 2015, S. 44.

¹⁰⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.3. Aufgaben und rechtliche Wirkungen

Die Aufgabe des Flächennutzungsplans ist es gemäß § 1 Abs. 1 BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten.¹¹⁰ Im Folgenden wird verdeutlicht, wie ein Flächennutzungsplan wirken soll. Dabei wird im ersten Unterabschnitt seine Funktion als Grundlage für die Entwicklung von Bebauungsplänen beleuchtet. Im zweiten Abschnitt werden die weiteren Wirkungen und Funktionen beschrieben.

2.1.3.1. Grundlage für Entwicklung der Bebauungspläne

Die gemeindliche Bauleitplanung erfolgt in zwei Stufen.¹¹¹ Beim Flächennutzungsplan handelt es sich um die vorbereitende, beim Bebauungsplan um die verbindliche Bauleitplanung.¹¹²

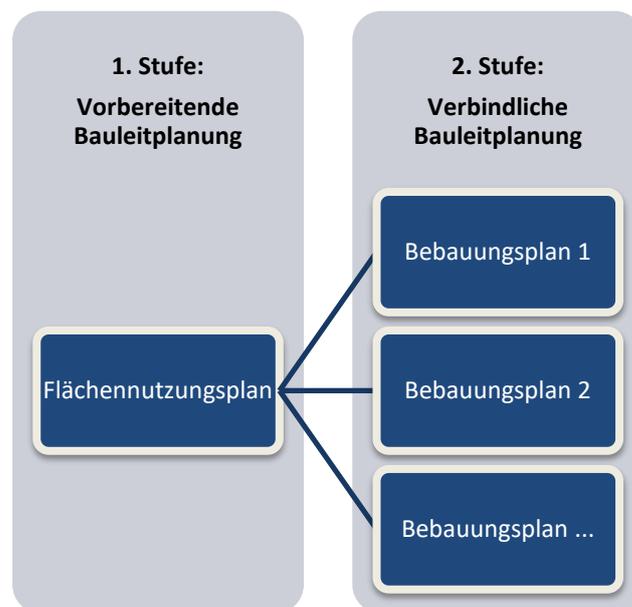


Abbildung 4: Zwei Stufen der Bauleitplanung¹¹³

¹¹⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 11; Erbguth, 2015, S. 76; Koch und Hendler, 2015, S. 85; Rinsdorf, 2004, S. 31; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 31.

¹¹¹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 186; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 31 – 33.

¹¹² Vgl. Erbguth, 2015, S. 76; Fürst, 2008, S. 90.

¹¹³ Quelle: Eigene Darstellung.

Der Flächennutzungsplan soll gemäß § 1 Abs. 6 BauGB in die absehbare und gewünschte Entwicklung der Gemeinde insgesamt eingebettet sein.¹¹⁴ Er soll gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB für das ganze Gemeindegebiet, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung, nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde, in den Grundzügen darstellen.¹¹⁵ Der Flächennutzungsplan enthält also die Grundzüge der Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet. Er weist somit eine allgemeine, generalisierende und typisierende Darstellung der Art der Bodennutzung auf. Durch die Beschränkung auf die Grundzüge soll genug Raum für die Entwicklung der Bebauungspläne bleiben. Durch diese Abstrahierung soll der Flächennutzungsplan planungssystematisch so unbelastet bleiben, dass er großräumige Nutzungskonflikte aufdecken, abklären und lenken kann, um sie dann einer planerischen Lösung durch die Bebauungspläne zuzuführen.¹¹⁶ Der Flächennutzungsplan stellt somit ein planungsbindendes Programm dar, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet.¹¹⁷ Der Flächennutzungsplan hat im Verhältnis zum Bebauungsplan also eine Programmierungsfunktion.¹¹⁸ § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB verdeutlicht dies und gibt die Vorgabe, Bebauungspläne grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.¹¹⁹ Man spricht vom sogenannten Entwicklungsgebot.¹²⁰ Der Bebauungsplan, der verbindlich festsetzt, für welche Nutzungen eine Fläche innerhalb der Gemeinde zur Verfügung steht, muss sich aus dem Flächennutzungsplan ableiten lassen.¹²¹ Die Pläne sind also durch ein Ableitungsverhältnis miteinander verbunden.¹²²

¹¹⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 38; Erbguth, 2015, S. 77.

¹¹⁵ Vgl. Battis et al., 2016, S. 153.

¹¹⁶ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 23.

¹¹⁷ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 21.

¹¹⁸ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 252.

¹¹⁹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 76.

¹²⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 194; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 280.

¹²¹ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 95 – 96.

¹²² Vgl. Erbguth, 2015, S. 76.

Die Aussagen des Flächennutzungsplans sollen im Bebauungsplan konkretisiert und verfeinert werden.¹²³ Der Bebauungsplan enthält gemäß § 8 Absatz 1 BauGB rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung.¹²⁴ Seine Vorgaben sind parzellenscharf und betreffen gemäß § 9 Absatz 1 BauGB die bauliche und nichtbauliche Nutzung.¹²⁵

Es gibt jedoch Fallarten, die Ausnahmen von der Zweistufigkeit vorsehen.¹²⁶

Der Flächennutzungsplan ist gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB dann nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Dies trifft bei einfachen Planungsfällen des ländlichen Raums zu.¹²⁷

Außerdem kann gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 BauGB der Bebauungsplan vor dem Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der Bebauungsplan der städtebaulichen Entwicklung nicht entgegensteht. Hierbei handelt es sich um den sogenannten vorzeitigen Bebauungsplan.¹²⁸

Das Baurecht regelt eine weitere Besonderheit, die von der juristischen Literatur jedoch nicht als Ausnahme von der Zweistufigkeit bewertet wird.¹²⁹

§ 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB regelt das sogenannte Parallelverfahren. Das Bebauungsplanverfahren kann demnach parallel zum Flächennutzungsplanverfahren durchgeführt werden, wenn zu erwarten ist, dass die künftigen Darstellungen der Pläne übereinstimmen. Der Bebauungsplan kann gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB sogar vor dem Flächennutzungsplan bekannt gegeben werden, wenn eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit dem Flächennutzungsplan stattfindet.¹³⁰ Zu betrachten sind dabei zwei unterschiedliche Fallkonstellationen.¹³¹ Entweder liegt in der Gemeinde noch kein Flächennutzungsplan vor. Dann würde der Bebauungsplan für ein Teilgebiet parallel zum Flächennutzungsplan für das Gesamtgebiet aufgestellt werden. Die

¹²³ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 281.

¹²⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 193 – 194; Erbguth, 2015, S. 78.

¹²⁵ Vgl. Battis et al., 2016, S. 208; Erbguth, 2015, S. 78.

¹²⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 79; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 24 – 25.

¹²⁷ Vgl. Battis et al., 2016, S. 196 – 197; Erbguth, 2015, S. 79; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 25.

¹²⁸ Vgl. Erbguth, 2015, S. 79; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 25; Rinsdorf, 2004, S. 110.

¹²⁹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 197; Erbguth, 2015, S. 79; Rinsdorf, 2004, S. 114.

¹³⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 197.

¹³¹ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 287.

zweite denkbare Variante ist, dass der geplante Bebauungsplan den Festsetzungen des bestehenden Flächennutzungsplans widerspricht. Um solch einen Bebauungsplan verwirklichen zu können, muss der Flächennutzungsplan parallel zum Aufstellungsverfahren des Bebauungsplans geändert werden.¹³²

Der Gesetzgeber bringt mit dem Entwicklungsgebot die Vorstellung von der grundsätzlichen planerischen Priorität des Flächennutzungsplans gegenüber dem Bebauungsplan zum Ausdruck.¹³³ Nicht zuletzt verdeutlicht die BauGB-Novelle von 1998 die hohe Bedeutung des Entwicklungsgebots. Alle Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt werden, sind seither gemäß § 10 Abs. 2 BauGB von einer aufsichtsbehördlichen Kontrolle freigestellt.¹³⁴ Dies vereinfacht das Aufstellungsverfahren für die Gemeinde und bietet dadurch einen Anreiz, das Entwicklungsgebot zu befolgen.¹³⁵ Wenn das Entwicklungsgebot von der Gemeinde missachtet wird, führt dies gemäß § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB jedoch nur dann zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, wenn die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende städtebauliche Entwicklung, beeinträchtigt worden ist. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn der über den Bereich des Bebauungsplans hinausgehende Raum und die übergeordneten Darstellungen des Flächennutzungsplans tangiert sind.¹³⁶

Auch in der Fachliteratur wird die Notwendigkeit der zweistufigen Planung betont. So führen Koppitz und Schwarting aus, dass die Erarbeitung des Flächennutzungsplans grundsätzlich immer geboten sei. Nur so könne die Gemeinde langfristig ihre planerischen Entwicklungsvorstellungen außenwirksam veranschaulichen und vermitteln.¹³⁷

¹³² Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 287.

¹³³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 194.

¹³⁴ Vgl. BauGB, 1997, S. 19.

¹³⁵ Vgl. Erbguth, 2015, S. 78; Vgl. Ausführungen unter 2.1.4.

¹³⁶ Vgl. Battis et al., 2016, S. 1490 – 1491.

¹³⁷ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 24.

2.1.3.2. Weitere Wirkungen und Funktionen

Neben dem Entwicklungsgebot als Kernaufgabe hat der Flächennutzungsplan weitere Wirkungen und Funktionen.

Der Flächennutzungsplan dient gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB als öffentlicher Belang, der ein privilegiertes oder ein sonstiges Vorhaben im Außenbereich, verhindern kann. Dadurch weisen die Darstellungen des Flächennutzungsplans im Außenbereich eine rechtliche Bedeutung für Vorhaben im Außenbereich als öffentlicher Belang auf und entfalten ausnahmsweise externe Bindungskraft.¹³⁸

Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt vor, wenn ein geplantes Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht. Eine Beeinträchtigung genügt, um sogenannte sonstige Vorhaben gemäß § 35 Abs. 2 BauGB unzulässig zu machen.¹³⁹

Privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB sind nur dann unzulässig, wenn ein öffentlicher Belang ihnen konkret entgegensteht. Eine entgegenstehende Darstellung im Flächennutzungsplan reicht daher hier nicht immer, sondern muss auch hinreichend konkretisiert sein.¹⁴⁰

Die Baugenehmigungsbehörde kann gemäß § 15 Abs. 3 BauGB die Entscheidung über Baugenehmigungen im Außenbereich bis zu einem Jahr zurückstellen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ergänzen oder zu ändern.¹⁴¹

Voraussetzung hierfür ist jedoch zudem, dass das Vorhaben die Durchführung einer gemeindlichen Planung unmöglich macht oder wesentlich erschwert. Der Gemeinde wird also mit dem Flächennutzungsplan ein Mittel gegeben, eigentlich zulässige Bauvorhaben in einem von ihr gewünschten Gebiet zu verhindern. Die Gemeinde gewinnt dadurch Zeit um ihre

¹³⁸ Vgl. Battis et al. 2016, S. 609; Koch und Hendler, 2015, S. 252.

¹³⁹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 595; Brukwicki, 2017, S. 40 – 45; Erbguth, 2015, S. 300; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 293; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 241 – 242.

¹⁴⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 575; Erbguth, 2015, S. 292, S. 299; Koch und Hendler, 2015, S. 628 – 629; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 293; Rinsdorf, 2004, S. 209 – 211; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 241.

¹⁴¹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 229 – 230.

Flächennutzungsplanung zu überarbeiten. Eine generelle Verhinderungsplanung ist dabei jedoch nicht zulässig.¹⁴²

Gemäß § 7 BauGB sind andere öffentlich Planungsträger grundsätzlich an den Flächennutzungsplan gebunden und müssen ihre Planungen an diesen anpassen. Diese Regelung gilt jedoch nur, wenn der betroffene Planungsträger im Aufstellungsverfahren beteiligt worden ist¹⁴³ und den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprochen hat.¹⁴⁴ Für das Verhältnis des Flächennutzungsplans zur Fachplanung bedeutet dies eine Vorrangstellung gegenüber der Fachplanung.¹⁴⁵ Die Fachplanung kann sich von der Anpassungspflicht jedoch lösen, wenn sie im Aufstellungsverfahren des Flächennutzungsplans Widerspruch einlegt.¹⁴⁶

Durch einen Flächennutzungsplan stehen der Gemeinde zwei Arten von Vorkaufsrechten für Grundstücke in ihrem Gemeindegebiet zu.¹⁴⁷

Der Gemeinde steht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für unbebaute Flächen im Außenbereich ein Vorkaufsrecht zu, wenn diese im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans liegen und wenn für diese Flächen die Nutzung als Wohngebiet oder Wohnbaufläche dargestellt ist.¹⁴⁸

Des Weiteren kann die Gemeinde gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht zusteht.¹⁴⁹ Zu solchen Gebieten gehören diejenigen, für welche im Flächennutzungsplan Bauflächen oder Baugebiete dargestellt sind und deren Realisierung die Gemeinde ernsthaft erwogen hat.¹⁵⁰

¹⁴² Vgl. Battis et al., 2016, 391 – 392; Koch und Hendler, 2015, S. 345 – 346.

¹⁴³ Vgl. hierzu 2.1.4.

¹⁴⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 188 - 189; Koch und Hendler, 2015, S. 252; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 269.

¹⁴⁵ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 149.

¹⁴⁶ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 153.

¹⁴⁷ Vgl. Battis et al., 2016, S. 428 - 429; Erbguth, 2015, S. 233; Koch und Hendler, 2015, S. 350; Rinsdorf, 2004, S. 261; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 157.

¹⁴⁸ Vgl. Erbguth, 2015, S. 234; Rinsdorf, 2004, S. 265; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 157.

¹⁴⁹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 430; Koch und Hendler, 2015, S. 350; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 157.

¹⁵⁰ Vgl. Erbguth, 2015, S. 234; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 303 – 304.

Zuletzt kann die Gemeinde gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB bebaute Bereiche im Außenbereich, als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, sofern die Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind.¹⁵¹ Der Innenbereich lässt sich also, wenn tatsächlich Bebauung vorhanden ist, weiterentwickeln.¹⁵² Dadurch kann die Gemeinde auch ohne Bebauungsplan Baumöglichkeiten schaffen.¹⁵³

2.1.4. Aufstellungsverfahren

Das förmliche Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans beginnt in der Regel gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch einen Aufstellungsbeschluss der Gemeinde.¹⁵⁴ Um der rechtstaatlichen Bestimmtheit zu genügen, muss der Planaufstellungsbeschluss erkennen lassen, für welchen räumlichen Bereich er gelten soll. Inhaltliche Angaben zur Ausgestaltung müssen nicht gemacht werden, da diese vielmehr erst im Laufe des Verfahrens herausgearbeitet werden müssen.¹⁵⁵ Der Planaufstellungsbeschluss ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB ortsüblich bekannt zu machen.¹⁵⁶ Entsprechendes gilt gemäß § 1 Abs. 8 BauGB, wenn der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt wird.¹⁵⁷ Der Aufstellungsbeschluss ist jedoch keine Zulässigkeitsvoraussetzung für das Planverfahren.¹⁵⁸ Die ortsübliche Bekanntmachung richtet sich nach den kommunalrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Bundeslandes.¹⁵⁹

Die Flächennutzungsplanung ist mit den benachbarten Gemeinden abzustimmen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Dieses interkommunale Abstimmungsgebot hat speziell aus

¹⁵¹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 564; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 301.

¹⁵² Vgl. Erbguth, 2015, S. 283.

¹⁵³ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 301

¹⁵⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 99; Erbguth, 2015, S. 80; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 54.

¹⁵⁵ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 306 – 307; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 54.

¹⁵⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 80; Koch und Hendler, 2015, S. 307.

¹⁵⁷ Vgl. Battis et al., 2016, S. 78; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 146; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 55.

¹⁵⁸ Vgl. Battis et al., 2016, S. 99; Erbguth, 2015, S. 80; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 146; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 55.

¹⁵⁹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 80; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 55.

zwischenkommunalen Sicht materiell-rechtliche Bedeutung. Unverträgliche Planungen benachbarter Gemeinden sollen vermieden werden.¹⁶⁰ Das formelle Verfahren, welches hier im Mittelpunkt steht, wird in dem nachfolgend behandelten § 4 des BauGB geregelt, da die Gemeinden zum dort besprochenen Kreis der Träger öffentlicher Belange zählen.¹⁶¹

Zwar ist § 4 BauGB mit dem Titel „Beteiligung der Behörden“ überschrieben. Die tatsächlich zu beteiligenden Stellen sind jedoch weiter zu fassen und beinhalten auch andere Träger öffentlicher Belange.¹⁶² Die Beteiligung ist zweistufig aufgebaut.¹⁶³ Zunächst regelt § 4 Abs. 1 BauGB die frühzeitige Beteiligung. Demnach sind alle Träger öffentlicher Belange möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung zu informieren. Dabei sind sie zur Äußerung aufzufordern.¹⁶⁴ Führen die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange zu einer Änderung oder Ergänzung der Planung, ist die frühzeitige Behördenbeteiligung nicht zu wiederholen, sondern können diese Erkenntnisse in den Planentwurf einfließen und in der zweiten Stufe berücksichtigt werden.¹⁶⁵

An die frühzeitige Beteiligung schließt gemäß § 4 Abs. 2 BauGB die Einholung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange. Diese sind zur Abgabe ihrer Stellungnahme innerhalb eines Monats verpflichtet.¹⁶⁶ Die Beteiligung setzt das Vorliegen eines Planentwurfs und der Begründung voraus, welche den Gegenstand der Beteiligung bilden.¹⁶⁷

Die Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich nach § 3 BauGB. Auch hier sind zwei Stufen zu unterscheiden.¹⁶⁸ Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB dient

¹⁶⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 109; Erbguth, 2015, S. 80.

¹⁶¹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 81; Koch und Hendler, 2015, S. 317 – 318.

¹⁶² Vgl. Erbguth, 2015, S. 81; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 148 - 150.

¹⁶³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 129; Erbguth, 2015, S. 81.

¹⁶⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 130; Erbguth, 2015, S. 81; Koch und Hendler, 2015, S. 316; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 148 – 149; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 59.

¹⁶⁵ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 150.

¹⁶⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 82; Koch und Hendler, 2015, S. 317; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 59.

¹⁶⁷ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 149.

¹⁶⁸ Vgl. Battis et al., 2016, S. 115 – 116.

primär der Informationsbeschaffung durch die Gemeinde.¹⁶⁹ Die Öffentlichkeit ist über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten und hierzu anzuhören.¹⁷⁰ Zur Öffentlichkeit gehört dabei jede natürliche oder juristische Person, die betroffen ist.¹⁷¹ Die Abwicklung und Gestaltung ist der Gemeinde überlassen. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass die Bürger unterrichtet werden und ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.¹⁷²

Die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung hat nach § 3 Abs. 2 BauGB im sogenannten Auslegungsverfahren zu erfolgen. Dieses Verfahren wird durchgeführt, nachdem ein beschlussfähiger Planentwurf fertiggestellt ist.¹⁷³ Diese Beteiligung kann gleichzeitig mit der zweiten Stufe der Behördenbeteiligung durchgeführt werden.¹⁷⁴ Es handelt sich um ein rechtsförmlich verfasstes Verfahren.¹⁷⁵ Die Auslegung ist von der Gemeinde zu beschließen. Der Auslegungsbeschluss, sowie Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen.¹⁷⁶ Die Auslegungsfrist beträgt einen Monat. Innerhalb dieser Frist können Stellungnahmen abgegeben werden. Bürger können also in das Verfahren eingreifen.¹⁷⁷

Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans die öffentlichen und privaten Belange untereinander gerecht abzuwägen (Abwägungsgebot). Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeitsbeteiligung können als Vorgang zur

¹⁶⁹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 120 – 121; Erbguth, 2015, S. 84; Koch und Hendler, 2015, S. 321; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 61.

¹⁷⁰ Vgl. Erbguth, 2015, S. 84; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 150; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 61.

¹⁷¹ Vgl. Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 61.

¹⁷² Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 151 – 152.

¹⁷³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 122 – 123; Erbguth, 2015, S. 85; Koch und Hendler, 2015, S. 322 – 323; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 62.

¹⁷⁴ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 157 – 158.

¹⁷⁵ Vgl. Erbguth, 2015, S. 85.

¹⁷⁶ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 157; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 62 – 63; Zur Bekanntmachung: Vgl. Verfahren wie beim Aufstellungsbeschluss.

¹⁷⁷ Vgl. Erbguth, 2015, S. 85; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 159; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 63.

Beschaffung des Abwägungsmaterials betrachtet werden.¹⁷⁸ Durch die Abwägung kann die Überarbeitung von Teilen der Planung notwendig werden.¹⁷⁹ Sofern der Entwurf des Flächennutzungsplans zu Änderungen führt, kann es dazu führen, dass Verfahrensschritte wiederholt werden müssen.¹⁸⁰ Nach der Beteiligung und der Abwägung stellt die Gemeinde den Flächennutzungsplan durch Beschluss fest.¹⁸¹

Der Flächennutzungsplan bedarf gemäß § 6 Abs. 1 BauGB der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Dabei handelt es sich um eine staatliche Sonderaufsicht, die gegenüber der allgemeinen Kommunalaufsicht spezieller ist.¹⁸² Das Genehmigungsverfahren dient jedoch gemäß § 6 Abs. 2 BauGB nur der Rechtmäßigkeitskontrolle. Eine Prüfung der Zweckmäßigkeit oder Hinweise zu planerischen Verbesserungen erfolgen nicht. Ist der Flächennutzungsplan also ordnungsgemäß zustande gekommen und widerspricht er keinen Rechtsvorschriften, so muss die Genehmigung gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB innerhalb von drei Monaten erteilt werden.¹⁸³ Der Flächennutzungsplan wird gemäß § 6 Abs. 5 BauGB durch die ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigung in Kraft gesetzt.¹⁸⁴

Die Gemeinde muss einen Flächennutzungsplan gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB aufstellen, sobald dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.¹⁸⁵ Eine gesetzliche Regelung hinsichtlich eines Mindestzeitraums, nach welchem eine Überarbeitung beziehungsweise Ergänzung zwingend vorgeschrieben ist, besteht aktuell nicht. Zwar wurde eine solche Regelung mit dem EAG Bau 2004 in das BauGB eingeführt. Die gesetzliche Vorgabe des § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB a. F., die eine Prüfung nach spätestens 15 Jahren vorschrieb, wurde

¹⁷⁸ Vgl. Battis et al., 2016, S. 57; Erbguth, 2015, S. 85; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 84 – 85.

¹⁷⁹ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 160 – 161.

¹⁸⁰ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 161.

¹⁸¹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 92; Koch und Hendler, 2015, S. 325; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 162; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 64 – 65.

¹⁸² Vgl. Battis et al., 2016, S. 181 – 182; Koch und Hendler, 2015, S. 326; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 66.

¹⁸³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 182; Erbguth, 2015, S. 94; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 164; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 66.

¹⁸⁴ Vgl. Erbguth, 2015, S. 94; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 166 - 167; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 68 – 69. Zur Bekanntmachung: Vgl. Verfahren wieder wie beim Aufstellungsbeschluss.

¹⁸⁵ Vgl. Battis et al., 2016, S. 29 – 30.

allerdings mit Art. 1 Nr. 3b des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte bereits 2007 wieder gestrichen.¹⁸⁶

In der aktuellen wissenschaftlichen Literatur herrscht jedoch seit längerer Zeit Einigkeit darüber, dass die Überarbeitung innerhalb eines Zeitraums von zehn bis 15 Jahren sinnvoll ist.¹⁸⁷ Umstritten ist in der Literatur dagegen die Meinung, dass dann regelmäßig sogar eine Überarbeitung nicht ausreichend ist, um alle politischen und wirtschaftlichen Veränderungen abzubilden und daher die Aufstellung eines vollständig neuen Flächennutzungsplans erforderlich wird.¹⁸⁸

2.2. Grenzen der steuerungsrelevanten Wirkungsmöglichkeiten

Der Flächennutzungsplan unterliegt Einflüssen, die seiner Steuerungsfunktion entgegenstehen können. Im ersten Teil wird herausgearbeitet, wie das oben beschriebene Parallelverfahren Auswirkungen auf die Planungssystematik entfaltet. Im Anschluss werden die unterschiedlichen Faktoren, die auf die Zielsetzungen des Flächennutzungsplans einwirken, analysiert.

2.2.1. Das Parallelverfahren unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten

Oben wurde bereits dargestellt, dass das Parallelverfahren nach der Rechtsprechung und der juristischen Literatur keine Ausnahme von der Zweistufigkeit vom Entwicklungsgebot bedeutet.¹⁸⁹ Dies gilt sowohl dann, wenn der Bebauungsplan und der Flächennutzungsplan

¹⁸⁶ Vgl. Erbguth, 2015, S. 78.

¹⁸⁷ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 22, S. 260; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V.

¹⁸⁸ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Bunzel und Meyer, 1996, S. 2; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 28; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V; Wettemann-Wülk, 2015, S. 81.

¹⁸⁹ Vgl. Ausführungen unter 2.1.3.1.

gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB gleichzeitig aufgestellt werden, als auch, wenn der Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB, bereits vor dem Flächennutzungsplan bekannt gemacht wird.¹⁹⁰

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass es gerade kennzeichnend für das Parallelverfahren ist, dass die Aufstellung beziehungsweise die Änderung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans derart aufeinander bezogen sind, dass eine grundsätzliche Gleichzeitigkeit der Planarbeiten und eine inhaltliche Abstimmung beider Planungen gegeben ist.¹⁹¹ Die herrschende Meinung in der juristischen Literatur folgert daraus, dass die inhaltlichen Anforderungen des Bebauungsplans hinsichtlich des Entwicklungsgebots im Parallelverfahren grundsätzlich nicht berührt würden.¹⁹² Schließlich ist es gerade die Grundbedingung des Verfahrens nach § 8 Abs. 3 BauGB, dass der Bebauungsplan den neuen beziehungsweise künftigen Festsetzungen des Flächennutzungsplans entspricht.¹⁹³ Es bliebe dabei, dass der Flächennutzungsplan die städtebauliche Gesamtkonzeption enthält und damit die Einzelnutzungen aufeinander abstimmt.¹⁹⁴

Diese Argumentation ist jedoch kritisch zu betrachten. Der Gesetzgeber verfolgt den Grundsatz, der zeitlich nacheinander folgenden Flächennutzungs- und Bebauungsplanung.¹⁹⁵ Diese Form der Entwicklung soll den Regelfall bilden. Gesetzgeberisches Ziel bei der Einführung des Parallelverfahrens war es allein, das Bauleitplanverfahren zu erleichtern. Es sollten jedoch keine Abstriche vom Grundgedanken des Entwicklungsgebots gemacht werden.¹⁹⁶ Die angestrebte Beschleunigung im Bauleitplanverfahren wird jedoch mit einer tendenziellen Entkopplung des Bebauungsplans vom Flächennutzungsplan erkauft. Die verfahrensmäßige Steuerungsfunktion fällt in diesem Fall sehr gering aus.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 197; Rinsdorf, 2004, S. 109.

¹⁹¹ Vgl. BVerwG NVwZ 1985, 485 (486f.);

¹⁹² Vgl. Battis et al., 2016, S. 197; Rinsdorf, 2004, S. 109.

¹⁹³ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 109.

¹⁹⁴ Vgl. Battis et al., 2016, S. 197.

¹⁹⁵ Vgl. Ausführungen unter 2.1.

¹⁹⁶ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 109.

¹⁹⁷ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269.

Zwar hat die Rechtsprechung bestätigt, dass das Parallelverfahren ebenfalls als zweistufig anzusehen ist und dem Entwicklungsgebot entspricht. Formaljuristisch ist dies auch nachzuvollziehen.

Die Rechtsprechung bezieht sich jedoch auf Einzelfälle. Die juristische Literatur leitet daraus dann einen Grundsatz ab, der nicht zu Ende gedacht ist. Würde von der Gemeinde grundsätzlich das Parallelverfahren angewendet und dieses Parallelverfahren so ausgestaltet werden, dass immer nur die Teilfläche des Flächennutzungsplans geändert wird, die der Fläche des geplanten Bebauungsplans entspricht und würde weiter auf eine Aufstellung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB verzichtet werden, so wäre ein weitergehendes juristisches Problem geschaffen. Dann müsste geklärt werden, ob der Grundsatz des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB von einer generellen Anwendung des § 8 Abs. 3 BauGB durch die Gemeinde abgelöst werden kann oder ob es mengen- oder flächenmäßige Grenzen für die Anwendung des § 8 Abs. 3 BauGB gibt.

Neben der formaljuristischen Problematik, wäre in solch einem Fall die Beurteilung der objektiven Steuerungswirkung zu betrachten. Würde tatsächlich von der Gemeinde ausschließlich das Parallelverfahren angewendet werden, könnte es dazu kommen, dass zwar rechtskonform gehandelt wird. Es gäbe jedoch die Möglichkeit, dass der Flächennutzungsplan von der Gemeinde nur noch als mehr oder weniger wichtige Formalie angesehen wird. Zwar müsste die Gemeinde bei der ständigen Anpassung des Flächennutzungsplans, für die vom Bebauungsplan betroffene Teilfläche, die formalen Schritte des Aufstellungsverfahrens korrekt berücksichtigen. Inhaltlich bestünden jedoch keine planerischen Restriktionen für die Teiländerung des Flächennutzungsplans.¹⁹⁸ Die inhaltliche Ausgestaltung der städtebaulichen Entwicklung unterliegt, im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts, der Gemeinde. Die Gemeinde könnte daher Gefahr laufen, die Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans außer Acht zu lassen.

Objektiv würde die Bebauungsplanung nicht aus den langfristigen Entwicklungsvorstellungen abgeleitet sein. Die lenkende Wirkung der voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde könnte hinter eine zerstückelte Beplanung der Gemeindefläche mittels Bebauungsplänen und einer faktischen Anpassung der Flächennutzungsplanung an diese zurücktreten. Der Flächennutzungsplan bliebe bei einer generellen Anwendung des Parallelverfahrens

¹⁹⁸ Vgl. Ausführungen unter 2.1.4.

planungssystematisch nicht mehr so unbelastet, dass er großräumige Nutzungskonflikte aufdecken, abklären und lenken könnte, um sie dann einer planerischen Lösung durch die Bebauungsplanung zuzuführen.¹⁹⁹ Somit würde er einem Funktionsverlust unterliegen.²⁰⁰ Das Parallelverfahren kann daher nicht unbegrenzt Anwendung finden, ohne zumindest faktisch die Grundidee der Zweistufigkeit ad absurdum zu führen.

2.2.2. Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan

Die Gemeinde muss sich mit der Problemstellung auseinandersetzen, dass eine Reihe von Faktoren auf die langfristigen Planungsziele einwirkt. Im Folgenden werden diese Faktoren erläutert. Sie können sich aus sich verschiebenden kommunalpolitischen Zielsetzungen, aus einer unvorhersehbaren Bevölkerungsentwicklung, aus neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aus der Anpassung übergeordneter Pläne, aus Gesetzesänderungen oder aus Infrastrukturmaßnahmen nicht gemeindlicher Träger ergeben.

2.2.2.1. Kommunalpolitische Zielsetzungen

Oben wurde bereits dargestellt, dass bei verschiedenen Stufen des Aufstellungsverfahrens der Gemeinderat über die Planung beziehungsweise deren Ausgestaltung entscheidet.²⁰¹ Die Bauleitplanung ist damit automatisch immer auch ein kommunalpolitischer Prozess. Dieser Prozess dient der Informationsverarbeitung und der Konsensfindung, welche immer an politischer Rationalität ausgerichtet ist.²⁰² Jeder Prozess der Koordination und der Konsensfindung enthält Machteinflüsse.²⁰³ Probleme werden dabei als Mittel für Interessen

¹⁹⁹ Vgl. Ausführungen unter 2.1.3.1.

²⁰⁰ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Seewald, 1981, S. 849 - 853.

²⁰¹ Vgl. Ausführungen unter 2.1.4.

²⁰² Vgl. Fürst, 2008, S. 48; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 97.

²⁰³ Vgl. Fürst, 2008, S. 64.

behandelt.²⁰⁴ Die Definition der Probleme ist davon abhängig, mit welcher Sichtweise Akteure an die Probleme herangehen. Die Akteure haben bestimmte Vorstellungen davon, was sie von der Problemlösung erwarten und versuchen ihre Erwartungen dadurch abzusichern, dass sie das Problem entsprechend definieren. Folglich können Planungsprozesse politisch beeinflusst oder initiiert werden.²⁰⁵ Die durchsetzungsfähigen Interessen sind also grundsätzlich von den politischen Mehrheitsverhältnissen abhängig. Zwar werden Routineentscheidungen in der Kommunalpolitik häufig durch die Verwaltung dominiert. Der Gemeinderat reagiert in vielen Bereichen nur auf die Sachverhaltsschilderungen der Verwaltung und stimmt vielen der administrativen Beschlussvorlagen zu.²⁰⁶ Die Bauleitplanung reicht aber gerade über solche Routinen hinaus und ist als strategische Entscheidung zu betrachten.

In allen Gemeinden finden in regelmäßigen Abständen Kommunalwahlen statt. In Bayern beispielsweise gemäß Art. 23 Abs. 1 GLkrWG aller sechs Jahre.²⁰⁷ Innerhalb einer beabsichtigten zeitlichen Dimension des Flächennutzungsplans von bis zu 15 Jahren finden also zwei bis drei Kommunalwahlen statt. Diese Wahlen können zu veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat und damit auch zu neuen durchsetzungsfähigen Interessen innerhalb der Gemeinde führen. Durch diese neuen Interessen können im Laufe der Zeit, für Teilbereiche des Gemeindegebiets, veränderte Vorstellungen von den Planungszielen entstehen. Sogar eine Umstrukturierung der gemeindlichen Entwicklungsziele ist denkbar.²⁰⁸ Von der Gemeinde nun geplante Vorhaben und auf diese Vorhaben ausgerichtete geplante Bebauungspläne, können im Widerspruch zur bestehenden Flächennutzungsplanung stehen. Die Flächennutzungsplanung steht also in einem Spannungsfeld zum Zeithorizont des kommunalpolitischen Zyklus.

Die durchsetzungsfähigen Interessen können sich jedoch nicht nur auf Grund von Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat ändern. Auch Willensbildungen innerhalb der Bürgerschaft können auf die Planungsziele einwirken. Gemeindebürger können in Bayern gem. Art. 18a Abs. 1 GO über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einen

²⁰⁴ Vgl. Fürst, 2008, S. 48.

²⁰⁵ Vgl. Fürst, 2008, S. 55.

²⁰⁶ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 169.

²⁰⁷ Vgl. Weber und Köppert, 2013, S. 30.

²⁰⁸ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 96.

Bürgerentscheid beantragen.²⁰⁹ Zu den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises gem. Art. 7 Abs. 1 GO i.V.m. Art. 83 Abs. 1 BayVerf, zählt auch die Bauleitplanung.²¹⁰ Bürgerentscheide gibt es bundesweit. Neben Nordrhein-Westfalen, werden in Bayern absolut und relativ die meisten direktdemokratischen Verfahren auf den Weg gebracht.²¹¹ Immerhin 4,6 % der direktdemokratischen Verfahren beziehen sich direkt auf Planungssatzungen. 65 % der Verfahren beziehen sich allgemein auf Entscheidungen in der Verkehrspolitik, der Sozial- und Bildungspolitik, der Infrastruktur sowie von Wirtschaftsprojekten und damit indirekt auf die Bauleitplanung. Circa 25 % dieser Verfahren sind erfolgreich.²¹² Durch plebiszitäre Entscheidungen können also auch Bebauungsplanverfahren ausgelöst werden, die nicht den Festsetzungen des bestehenden Flächennutzungsplans entsprechen.

2.2.2.2. Bevölkerungsentwicklung

Die Flächennutzungsplanung bedarf grundsätzlich statistische Prognosen in hoher Qualität. Um eine städtebauliche Steuerung von bis zu 15 Jahren zu gewährleisten, ist dies unerlässlich. Diese Daten können aber nicht immer in der erforderlichen Qualität vorhanden sein. Insbesondere hat sich der Bedarf an Wohnraum stark verändert.²¹³ Gerade in größeren Städten kristallisierte sich hier in den letzten Jahren eine große Dynamik heraus. Dies stellt die Stadtentwicklung in der Gemeinde vor große Herausforderungen.²¹⁴

Diese Auswirkungen sind zwar vielerorts sichtbar, äußern sich jedoch räumlich auf verschiedene Weise.²¹⁵ Die Gesamtbevölkerung der 25 kreisfreien Städte in Bayern stieg im Jahrzehnt vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2016 von 3.547.482 Einwohner um 270.882 auf 3.818.364 Einwohner an. Dabei stieg die Einwohnerzahl in Städten wie Regensburg oder

²⁰⁹ Vgl. Engels und Krausnick, 2015, S. 201; Glaser et al., 2016, S. 1 und 5 zu Art. 18a; Weber und Köppert, 2013, S. 116.

²¹⁰ Vgl. Glaser et al., 2016, S. 1 – 2 zu Art. 7; Weber und Köppert, 2013, S. 19.

²¹¹ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 117.

²¹² Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 119 – 120.

²¹³ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 98.

²¹⁴ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 13.

²¹⁵ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 13.

München in diesen zehn Jahren um über 13 %. Andererseits sank die Einwohnerzahl in Städten wie Hof oder Würzburg um mehr als 6 beziehungsweise 7 %.²¹⁶

Der vor allem in den Jahren ab 2015 erfolgte Zuzug von Asylbewerbern hat zudem starke Auswirkungen auf die Bevölkerungszahl in den Gemeinden.²¹⁷ Wurden in den 2000er Jahren bundesweit durchschnittlich jährlich noch weniger als 45.000 Asylanträge als Erstanträge gestellt, so waren es in den Jahren 2015 und 2016 bereits 441.889 beziehungsweise sogar 722.379.²¹⁸ Diese Zahlen sind zwar keine endgültigen Zuzüge. Einerseits verringern sie sich durch Ablehnungen (vgl. § 13 Abs. 2 AsylG) und Übernahmen der Antragsteller durch andere EU-Staaten.²¹⁹ Andererseits erhöhen sie sich durch Familiennachzug (vgl. § 26 AsylG) und Übernahmeersuchen anderer EU-Staaten. Jedoch unterstreichen diese Zahlen eine numerisch deutlich veränderte Bevölkerungsentwicklung.

Für die Gesamtheit solcher Veränderungen kann es keine flächendeckend zutreffende langfristige Prognose geben. Als Beispiel seien hier die Prognosen der Landeshauptstadt München genannt. Das Vorgehen der Landeshauptstadt München entspricht einer nachvollziehbaren wissenschaftlichen Methodik. Die Prognose umfasst eine Planungsprognose sowie eine obere und untere Variante.²²⁰ Die Prognose kann daher exemplarisch für die Problematik von Bevölkerungsprognosen herangezogen werden. Die Planungsprognose und deren Varianten der Landeshauptstadt München von 2010, beschreiben einen Zeitraum von 20 Jahren. Die obere Variante der Planungsprognose bis 2030 (1.592.747 Wohnberechtigte) weicht dabei von der unteren Variante (1.454.411 Wohnberechtigte) um 138.336 Wohnberechtigte ab.²²¹ Diese Abweichung entspricht knapp 10% an der Gesamtzahl der Wohnberechtigten. Die oben beschriebene außergewöhnliche

²¹⁶ Eigene Auswertung; Grundlage der Daten: Vgl. Anlage 1.

²¹⁷ Vgl. Hoevelborn, 2015, S. 496.

²¹⁸ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile, S. 3. [abgefragt am 25. Januar 2017]

²¹⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile, S. 10. [abgefragt am 25. Januar 2017]

²²⁰ Vgl. Deschermeier, 2015, S. 100 – 102.

²²¹ Vgl. Kürbis, 2010, S. 8.

Ausformung in 2015 und 2016 konnte dabei als Faktor noch gar nicht berücksichtigt werden. Daher ist fraglich, ob diese Berechnung des Korridors noch aktuell sein kann. Aber selbst wenn dieser Korridor tatsächlich zutrifft, lässt er zu viel Spielraum für eine genaue Planung. Zudem gibt es das Phänomen unterschiedlicher Prognoseergebnisse bei unterschiedlichen Auswertungsinstitutionen.²²²

Auch die Erforschung des Phänomens differierender Raumwahrnehmungen und –ansprüchen durch Personen mit Migrationshintergrund ist noch immer nicht ausreichend erfasst.²²³ Genauso wenig wie die ohnehin stattfindende gesellschaftliche Ausdifferenzierung, die kaum noch zu verallgemeinernde Aussagen zu Raumanordnungsmustern treffen lässt.²²⁴ Diese Dimensionen konnten in bisherigen Flächennutzungsplanungen daher nicht dargestellt werden. Eine Verknüpfung von räumlicher Planung und Migration fehlt in der Kommunalpolitik.²²⁵ Dieses Fehlen liegt auch an der mangelnden Erforschung des demografischen Wandels speziell für die lokale Ebene.²²⁶ Die Bauleitplanung für die Gemeinde insgesamt und für Teilbereiche der Gemeinde, muss aber dennoch der Bevölkerungsentwicklung Rechnung tragen.²²⁷ Durch eine starke Zu- oder Abnahme der Bevölkerung innerhalb einer kurzen Zeit, zumal dann, wenn diese Entwicklung nicht absehbar war, muss die Gemeinde kurz- und mittelfristig reagieren. Sind die Darstellungen des Flächennutzungsplans für Wohnraumflächen und die dazugehörige Infrastruktur unzureichend, so kann es erforderlich werden, Bebauungsplanverfahren durchführen zu müssen, die nicht der bestehenden Flächennutzungsplanung entsprechen.

²²² Vgl. Eichhorn, 2012, S. 27.

²²³ Vgl. Bruns und Kühne, 2015, S. 18; Nienaber und Roos, 2015, S. 4 – 6.

²²⁴ Vgl. Huning et al.

<http://www.planungsrundschau.de/planungsrundschau21/frameset.htm> [abgefragt am 3. Februar 2017]

²²⁵ Vgl. Hülz und Kühne, 2015, S. 131.

²²⁶ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 67.

²²⁷ Vgl. Edenharter, 2014, S. 291.

2.2.2.3. Wirtschaftliche Entwicklung

Auch die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinde wirkt auf die Planungsziele ein. Ebenso wie bei der Bevölkerungsentwicklung bedarf es hier zuverlässiger Prognosen.

Die Gemeinden unterliegen einem ständigen wirtschaftlichen Wandel mit einhergehenden neuen Anforderungen an die Planung. Dieser Wandel kann sich zum einen an den Veränderungen innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche festmachen, zum anderen aber auch an den sich wandelnden Betriebsstrukturen und Wirtschaftsformen.²²⁸

So werden in Bayern jährlich 120.000 – 150.000 neue Gewerbe angemeldet, während gleichzeitig 100.000 – 120.000 Gewerbe abgemeldet werden. Die bestehenden Betriebe werden durchschnittlich kontinuierlich größer. Die Zahl der Arbeitsplätze steigt in Bayern kontinuierlich an.²²⁹ Zeitreihen zur wirtschaftlichen Prognosen können ohnehin nur eingeschränkt erfolgreich sein.²³⁰ Schon Prognosen für gesamtwirtschaftliche Entwicklungen unterliegen Grenzen.²³¹ Für die Flächennutzungsplanung benötigt die Gemeinde jedoch keine gesamtwirtschaftliche Prognose, sondern sogar eine gemeindegenaue. Beleg hierfür ist nicht zuletzt die Finanzkrise ab dem Jahr 2008 mit ihren wirtschaftlichen Verwerfungen.²³² Können Prognosen für die volkswirtschaftliche Ebene noch in einem gewissen Umfang möglich sein, endet diese Möglichkeit spätestens bei den kommunalen Erfordernissen.

Die Relevanz der Fortschritte im wirtschaftlichen Bereich ist für die Flächennutzungsplanung evident. Neben der Sicherung bestehender Standorte und Flächendarstellungen für Gewerbe, steht die Bereitstellung von Flächen für konkrete Nachfrager mit qualifizierten Standortanforderungen im Vordergrund. Die Entwicklungsdynamik ist dabei hoch. Nachfragen müssen von der Gemeinde schnell befriedigt werden. Auf Standortänderungen und Standorterweiterungen muss flexibel reagiert werden.²³³

²²⁸ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 14.

²²⁹ Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik

<https://www.statistik.bayern.de/statistik/unternehmen/> [abgefragt am 25. Januar 2017]

²³⁰ Vgl. Franses et al., 2014, S. 142 – 143; Gern et al, 2008, S. 221.

²³¹ Vgl. Blanchard und Illing, 2014, S. 251.

²³² Vgl. Blanchard und Illing, 2014, S. 651 – 652.

²³³ Vgl. Bunzel et al., 2009, S. 18; Bunzel et al., 2016, S. 14; Butt, 2007, S. 369.

Aber nicht nur alle neuen oder sich erweiternde Gewerbebetriebe haben bauplanungsrechtliche Bedürfnisse. Für alle Flächen oder Immobilien von aufgegebenen Gewerbebetriebe kann ebenso ein Steuerungsbedarf für die Gemeinde entstehen.²³⁴

Neben den Flächen für den eigentlichen Sinn, muss wie bei den Wohnbauflächen, auch die dazugehörige Infrastruktur eingeplant werden. Neue wirtschaftliche Veränderungen können also ebenfalls auf die kommunale Flächennutzungsplanung einwirken.

Verdeutlicht wird dies vor allem beim Wandel im Sektor der erneuerbaren Energien.²³⁵

Wurden in den 2000er Jahren bayernweit durchschnittlich noch 40,6 Windräder jährlich errichtet, so waren es in den Jahren 2012, 2013 und 2014 bayernweit bereits 204, 238 beziehungsweise 430 Windräder.²³⁶ Gründe dafür liegen in der seit 2009 erhöhten Einspeisevergütung (vgl. § 29 EEG-2009) sowie in der technischen Verbesserung der Anlagen.²³⁷ Der Ausbau der Photovoltaik verlief seit dem Jahrhundertwechsel ebenso dynamisch. Die installierte Leistung hat sich von rund 100 MW_p im Jahr 2002 bis auf fast 11 GW_p Ende 2014 mehr als ver Hundertfacht.²³⁸ Ausgelöst wurde diese Intensivierung bundesweit durch die Regelung des § 9 EEG-2000 mit einer gesetzlich, für 20 Jahre garantierten Vergütung des ins Netz eingespeisten Stromes, sowie dem Vorrang vor konventionell erzeugtem Strom.²³⁹ Diese Entwicklung verteilt sich sowohl auf Freiflächenphotovoltaikanlage als auch auf Anlagen im Zusammenhang mit bestehenden Gebäuden.²⁴⁰ Auch weitere Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sind vom Erneuerbare-Energien Gesetz betroffen.²⁴¹ Die Dynamik dieser Veränderungen innerhalb der erneuerbaren Energien, erzeugt einen hohen Druck auf die Gemeinden hinsichtlich einer

²³⁴ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 128 – 129.

²³⁵ Vgl. Blessing, 2016, S. 73 – 75; Scheidler, 2012, S. 166 – 167.

²³⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie
https://www.energieatlas.bayern.de/thema_wind/daten.html [abgefragt am 25. Januar 2017]

²³⁷ Vgl. Bardt et al., 2012, S. 21 – 24; Selke et al. 2010, S. 67 – 68.

²³⁸ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie
https://www.energieatlas.bayern.de/thema_sonne/photovoltaik/daten.html [abgefragt am 25. Januar 2017]

²³⁹ Vgl. Selke et al., 2010, S. 71 – 73.

²⁴⁰ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie
https://www.energieatlas.bayern.de/thema_sonne/photovoltaik/daten.html [abgefragt am 25. Januar 2017]

²⁴¹ Vgl. Bardt et al., 2012, S. 21 – 24.

bauleitplanerischen Steuerung und Ordnung.²⁴² Außerdem konnte sie nicht über einen Zeitraum von 15 Jahren abgeschätzt werden. Noch weniger als der allgemeine Verlauf konnte der individuelle Steuerungsbedarf in der einzelnen Gemeinde abgesehen werden.

2.2.2.4. Übergeordnete Planungen

Wie oben bereits ausgeführt, ist der Flächennutzungsplan der Gemeinde an übergeordnete Planungen anzupassen. Der Zeitpunkt der Anpassung an die Ziele der übergeordneten Planungen ist für Flächennutzungspläne die gerade aufgestellt, geändert oder ergänzt werden geregelt. Diese müssen bei der Festlegung und Ausformung der inhaltlichen Regelungen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die übergeordneten Planungen angepasst werden.²⁴³ Für rechtskräftige Flächennutzungspläne gilt der bereits beschriebene Grundsatz des § 7 BauGB, dass sich übergeordnete Planungen an die Flächennutzungsplanung anpassen müssen, wenn die Planungsbehörden im Planungsverfahren korrekt beteiligt wurden.²⁴⁴

Trotzdem kann jede Änderung übergeordneter Planungen auf die kommunale Flächennutzungsplanung wirken. Zu betrachten sind zwei Fälle.

Innerhalb des Gemeindegebiets können Flächen vorhanden sein, für welche in der bestehenden Flächennutzungsplanung keine Regelungen getroffen wurden. Bei der Beplanung dieser Gebiete müssen die Vorgaben der Landesentwicklungs- beziehungsweise Regionalplanung beachtet werden.

Ebenso können sich verändernde Vorgaben der übergeordneten Pläne neue Möglichkeiten schaffen, die bei der Aufstellung des rechtskräftigen Flächennutzungsplans noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die Anpassung muss hier also nicht nur restriktiv betrachtet werden, sondern auch als Grundlage für neue Entwicklungspotentiale der Gemeinde.

Der Druck für die Gemeinde ergibt sich hier aus den Erfordernissen des Entwicklungsgebots gemäß § 8 Abs. 2 BauGB. Der Bebauungsplan darf nämlich weder in Abweichung des Entwicklungsgebots unmittelbar aus den Zielen der Raumplanung abgeleitet werden, noch

²⁴² Vgl. Blessing, 2016, S. 79 – 84; Brandl, 2011, S. 492; Landsberg, 2012, S. 195; Scheidler, 2012, S. 166 – 167.

²⁴³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 32 – 33; Koch und Hendl, 2015, S. 233; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 83.

²⁴⁴ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.2.

dürfen sie aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, wenn dieser nicht an die Ziele der Raumordnung angepasst wurde. Daher müsste bei einer entsprechenden Bebauungsplanung, der Flächennutzungsplan in einem Verfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB geändert werden.²⁴⁵

Dies verdeutlicht, dass in jedem Fall durch die Änderung von Landesentwicklungs- und Regionalplänen Druck auf die gemeindliche Flächennutzungsplanung entstehen kann.²⁴⁶

Dieser Druck kann durch die Häufigkeit der sich ändernden Planungen verschärft werden. Die Landesentwicklungsprogramme in Bayern stammen aus den Jahren 2003, 2006 und 2013.²⁴⁷ Innerhalb von zehn Jahren, also einer noch kürzeren Zeit als dem Planungshorizont des Flächennutzungsplans, gab es drei Landesentwicklungsprogramme. Hinzu kommen noch die Änderungen der jeweiligen Regionalpläne. Die Abfolge ist also relativ kurzfristig und steht im Gegensatz zur gesetzgeberischen Intention der langfristigen Erarbeitung von Planungszielen im gemeindlichen Flächennutzungsplan.

2.2.2.5. Gesetzesänderungen

Bei den Gesetzesänderungen werden zwei Bereiche betrachtet. Den ersten Bereich stellen die Regelungen der Baunutzungsverordnung dar. Gemäß § 1 Abs. 1 BauNVO kann im Flächennutzungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Gebiete nach der allgemeinen oder gemäß Art. 1 Abs. 2 BauNVO nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung dargestellt werden.²⁴⁸

Bei der allgemeinen Art der baulichen Nutzung wird dabei zwischen Wohnbauflächen, gemischten Bauflächen, gewerblichen Bauflächen und Sonderbauflächen unterschieden. Die besondere Art der baulichen Nutzung können Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete,

²⁴⁵ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 83 – 84.

²⁴⁶ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 83 – 84.

²⁴⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2003, S. 1; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2006, S. 1; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2013, S. 1.

²⁴⁸ Vgl. Erbguth, 2015, S. 255; Jäde et al., 2017, S. 1298; Koch und Hendler, 2015, S. 271; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 39 – 40.

allgemeine Wohngebiete, besondere Wohngebiete, Dorfgebiete, Mischgebiete, urbane Gebiete, Kerngebiete, Gewerbegebiete, Industriegebiete und Sondergebiete sein. In den §§ 2 bis 15 BauNVO wird geregelt, welche Bauformen in der jeweiligen Art zulässig sind.²⁴⁹ Die Baugebietsbeschreibungen weisen eine einheitliche Struktur auf. Abs. 1 regelt jeweils die zulässigen Nutzungsarten, die sogenannte Regelbebauung. Abs. 2 beschreibt die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen, die sogenannte Ausnahmebebauung.²⁵⁰

Der Bundesgesetzgeber wirkt jedoch auf die langfristige Planung der Gemeinde ein, indem er die zulässigen Bauformen innerhalb dieser Arten durch Gesetzesnovellen verändert. Dadurch können die Regelungen der Flächennutzungsplanung und damit die Steuerungsziele der Gemeinde unterlaufen werden. Zwar kann kein Baurecht eines Bürgers aus dem Flächennutzungsplan direkt abgeleitet werden. Jedoch kann es, um die Interessen der Gemeinde zu wahren, erforderlich werden, die Bebauungsplanung anzupassen. Diese kann dann im Widerspruch zur bestehenden Flächennutzungsplanung stehen. Andersherum kann eine entsprechende Gesetzesänderung auch wieder die Optionen der Handlungsspielräume der Gemeinden, im Vergleich zum Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans, erweitern. Auch das kann Anreize setzen, die Bauleitplanung zu überarbeiten.

Ein aktueller Eingriff solcher Art, ist eine Gesetzesänderung aus dem Jahr 2015.

§ 31 Abs. 1 BauGB regelt, dass bei den Festsetzungen des Bebauungsplans solche Ausnahmen von der Gemeinde zugelassen werden können, die nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.²⁵¹ Gemeint sind damit die Ausnahmebebauungen des jeweiligen Abs. 2 der §§ 2 bis 15 BauNVO.²⁵² Durch die Änderung des Baugesetzbuchs vom 20. Oktober 2015, wurde in § 246 Abs. 11 BauGB a. F. die Regelung eingeführt, dass befristet bis zum 31. Dezember 2019, in solchen Baugebieten, in denen Anlagen für soziale Zwecke zugelassen werden können, künftig auch Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende zugelassen werden können. Weiter ermöglicht diese Fassung des § 246 Abs. 12 BauGB, ebenfalls befristet bis zum 31. Dezember

²⁴⁹ Vgl. Erbguth, 2015, S. 255; Jäde et al., 2017, S. 1300; Koch und Hendler, 2015, S. 271 – 272; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 31.

²⁵⁰ Vgl. Erbguth, 2015, S. 258.

²⁵¹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 511; Erbguth, 2015, S. 263 – 265.

²⁵² Vgl. Jäde et al., 2017, S. 1301.

2019, die Nutzung von Gebäuden in Gewerbe- oder Sondergebieten als Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende.²⁵³

Der zweite Bereich sind Änderungen bei Regelungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung. Fortlaufend gibt es hier Rechtsvorschriften, die sowohl die verfahrensrechtliche wie auch die inhaltliche Ausgestaltung von Bauleitplänen betreffen.²⁵⁴ Dabei ergeben sich in der Regel keine Pflichten zur Durchführung von Bauleitplanverfahren oder zur Überarbeitung bestehender Bauleitpläne. Bei der Neuaufstellung eines Bebauungsplans muss in der Abwägung jedoch solchen neuen Vorschriften Rechnung getragen werden.²⁵⁵ Im Ergebnis kann es dazu kommen, dass eine Bebauungsplanung nicht oder nicht in diesem räumlichen und rechtlichen Umfang durchgeführt werden kann, wie dies bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans beabsichtigt war. Die Überarbeitung des Flächennutzungsplans oder sogar die Neuaufstellung ergibt sich daher nicht aus neuen Rechtsvorschriften, kann auf Grund dieser jedoch auch hier städtebaulich erforderlich werden.²⁵⁶

Hierfür sind einige wichtige Beispiele solcher Gesetzesänderungen zu nennen. So wurde die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung 2004 mit dem Europarechtsanpassungsgesetz eingeführt. Sie gilt für beide Stufen des Bauleitplanverfahrens.²⁵⁷ Außerdem gibt es innerhalb der Europäischen Union gemäß Art. 3 Richtlinie 92/43/EWG seit 1992 ein zusammenhängendes Netz von Naturschutzgebieten, das sogenannte Natura-2000. Durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, sind seit 2008 gemäß § 18 Abs. 1 BNatschG in der Bauleitplanung die Erhaltungsziele und Schutzzwecke von Natura-2000-Gebieten als Belange in der Abwägung zu berücksichtigen. Soweit ein solches Gebiet durch die Planung allerdings erheblich beeinträchtigt wird, sind die entsprechenden Belange sogar der

²⁵³ Vgl. Battis et al., 2016, S. 1562 – 1564; Portz und Düsterdiek, 2015, S. 115 – 116.

²⁵⁴ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 17.

²⁵⁵ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.4.

²⁵⁶ Vgl. Bröll, 2015, S. 356 - 357. Zwar beschäftigt sich Bröll mit gesetzlichen Änderungen zur Tierhaltungsanlagen, kommt jedoch hinsichtlich der Steuerung durch Bebauungsplanverfahren ebenfalls zum Fazit, dass der Flächennutzungsplan an den Bebauungsplan angepasst werden müsse. Bunzel et al., 2016, S. 17.

²⁵⁷ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 17; Koch und Hendler, 2015, S. 309 – 310; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 50; Schubert, 2005, S. 250 – 251, S. 259.

Abwägung entzogen und eine entgegenstehende Planung ist unzulässig.²⁵⁸ Auch entgegenstehende ältere Darstellungen im Flächennutzungsplan stehen hinter diesen gemeinschaftsrechtlichen Habitatschutz zurück.²⁵⁹

2.2.2.6. Infrastrukturmaßnahmen nichtgemeindlicher Träger

Nicht nur durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Anforderungen der privaten Vorhabensträger kann Druck auf den Flächennutzungsplan entstehen. Auch die Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Träger können diese Wirkung entfalten. Dieser Druck kann einerseits durch die Veränderung einzelner Bauwerke, andererseits durch die Planung von Leitungssysteme hervorgerufen werden.

Fügen sich neue Bauwerke in die bestehende Bebauungsplanung ein, so ist dies unproblematisch. Die Bauwerke anderer öffentlicher Träger können jedoch häufig über die gewöhnlichen Dimensionen von Bauwerken hinausgehen. Ist die Entwicklung eines benötigten Raumbedarfs so zunächst nicht beabsichtigt gewesen und in der Bauleitplanung nicht berücksichtigt, so kann das Bedürfnis entstehen, die Bauleitplanung anzupassen. Die Gemeinde wird regelmäßig daran interessiert sein, die Bauwerke anderer öffentlicher Träger zu unterstützen, da sie für die Gemeinde oftmals wichtige Standortfaktoren sind.²⁶⁰ Durch die Kombination von solchen Einrichtungen und privatwirtschaftlichen Betrieben entstehen regionale Netzwerke die für die Regional- oder Stadtentwicklung wichtig sind.²⁶¹ Die Anpassung solcher Bauwerke wird häufig durch die Bevölkerungsentwicklung, beziehungsweise die wirtschaftliche Entwicklung ausgelöst. Wie oben bereits aufgezeigt, können diese Veränderungen jedoch nicht langfristig in ausreichendem Maß prognostiziert

²⁵⁸ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 18; Koch und Hendler, 2015, S. 293; Pröbstl-Haider, 2017, S. 266 – 270; Simon, 2017, S. 108 – 110.

²⁵⁹ Vgl. Bunzel et al., 2016, S. 18.

²⁶⁰ Vgl. Bayerischer Städtetag, 2015, S. 3 – 9; Leusing, 2007, S. 35; Witzleben, 2007, S. 24.

²⁶¹ Vgl. Witzleben, 2007, S. 23.

werden.²⁶² Beispiele für solche Bauwerke sind Klinken, die häufig den Bezirken²⁶³ zuzuordnen sind (vgl. Art. 48 Abs. 3 BezO) oder Hochschulen, für welche grundsätzlich die Bundesländer zuständig sind (vgl. Art. 30 GG).²⁶⁴ Im Gegensatz dazu kann es aber auch zur Auflösung solcher Standorte kommen. Dann entstehen Brachflächen, welche von der Gemeinde neu beplant werden können. Auch solche Auflösungen sind häufig nicht langfristig vorhersehbar oder berücksichtigt. Gerade die Auflösung von Standorten der Bundeswehr oder ausländischer Streitkräfte kann kurz- oder mittelfristig Druck auf die Flächennutzungsplanung auslösen.²⁶⁵ Überregionale Leitungssysteme können ebenfalls auf die langfristige gemeindliche Flächennutzungsplanung einwirken. Dies gilt für Bereiche, in denen die Bauleitplanung als Abwehrinstrument verwendet werden kann. Ist ein, von der Gemeinde möglicherweise ungewollter, Leitungsbau geplant und kann die Gemeinde mit einem Bebauungsplan für ein betroffenes Gebiet diesen Leitungsbau beeinflussen oder verhindern, so wirkt dieser Bau auf die Bauleitplanung. Auch der künftige Bau solcher Leitungen kann nicht grundsätzlich bekannt sein, wenn die Gemeinde das Aufstellungsverfahren für den Flächennutzungsplan durchführt. Derzeit findet in Deutschland der Ausbau eines Netzes von Hochspannungsleitungen statt. Sie sollen einer leistungsfähigen und zuverlässigen Stromversorgung dienen.²⁶⁶ Eine Hochspannungsleitung ist jedoch gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 EnLAG grundsätzlich als Erdkabel zu errichten, wenn die Leitung in einem Abstand von weniger als 400 Metern zu Wohngebäuden errichtet werden soll, welche im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen und das Gebiet dieses Bebauungsplans vorwiegend dem Wohnen dient.²⁶⁷ Diese Leitungssysteme können also ebenfalls auf die langfristige Planung der Gemeinde einwirken und eine Gegensteuerung auslösen.

²⁶² Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.2.2. und 2.2.3.

²⁶³ Bezirke bilden, als bayerische Besonderheit, neben der Gemeinde und dem Landkreis, eine dritte kommunale Ebene (vgl. Art. 1 BezO; Weber und Köppert, 2013, S. 7).

²⁶⁴ Vgl. Witzleben, 2007, S. 23 – 24.

²⁶⁵ Vgl. Müller, 2014, S. 72.

²⁶⁶ Vgl. Mitschang, 2015, S. 62.

²⁶⁷ Vgl. Mitschang, 2015, S. 83.

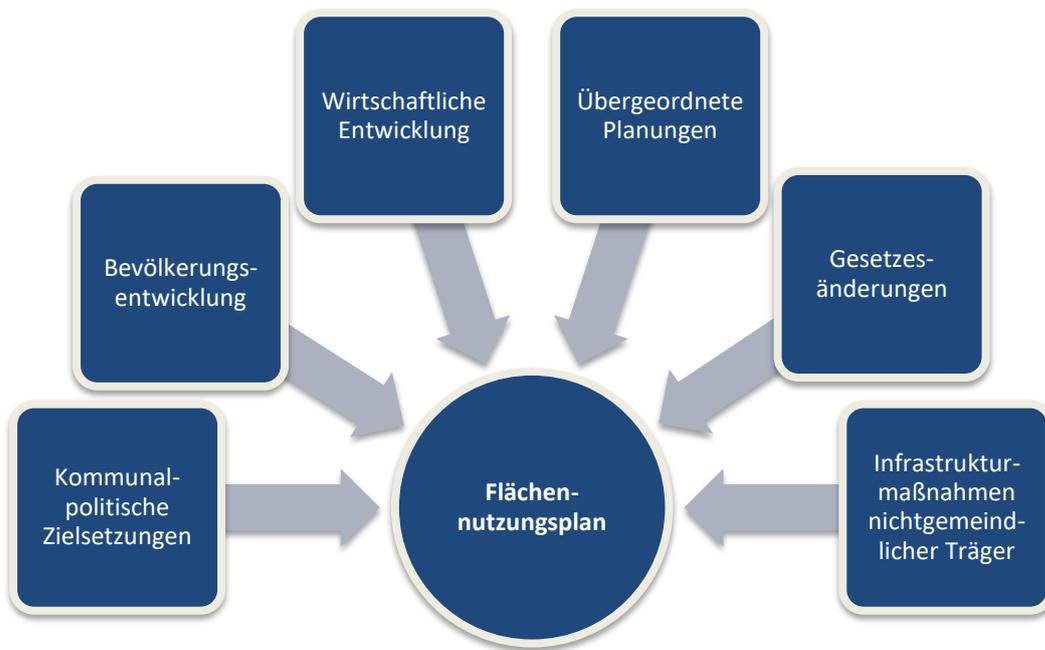


Abbildung 5: Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan²⁶⁸

²⁶⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

3. Erkenntnisinteresse an der kommunalpraktischen Anwendung

Nach der Definition der Problemstellung wird nun die nächste Phase des Forschungsprozesses betrachtet. Im Folgenden Kapitel wird das Erkenntnisinteresse dargestellt. Das Erkenntnisinteresse ist das forschungsleitende Bemühen um kognitives Verständnis. Dies führt letztlich zur Bildung von Theorien zum Zweck der Erklärung.²⁶⁹ In diesem Teil wird, unter Bezugnahme auf die Problemstellung, die Zielsetzung der Arbeit näher verdeutlicht. Es geht dabei zunächst um das Interesse an Erkenntnis, also einer Größe, die als objektiver Gedankenzusammenhang ausmachbar ist, an sich selbst.²⁷⁰ Dabei wird zwischen dem phänomenalen und dem kausalen Erkenntnisinteresse unterschieden.²⁷¹ In der Literatur gibt es zudem den Begriff des aktionalen Erkenntnisinteresses.²⁷² Dabei geht es um das Interesse an der strategischen Beeinflussung der Phänomene.²⁷³ Dies ist jedoch nicht Gegenstand der empirischen Untersuchung dieser Arbeit.

3.1. Phänomenales Erkenntnisinteresse

Anfangs erfolgt die Beschreibung der Anforderungen an das phänomenale Erkenntnisinteresse. Im Anschluss wird die Abgrenzung zur Rechtsfolge bei materiellen Planungsfehlern erläutert. Zum Schluss wird das Interesse an der kommunalpraktischen Anwendung herausgearbeitet.

²⁶⁹ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 5; Lamnek und Krell, 2016, S. 57; Thommen

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteressev8.html> S. 1. [abgefragt am 10. Februar 2017]

²⁷⁰ Vgl. König, 1970, S. 54; Thommen

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteressev8.html> S. 1. [abgefragt am 10. Februar 2017]

²⁷¹ Vgl. Wehrlin, 2010, S. 40.

²⁷² Vgl. Eberhard, 1999, S. 17.

²⁷³ Vgl. Eberhard, 1999, S. 19.

3.1.1. Anforderungen an das Phänomenale Erkenntnisinteresse

Diese Arbeit hat also zunächst ein phänomenales Erkenntnisinteresse. Das phänomenale Erkenntnisinteresse fragt danach, was geschieht. Dabei geht es um Phänomene, den faktischen Gegebenheiten, deren Wesen und deren Eigenschaften.²⁷⁴ Es soll geklärt werden, was in der Praxis geschieht, also was klar vorliegt. Die soziale Wirklichkeit wird zunächst möglichst vorurteilsfrei erfasst. Durch objektive Erkenntnisse wird das Wesen einer Sache erfasst. Die untersuchten Erscheinungen werden so betrachtet, wie sie sind und nicht, wie sie aufgrund von Vorkenntnissen, Vorurteilen oder Theorien erscheinen mögen.²⁷⁵ Es geht dabei jedoch nicht darum den Begriff der Wirklichkeit als absolute Bestimmung zu erfassen.²⁷⁶ Vielmehr soll an die Stelle von Analyse und Erklärung vorerst die bloße Deskription der Wesenserklärung treten. Ziel ist die Erreichung einer formalen Allgemeingültigkeit.²⁷⁷ Dinge sollen also nicht so genommen werden, wie sie sich zeigen, sondern es soll zu ihnen selbst vorgedrungen werden.²⁷⁸ Es geht nicht nur um oberflächliche Merkmale, sondern auch um die Wesenseigenschaften der sozialen Wirklichkeit.²⁷⁹

3.1.2. Abgrenzung zur Rechtsfolge bei materiellen Planungsfehlern

Im Mittelpunkt des Interesses dieser Arbeit steht nicht die Diskussion, welche juristischen Folgen ein materieller Fehler im Parallelverfahren, also eine Verletzung der Regelungen des § 8 Abs. 3 BauGB hat und auch nicht, ob die Gemeinden das Parallelverfahren verwaltungsrechtlich korrekt durchführen. Die juristischen Konsequenzen sind bei materiellen Fehlern klar geregelt.

²⁷⁴ Vgl. Eberhard, 1999, S. 17; Wehrin, 2010, S. 40.

²⁷⁵ Vgl. Groenewald, 2004, S. 45; Lamnek und Krell, 2016, S. 58.

²⁷⁶ Vgl. König, 1970, S. 61.

²⁷⁷ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 28; Groenewald, 2004, S. 49 – 50; Lamnek und Krell, 2016, S. 58.

²⁷⁸ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 58.

²⁷⁹ Vgl. Eberhard, 1999, S. 17. Eberhard spricht anstatt von „(sozialer) Wirklichkeit“ auch von „Erscheinung“.

Wenn eine Verletzung erfolgte, ohne dass die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist, so greift die sogenannte Unbeachtlichkeitsklausel. Das heißt die Verletzung ist dann gemäß § 214 Abs. 2 Nr. 4 BauGB für die Rechtswirksamkeit unbeachtlich.²⁸⁰ Beachtlich wird sie gemäß dieser Norm erst, wenn die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt wird. Erst bei dieser Fallkonstellation würde eine Verletzung Einfluss auf die Rechtswirksamkeit nehmen.²⁸¹ Nach § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB wird die Verletzung jedoch wiederum unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden ist und durch die Gemeinde der Hinweis auf die befristete Geltendmachung von Verletzungen erfolgt ist.²⁸² Die Rechtsfolgen sind also unstrittig und sollen in dieser Arbeit daher nicht weiter beleuchtet werden. Im Fokus der Arbeit stehen vielmehr die tatsächlichen Auswirkungen des Parallelverfahrens auf die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans.

Für Auswirkungen des Parallelverfahrens steht auch nicht die Frage im Zentrum, ob das verwaltungsrechtliche Verfahren von der Gemeinde korrekt durchgeführt wurde oder nicht. Im Interesse steht dagegen vielmehr die Frage, ob bei der korrekten Durchführung des Parallelverfahrens, die oben genannten steuernden Wirkungen des Flächennutzungsplans noch zum Tragen kommen können. Nicht über Rechtsverstöße, sondern über Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplans, in der derzeitigen Ausgestaltung, als kommunales Steuerungsinstrument, sollen Erkenntnisse gewonnen werden.

²⁸⁰ Vgl. Battis et al., 2016, S. 1491 – 1492; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 287; Rinsdorf, 2004, S. 112 – 114; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 109 – 110.

²⁸¹ Vgl. Battis et al., 2016, S. 1504 – 1505.

²⁸² Vgl. Battis et al., 2016, S. 1504 - 1505; Koch und Hendler, 2015, S. 410 – 411; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 110.

3.1.3. Kommunalpraktische Anwendung des Parallelverfahrens

Bei der Analyse der kommunalpraktischen Anwendung stellt das Parallelverfahren die Grundlage für die Überprüfung der Steuerungswirkung dar. Wie oben betrachtet, müssen der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan durch ein Ableitungsverhältnis miteinander verbunden sein. Weiter wurde bereits ausgeführt, dass der Flächennutzungsplan somit ein planungsbindendes Programm darstellt, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet. Er hat also eine Programmierungsfunktion.²⁸³ Dies ist die zentrale Steuerungsaufgabe des Flächennutzungsplans. Die beschriebenen Einwirkungen führen dabei möglicherweise zu einer vermehrten Anwendung des Parallelverfahrens.

Wie oben begründet, können sich durch veränderte politische Mehrheitsverhältnisse innerhalb des Gemeinderats oder aufgrund abweichender Willensbildungen in der Bürgerschaft die Planungsziele der Gemeinde ändern. Werden dann aus diesem Antrieb heraus von der Gemeinde Festlegungen bezüglich eines Bebauungsgebiets getroffen, die nicht im Einklang mit der bestehenden Flächennutzungsplanung stehen, muss der Flächennutzungsplan geändert werden. Ein Parallelverfahren wäre die Folge.

Die Bevölkerungsentwicklung kann ebenfalls auf die Planungsziele wirken. Steigt die Bevölkerung stark an oder verändert sie sich in ihrer Zusammensetzung, so kann sich die Gemeinde gezwungen sehen, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die Gemeinde kann das Interesse ausbilden, eine Möglichkeit zu schaffen, dass Wohnungen und Häuser entstehen oder anders organisiert werden können. Dies erfolgt durch die Ausweisung von entsprechenden Baugebieten, welche das Wohnen zulassen. Gerade wenn der Anstieg der Bevölkerungszahl nicht schon mittel- und langfristig in dieser Form absehbar war, kann es dazu kommen, dass die Gemeinde Flächen, die bislang kein Wohnen zuließen, umplanen. Auch hier wäre wiederum die Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich und die Anwendung des Parallelverfahrens die Folge.

Auch die wirtschaftliche Entwicklung kann auf die Handlungen der Gemeinde Einfluss nehmen. Die Anzahl der Gewerbebetriebe in Bayern nimmt derzeit zu, genauso wie die Größe der Betriebe. Möglicherweise will die Gemeinde Flächen für Gewerbebetriebe schaffen, um

²⁸³ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.1.

den wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern und zu unterstützen. Dadurch kann es dazu kommen, dass Flächen, die bislang nicht in Gewerbegebieten lagen, in eben solche umgewandelt werden. Dies geschieht wiederum durch die Änderung oder die Neuaufstellung des Bebauungsplans ohne Rücksicht auf die bisherigen Festsetzungen im Flächennutzungsplan. Analoges gilt bei einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung. Möglicherweise erscheint es der Gemeinde sinnvoll, die Flächen für Gewerbe zu reduzieren und einer anderen Nutzungsart zuzuführen. Um eine rechtmäßige Bebauungsplanung zu gewährleisten, muss dann in beiden Fällen das Parallelverfahren angewendet werden.

Durch Änderungen in übergeordneten Planungen ergeben sich für die Gemeinde möglicherweise neue Optionen, die bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans noch nicht absehbar sein konnten. Lassen also ein neues Landesentwicklungsprogramm oder ein neuer Regionalplan Flächennutzungen zu, die sie bislang nicht zugelassen haben, muss die Gemeinde ihre Möglichkeiten prüfen und im Sinne einer positiven Gemeindeentwicklung die in Frage kommenden Flächen neu beplanen. Durch die neuen, eingeeengten oder erweiterten, Handlungsspielräume können Festsetzungen im bestehenden Flächennutzungsplan obsolet werden. Um diese Flächen, unter Inanspruchnahme der neuen Handlungsoptionen zu beplanen, müssen andere Nutzungsarten als bis dahin im Bebauungsplan festgelegt werden. Eine Änderung des Flächennutzungsplans und damit das Parallelverfahren sind die Folge.

Die Gemeinde legt im Bebauungsplan bestimmte Nutzungsarten fest, weil für diese Nutzungsarten, wie oben dargestellt, definiert ist, welche Nutzungen konkret dort baurechtlich zulässig sind. Wenn der Gesetzgeber diese Nutzungen verändert, unterläuft er damit die Steuerungsabsichten der Gemeinde. Wenn die Gemeinde weiterhin die ursprünglich vorgesehenen Nutzungen in bestimmten Bereichen haben will, muss sie gegensteuern und ihre Bebauungsplanung verändern. Je nach Konstellation kann dies dazu führen, dass die bisher festgesetzte Nutzungsart geändert werden muss und damit wieder ein Parallelverfahren ausgelöst wird.

Auch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bauleitplanung kann zu einem Parallelverfahren führen. Können aufgrund neuer einschränkender Bestimmungen, wie im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts, bestimmte Bebauungsplanvorhaben nicht mehr wie bei der Flächennutzungsplanung ursprünglich beabsichtigt, verwirklicht werden, so kann dies dazu führen, dass die Gemeinde zunächst den Flächennutzungsplan unter

Berücksichtigung des neuen Rechts ändern muss, um das Bebauungsplanverfahren im gewünschten Umfang zu ermöglichen. Auch hier begänne ein Parallelverfahren.

Wenn Bauwerke, die für die Infrastruktur der Gemeinde wichtig sind, mehr Raum benötigen als im Bebauungsplan vorgesehen, so wird die Gemeinde versuchen, diesen Bebauungsplan anzupassen. Ist diese Entwicklung nicht bereits bei der Flächennutzungsplanung abzusehen gewesen, muss der Flächennutzungsplan ebenfalls verändert werden. Ein Parallelverfahren wird von der Gemeinde begonnen.

Der Bau von überregionalen Leitungssystemen wurde erst durch die 2011 in Deutschland eingeleitete Energiewende erforderlich. Durch den Ausstieg aus der Atomenergie und den Einstieg in erneuerbar Energien wurde eine weitreichende Veränderung im Zusammenhang mit der Energieinfrastruktur eingeleitet.²⁸⁴ Ein Flächennutzungsplan, der vor 2011 aufgestellt wurde, konnte diese Problematik also nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maß einbeziehen. Beabsichtigt die Gemeinde in diesem Fall nunmehr den Bau von überregionalen Leitungssystemen durch ihr Gebiet zu verhindern, ist die Aufstellung eines Bebauungsplans in bestimmten Fällen ein geeignetes Instrument. War für dieses Gebiet nicht schon aus anderen Gründen eine entsprechende Nutzung geplant oder vorgesehen, führt dies zu einer Änderung im Flächennutzungsplan. Auch in diesem Fall würde ein Parallelverfahren durchgeführt werden.

Die vorliegende Arbeit soll klären, ob diese Einwirkungen auf die Planungsziele der Gemeinde nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich vermehrt dazu führen, dass Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt werden. Die Arbeit fragt also danach, was geschieht, also welche Verfahren tatsächlich vorliegen. Die kommunalpraktische Wirklichkeit soll damit möglichst vorurteilsfrei abgebildet werden. Durch objektive Erkenntnisse zum Parallelverfahren wird das Wesen der Sache erfasst. Die Bauleitplanverfahren werden so betrachtet, wie sie in der Praxis vorkommen und nicht nur so, wie sie aus der Theorie heraus zu erfolgen hätten. Dadurch soll geklärt werden, ob die Steuerungswirkung der kommunalen Flächennutzungsplanung in der Verwaltungspraxis tatsächlich vollumfänglich zum Tragen kommt. Die Arbeit dringt also zur tatsächlichen kommunalen Praxis mit seinen Wesenseigenschaften vor. Die Anforderungen an das phänomenale Erkenntnisinteresse werden dadurch erfüllt.

²⁸⁴ Vgl. Mitschang, 2015, S. 66.

3.2. Kausales Erkenntnisinteresse

Auch hier erfolgt zunächst die Beschreibung der Anforderungen, diesmal an das kausale Erkenntnisinteresse. Danach wird die Abgrenzung zur Qualitätsbeurteilung kommunaler Planung aufgezeigt. Zum Schluss wird das Interesse an der Begründung der kommunalpraktischen Anwendung erläutert.

3.2.1. Anforderungen an das kausale Erkenntnisinteresse

Das kausale Erkenntnisinteresse fragt nach den Gründen und Ursachen der Phänomene.²⁸⁵ Das Herstellen von kausalen Zusammenhängen steht dabei im Mittelpunkt. Da sich für Phänomene zahlreiche Erklärungen finden lassen können, liegt hierin auch die größte Schwierigkeit. Erklärungen müssen einer genauen Prüfung standhalten. Das kausale Erkenntnisinteresse ist also die Suche nach diesen Zusammenhängen.²⁸⁶

Das kausale Erkenntnisinteresse muss dabei eng mit dem phänomenalen Erkenntnisinteresse verbunden sein. Die Ursachen eines Phänomens können nicht sinnvoll erörtert werden, ohne grundsätzlich zu klären, um welches Phänomen es sich handelt.²⁸⁷

Auch wenn in dieser Arbeit das aktionale Erkenntnisinteresse nicht im Fokus steht, so ist festzustellen, dass das kausale Erkenntnisinteresse häufig, wenn auch nicht immer, die Basis dafür bildet.²⁸⁸

²⁸⁵ Vgl. Eberhard, 1999, S. 17; Wehrin, 2010, S. 40.

²⁸⁶ Vgl. Wehrin, 2010, S. 40.

²⁸⁷ Vgl. Eberhard, 1999, S. 53.

²⁸⁸ Vgl. Eberhard, 1999, S. 154.

3.2.2. Abgrenzung zur Qualitätsbeurteilung kommunaler Planung

Bei der Untersuchung zur Begründung der kommunalpraktischen Anwendung soll keine Qualitätsbeurteilung der kommunalen Planung stattfinden. Dies gilt sowohl für formelle, wie auch für materielle Fragen zum Parallelverfahren.

Für formelle Aspekte bedeutet das, dass nicht untersucht wird, ob die Aufstellung von Bebauungsplänen in den untersuchten Fällen erforderlich war oder ob es nicht andere baurechtliche Instrumente gegeben hätte, die gemeindlichen Ziele zu erreichen. Die Aufstellung des Bebauungsplans durch die Gemeinde entspricht gerade einem aktuellen Bedürfnis der Gemeinde und den durch das Selbstverwaltungsrecht gesicherten ortsabhängigen Lösungsansätzen. Der Flächennutzungsplan soll eben gerade für diese speziellen gemeindlichen Gestaltungsbedürfnissen den Rahmen bilden.

Weiter soll auch nicht überprüft werden, ob der Ablauf von Bauleitplanverfahren von den Gemeinden ökonomisch durchgeführt wurde. Es sollen also keine Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob bestimmte Formen der Bürgerbeteiligung moderne Ansätze aufweisen oder wie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt wurde. Auch die Möglichkeiten zur Einwirkung auf bestimmte, an der Planung beteiligte Akteure, durch die Gemeinden ist nicht Gegenstand der beabsichtigten Erkenntnisgewinnung.²⁸⁹

Für die materiellen Aspekte bedeutet das, dass nicht die Planungsziele der Gemeinden hinterfragt werden. Es sollen also keine Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob die gemeindlichen Ziele sinnvoll sind oder nicht. Auch hier gilt wieder der Gedanke, dass der Flächennutzungsplan die vom Selbstverwaltungsrecht geschützten gemeindlichen Ziele steuern soll.

Eine Diskussion über die Wirtschaftlichkeit von Ausweisungen bestimmter Baugebietstypen ist also genauso wenig Gegenstand der Betrachtung wie umweltpolitische Auswirkungen und Einschätzungen. Es sollen gerade keine neuen Erkenntnisse über die nachhaltige Bewirtschaftung der Gemeinden, über die Kosten der Bodeninanspruchnahme, die sinnvollste

²⁸⁹ Vgl. Zwicker-Schwarm, 2012, S. 35.

Revitalisierung von Einzelstandorten oder Konversionsflächen sowie konkreter kommunaler oder regionaler Modellkonzepte gewonnen werden.²⁹⁰

Auch wenn die oben genannten Fragen ebenfalls für die Gemeinde von zentraler Bedeutung sind, so wird in dieser Arbeit ein anderer kausaler Aspekt in den Vordergrund gestellt. Erkenntnisse sollen nicht darüber gewonnen werden, ob die Gemeinden die richtigen Planungsziele verfolgen, sondern, ob der Flächennutzungsplan ein geeignetes Instrument darstellt und überhaupt die Möglichkeit bietet, den Interessen der Gemeinde ausreichend dienen zu können. Also ob er die Möglichkeit eröffnet, ihre Planungsziele zu verwirklichen.

3.2.3. Begründung der kommunalpraktischen Anwendung

Nachdem geklärt ist, in welchem Umfang die Gemeinden das Parallelverfahren anwenden, sollen die Gründe für dieses Phänomen analysiert werden. Aufbauend auf den phänomenalen Erkenntnissen zur Häufigkeit des Parallelverfahrens kann analysiert werden, was zu dieser sozialen Wirklichkeit führt. Der Flächennutzungsplan ist so konzipiert, dass er im Rahmen des Systems der Planungen auf Grund seiner Zielsetzungen einen umfassenden Interessensausgleich herbeiführt. Außerdem kommt ihm eine Koordinations- und Integrationsfunktion, auch gegenüber anderer Planungen, zu.²⁹¹ Damit der Flächennutzungsplan diesen Aufgaben auch nachkommen kann, ist zu klären, wo Veränderungsbedarf besteht. Basis hierfür ist jedoch eine Analyse der gegenwärtigen Grenzen der Steuerungsfunktion.

Dabei muss zunächst analysiert werden, wodurch die Steuerungswirkung in welchem Umfang begrenzt wird und wie diese Hemmnisse entstehen. Es sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, was die Gemeinden dazu veranlasst, das Parallelverfahren anzuwenden. Diese Erkenntnisse können als Grundlage dafür dienen, zu analysieren, wodurch Grenzen für die Steuerungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans entstehen. Gegebenenfalls kann analysiert werden, weshalb der Flächennutzungsplan nicht oder nur eingeschränkt als kommunales Steuerungsinstrument wirken kann.

²⁹⁰ Vgl. Zwicker-Schwarm, 2012, S. 4.

²⁹¹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.1.

Auf diese Analyse können später politische Lösungsansätze aufgebaut werden. So können die Grenzen der Steuerungsfunktion verschoben oder überwunden werden. Damit wird den Anforderungen an das kausale Erkenntnisinteresse entsprochen. Die Analyse zur Begrenzung der Steuerungswirkung stellt die erforderliche Frage nach den Gründen und Ursachen der Phänomene dar. Ein kausaler Zusammenhang wird hergestellt. Die Analyse der Gründe für die Begrenzung wird der Schwierigkeit gerecht, einer genauen Prüfung standhaltender Erklärungen zu finden. Das kausale Erkenntnisinteresse ist dabei eng mit dem phänomenalen Erkenntnisinteresse verbunden, da die Diskussion über die Hintergründe für das gemeindliche Handeln auf den Erkenntnissen der Untersuchung der sozialen Wirklichkeit aufbaut. Da durch die Analyse später politische Lösungsansätze aufgebaut werden können, ist auch die Anforderung an das kausale Erkenntnisinteresse erfüllt, eine Basis für ein später zu untersuchendes aktionales Erkenntnisinteresse zu bilden.

4. Stand der Forschung zur praktischen Überprüfung der Steuerungswirkung

Nach der Ableitung des Erkenntnisinteresses wird nun der Stand der Forschung betrachtet. Den Einstieg in die Darstellung des Forschungsstands bildet die gegenwärtige Diskussion um die Angleichung der europäischen Planungssysteme. Die folgende Betrachtung der historischen Entwicklung der Literatur zeigt den Stand der Forschung in Deutschland. Danach wird die Forschungslücke, nämlich der Mangel an empirischen Überprüfungen der Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans, herausgearbeitet.

4.1. Diskussion um europäische Angleichung der Planungssysteme

Innerhalb der Europäischen Union gibt es verschiedene Planungstraditionen und daher differierende Ausprägungen der kommunalen Raumplanung. Diese Unterschiede werden im ersten Abschnitt beleuchtet. Im zweiten Abschnitt werden die bisherigen europapolitischen Bemühungen um eine Angleichung der Planungssysteme sowie die wissenschaftliche Diskussion hierzu nachvollzogen.

4.1.1. Planungstraditionen in der Europäischen Union

Die heutigen Planungssysteme in Europa sind komplexe Gebilde, die die Normen und Werte ihrer Planungskultur widerspiegeln.²⁹² Planungssysteme in Europa basieren auf einem historisch geprägten Verständnis der Notwendigkeit zur Ordnung und Planung des Raums und auf traditionell geprägten Rechtssystemen.²⁹³ Grundsätzlich können in Europa verschiedene Planungstraditionen abgegrenzt werden. Diese Traditionen haben ihren Ursprung im

²⁹² Vgl. Dühr, 2011, S. 757.

²⁹³ Vgl. Dühr, 2011, S. 764.

voneinander abweichenden Staatsaufbau und der jeweils spezifischen Rechtsgeschichte der einzelnen Staaten. Die Abgrenzung basiert auf Gegensätze in rechtlichen und administrativen Strukturen. Insgesamt lassen sich in Europa fünf verschiedene Modelle der Traditionen vergleichen. In der Literatur werden diese auch als Familien oder Modelle des Verwaltungsaufbaus bezeichnet.²⁹⁴ In dieser Arbeit wird der Begriff „Tradition“ bzw. „Planungstradition“ verwendet. Dieser Begriff der „Tradition“ verdeutlicht besser, als der Begriff der „Familie“, den Ursprung der Verschiedenartigkeit in der rechtshistorischen Entwicklung. Der Begriff „Modell des Verwaltungsaufbaus“ beschreibt eine umfassendere Betrachtung als speziell die Raumplanung. Daher stellt sich dieser Begriff ebenfalls als nicht präzise genug dar.

Es unterscheiden sich also:

- die germanische,
- die britische,
- die napoleonische,
- die skandinavische und
- die osteuropäische Planungstradition.²⁹⁵

²⁹⁴ Vgl. Bunzel et al., 2014, S. 41; Dühr, 2011, S. 760; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 102.

²⁹⁵ Vgl. Bunzel et al., 2014, S. 41; Dühr, 2011, S. 760; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 102.

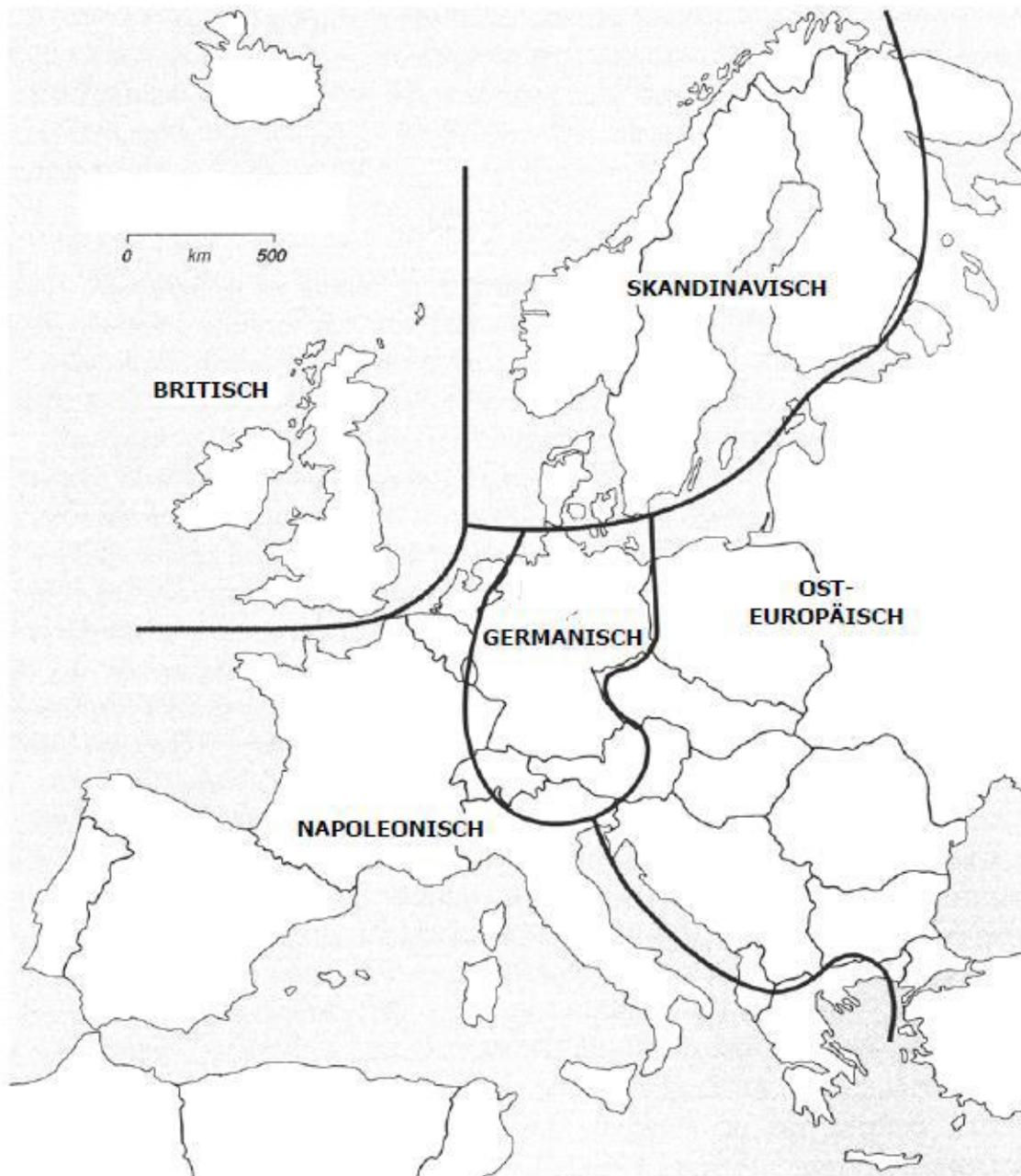


Abbildung 6: Rechtliche und administrative Familien in Europa²⁹⁶

Diese Planungstraditionen sind der Ausgangspunkt für die internationale wissenschaftliche Diskussion um die Angleichung der Planungssysteme in Europa. Wichtigstes Kriterium ist dabei die Betrachtung des Stufenaufbaus der kommunalen Planung. Hier gibt es zwischen den Planungstraditionen die unterschiedlichsten Ausprägungen.

²⁹⁶ Quelle: Bunzel et al., 2014, S. 41.

Der Aufbau in Deutschland, als Vertreter der germanischen Planungstradition²⁹⁷ wurde bereits betrachtet.²⁹⁸

Traditionell konnte der Aufbau in der britischen Planungstradition als zweistufig betrachtet werden, wenn man die besondere Stellung der dortigen Gemeinden berücksichtigte.²⁹⁹ Hier nahmen zwar höhere Behörden die übergeordnete lokale Planung vor, jedoch ist dies in anderen Staaten kommunale Aufgabe. Inhaltlich entsprach dies der übergeordneten Planung die in anderen Staaten von der Gemeinde erbracht wird. Die zweite Stufe der kommunalen Raumplanung war für die lokalen Behörden nicht verpflichtend.³⁰⁰ Vor diesem Hintergrund wurde in Großbritannien mit dem „Planning and Compulsory Purchase Act“ im Jahr 2004 ein grundlegend verändertes Planungssystem eingeführt. Die übergeordnete Planung wurde abgeschafft und mit ihr die Zuständigkeit der höheren Behörden. Stattdessen erarbeiten nun die Regionen die regionalpolitischen Zielsetzungen.³⁰¹

Auch in der napoleonischen Tradition ist der Aufbau der kommunalen Raumplanung grundsätzlich zweistufig.³⁰² In Frankreich beispielsweise ist jedoch die übergeordnete kommunale Raumplanung freiwillig.³⁰³ In den Niederlanden dagegen ist sie verpflichtend.³⁰⁴ Die skandinavische Tradition kennt ebenfalls den zweistufigen Aufbau.³⁰⁵ In Schweden beispielsweise ist der Aufbau der kommunalen Raumplanung klar zweistufig definiert. Der Bebauungsplan wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt.³⁰⁶

Die osteuropäischen Staaten nehmen eine Sonderrolle ein. Sie sind sogenannte Transformationsstaaten. Einheitliche Merkmale lassen sich nur bedingt feststellen.³⁰⁷ In

²⁹⁷ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 104.

²⁹⁸ Vgl. Ausführungen zu 2.1.2.2.

²⁹⁹ Vgl. Dühr, 2011, S. 778; Kloevekorn, 2000, S. 23 – 24; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 103.

³⁰⁰ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 108 – 112; Nadler, 2014, S. 119.

³⁰¹ Vgl. Bunzel et al., 2014, S. 43.

³⁰² Vgl. Dühr, 2011, S. 774; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 103 – 104; Nadler, 2014, S. 57; Schmid, 2001, S. 47.

³⁰³ Vgl. Pretsch und Morkisz, 2010, S. 10.

³⁰⁴ Vgl. Bunzel et al., 2014, S. 49; Dühr, 2011, S. 65.

³⁰⁵ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 105.

³⁰⁶ Vgl. ARL et al., 2001, S. 24 – 26; Bunzel et al, 2014, S. 61 – 63; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 105; Nadler, 2014, S. 116.

³⁰⁷ Vgl. Grad und Kersevan, 2016, S. 10 – 12; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 105; Ofak, L., 2016, S. 45 – 47.

Tschechien gibt es beispielsweise ein weit ausgearbeitetes zweistufiges Planungssystem.³⁰⁸ Das Beispiel Polen illustriert dagegen einen Transformationsprozess im Aufbau eines Planungssystems.³⁰⁹ In Polen ist die kommunale Raumplanung zwar auch als zweistufig zu betrachten. Für beide Ebenen müssen verbindliche Regelungen jedoch erst noch herausgearbeitet werden.³¹⁰

In allen Planungstraditionen innerhalb der EU ist der zweistufige Aufbau bekannt. In der britischen Tradition hat sich in den letzten Jahren jedoch ein anderer Verlauf abgezeichnet. Nur in der germanischen und skandinavischen Tradition ist der Aufbau klar so strukturiert, dass der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan abzuleiten ist. In den anderen Traditionen fehlt es an solchen Regelungen. Unter der Idee des zweistufigen Aufbaus subsumieren die verschiedenen Staaten sehr unterschiedliche Auffassungen von der konkreten Ausgestaltung.

4.1.2. Diskussion um Angleichung

Diese differierenden Auffassungen sind Grundlage für Diskussionen über eine Anpassung innerhalb der EU. In vielen europäischen Ländern entwickelte sich in den letzten Jahren eine Reorientierung zur strategischen Raumplanung.³¹¹

Dabei wurden in diesen Ländern Planungsreformen durchgeführt. Das Rechtssystem hat sich dadurch jeweils angepasst und Zuständigkeiten zwischen den Planungsebenen haben sich verändert.³¹² Die Länder sind dabei zunehmend europäischen Einflüssen ausgesetzt. Sie reagieren dynamisch auf die ständigen Veränderungen, denen sie unterworfen sind. Außerdem hat die zunehmende Kooperation auf dem Gebiet der Raumplanung innerhalb Europas die Aufmerksamkeit auf die Unterschiede im Planungsverständnis und –handeln in

³⁰⁸ Vgl. Bölitx und Knippschild, 2007, S. 14.

³⁰⁹ Vgl. Dühr, 2011, S. 787.

³¹⁰ Vgl. Bunzel et al., 2014, S. 54 – 56; Dühr, 2011, S. 788 - 789; Kühne, 2012, S. 59 – 60; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 105; Mayer, 2012, S. 98-105; Nadler, 2014, S. 88 – 89.

³¹¹ Vgl. Dühr, 2011, S. 758.

³¹² Vgl. Dühr, 2011, S. 758-759.

den EU-Mitgliedsländern gelenkt.³¹³ Europäische Trends haben in vielen Ländern Reaktionen hervorgerufen, die zu einer Vereinheitlichung der Planungssysteme führen könnten. Als solche Schritte auf europäischer Ebene, die in Richtung einer Harmonisierung des Planungsrechts gehen, sind EUREK und das Europarechtsanpassungsgesetz Bau zu nennen. Mit EUREK, dem Europäischen Raumentwicklungskonzept, verständigten sich die Mitgliedstaaten zum Jahr 2000 auf gemeinsame räumliche Ziele, beziehungsweise Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union.³¹⁴ Unter anderem sollten dadurch der wirtschaftliche Fortschritt, ein gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur sowie der Schutz der Natur gesichert werden.³¹⁵ Jedoch ging EUREK nicht so weit, Regelungen für eine Vereinheitlichung kommunaler Planungssysteme zu initiieren.³¹⁶ Die Auswirkungen des EAGBau hatten nur für einen Teilbereich der kommunalen Raumplanung Auswirkungen.³¹⁷ Weitergehende systematische Regelungen zur Anpassung folgten bislang nicht.

Die bisherigen, nicht sehr weitreichenden, Einflüsse europäischer Regelungen, werden durch nationale Rechts- und Planungssysteme umgesetzt. Ihr europäischer Ursprung bleibt somit oft unreflektiert. Eine künftige Europäisierung des Planungsrechts lässt sich nur vermuten. Es ist also durchaus fraglich, ob die europäischen Staaten in absehbarer Zeit zu einheitlichen Planungsverfahren kommen.³¹⁸

Bislang gibt es keine umfassenden Forschungsergebnisse, die aufzeigen, dass die Einflüsse tatsächlich zu einer Konvergenz europäischer Planungssysteme führen. Es gibt dagegen jedoch eine wissenschaftliche Diskussion darüber, wie weit solch eine Konvergenz geht und wie diese ausgestaltet sein sollte. In der juristischen Literatur wird die Auffassung vertreten, dass diese Konvergenz, zumindest bisher, noch Grenzen unterliegt. Europäische Koordinationsbedürfnisse ließen sich durch mitgliedschaftliche Planungspflichten befriedigend lösen.³¹⁹ Des Weiteren bilde die Subsidiarität ein selbststabilisierendes Prinzip

³¹³ Vgl. Bölitz und Knippschild, 2007, S. 4 – 5; Dühr, 2011, S. 791.

³¹⁴ Vgl. Europäische Kommission, 1999, S. 10.

³¹⁵ Vgl. Europäische Kommission, 1999, S. 20 – 37; Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 27.

³¹⁶ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 28.

³¹⁷ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.2.2.6.

³¹⁸ Vgl. Dühr, 2011, S. 791.

³¹⁹ Vgl. Gärditz, 2009, S. 123.

des europäischen Planungsrechts und die rechtskulturell pluralistische Struktur der EU verhindere noch eine europäische Raumplanung.³²⁰ Die pluralistische Struktur kann jedoch eine Basis für das gegenseitige Lernen sein. Hier soll nicht auf die Literatur zur vergleichenden Analyse der rechtstaatlichen und verwaltungstechnischen Verfahren abgezielt werden. Vielmehr gilt das Interesse der Erforschung der Möglichkeiten der einzelnen Nationalstaaten voneinander zu profitieren, indem die Vor- und Nachteile anderer Planungssysteme, auch hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung, analysiert werden. Es gibt Studien, wie in verschiedenen europäischen Ländern, die inhaltlichen Regelungen kommunaler Raumpläne, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung beeinflussen und welche Schlüsse die Einzelstaaten daraus ziehen können.³²¹ Darüber hinaus gibt es eine internationale Diskussion über nachhaltige Landnutzung.³²² Neben der Diskussion um die inhaltliche Ausgestaltung im internationalen Vergleich, fehlt jedoch eine breite Diskussion um den sinnvollsten Aufbau der kommunalen Raumplanung. An dieser Stelle knüpft die vorliegende Arbeit an.

Damit eine mögliche, sich konstituierende Planungssystematik in Europa, nicht ausschließlich von politischen Kompromissen geprägt sein wird, sondern auf der Fragestellung fußt, mit welchen Planungsinstrumenten kommunale raumplanerische Ziele am effektivsten und effizientesten umgesetzt werden können, sind wissenschaftliche Bewertungen der Planungssysteme erforderlich. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse könnten die Basis für eine Verwirklichung eines integrierten europäischen Planungssystems bilden. Die Wissenschaft könnte also die Grundlage für politische Entscheidungen auf europäischer Ebene bilden.

Dabei stellt sich die Frage, ob das deutsche Planungssystem Vorbildcharakter für ein europaweites kommunales Planungssystem bilden kann oder, ob es sinnvoll wäre, Instrumente von anderen europäischen Ländern zu übernehmen. Hierfür müssen aber zunächst grundlegende Kenntnisse über die Steuerungswirkung der gegenwärtigen

³²⁰ Vgl. Gärditz, 2009, S. 123 - 124.

³²¹ Vgl. Altrock, 2008, S. 192; Lord et al

http://www.rtpi.org.uk/media/1562925/rtpi_research_report_11_planning_as_market_maker_november_2015.pdf S. 2. [abgefragt am 10. Februar 2017]; Nadler, 2014, S. 121 – 134.

³²² Vgl. Greiving et al., 2008, S. 36 – 37; Pojani und Stead

<http://usj.sagepub.com/content/early/2014/12/04/0042098014562326.full.pdf?ijkey=T7pyPiV5ydrM97J&keytype=finite> S. 1 – 2. [abgefragt am 10. Februar 2017]; Turk, 2008, S. 229 – 232.

Planungssystematik in Deutschland gewonnen werden. Dies führt zur Frage, ob die aktuellen Planungsinstrumente geeignet sind, um als kommunales Steuerungsinstrument zu dienen. Welche Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen hat das deutsche Planungssystem? Zu klären ist also, ob diese Frage schon ausreichend erforscht wurde.

4.2. Historische Entwicklung der Forschung

Die Historische Entwicklung der Forschung wird in zwei Schritten dargestellt. Im ersten Abschnitt wird die geschichtliche Entwicklung, beginnend beim Erlass des Baugesetzbuchs, bis zur Gegenwart dargestellt. Im zweiten Abschnitt wird die gegenwärtige Entwicklung, also diejenige vom Jahr 2000 bis heute, behandelt.

4.2.1. Vom Erlass des BauGB bis zur Jahrtausendwende

Grundsätzlich gibt es zu den Wirkungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans umfangreiche Literatur. Ausgangspunkt ist das Jahr 1960. Hier wurde, wie oben beschrieben, das Bundesbaugesetzbuch erlassen.³²³

Der Erlass des Baugesetzbuchs fiel in den Beginn einer Zeit, in welcher sich die wissenschaftliche Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung änderte. Das in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandene Primat der juristischen Betrachtungsweise, blieb sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik, dem Nationalsozialismus und beim Aufbau der Bundesrepublik erhalten. Erst in den 1960er Jahren entwickelte sich ein intensives sozialwissenschaftliches Interesse an der öffentlichen Verwaltung. Diese Entwicklung wurde durch sich verändernde politische Prozesse in Deutschland und durch die Einflüsse der US-amerikanischen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion mit angestoßen.³²⁴ Bei den

³²³ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.1.

³²⁴ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 37 – 42.

wissenschaftlichen Betrachtungen der kommunalen Flächennutzungsplanung setzten sich diese Entwicklungen jedoch nur verhalten durch.

So erschien in den 1960er und noch zu Beginn der 1970er Jahren ausschließlich Literatur, die sich mit den rechtstheoretischen Wirkungen des Flächennutzungsplans auseinandersetzte. Der Flächennutzungsplan, als Nachfolger des Wirtschaftsplans, war in dieser Form eine Neuerung und musste zunächst erläutert und eingeordnet werden.³²⁵ Die Einordnung des Flächennutzungsplans in das System des materiellen und prozessualen Verwaltungsrechts war noch umstritten.³²⁶ In der wissenschaftlichen Literatur wurde besonders ausführlich auf die Frage eingegangen, inwieweit der Flächennutzungsplan Dritten gegenüber unmittelbare rechtliche Wirkung erzeugt und wie in diesem Fall der Rechtsschutz der Betroffenen zu beurteilen wäre. Auch auf entschädigungsrechtliche Folgen des Flächennutzungsplans wurde dabei eingegangen.³²⁷ Eine Überprüfung des Flächennutzungsplans wurde nur für den Fall empfohlen, dass sich das Gemeindegebiet ändert.³²⁸

Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre blieb die wissenschaftliche Literatur weiterhin juristisch geprägt. Der Fokus verschob sich jedoch von der allgemeinen Einordnung des Flächennutzungsplans hin zu einzelnen Problemkonstellationen. Beispielsweise wurden Rechtsfragen der planerischen Standortvorsorge für umweltbelastende Großanlagen diskutiert. Dabei rückte zunehmend das Spannungsfeld zwischen unternehmerischen Interessen und Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerschaft in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Die Flächennutzungsplanung wurde unter dem Aspekt analysiert, wie sie die Grundlagen für eine interessensausgleichende Entwicklung in der Gemeinde Sorge tragen kann. Gleichzeitig wurden aber auch die Grenzen der gemeindlichen Möglichkeiten aufgezeigt.³²⁹

Ende der 1970er und in den 1980er Jahren wurde die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Bürgerbeteiligung vertieft. Die Erweiterung der Akteurskonstellation in kommunalen Planungsverfahren wurde erkannt und Bewertungskriterien für erfolgreiche

³²⁵ Vgl. Gollasch, 1963, S. 8; Gelzer, 1972, S. 29; Martens, 1969, S. 1 – 3.

³²⁶ Vgl. Gelzer, 1972, S. 29; Martens, 1969, S. 1 – 3.

³²⁷ Vgl. Martens, 1969, S. 1 – 3.

³²⁸ Vgl. Gelzer, 1972, S. 29.

³²⁹ Vgl. Brocke, 1979, S. 38 – 41, S. 89 – 93.

Bürgerbeteiligung sowie Empfehlungen zur kommunalen Beteiligungspolitik wurden erarbeitet.³³⁰

In dieser Zeit gab es aber auch eine sich häufende Zahl von analytischen Arbeiten. So erschien in dieser Zeit nicht mehr nur juristische Literatur zum Flächennutzungsplan, sondern es manifestierte sich ein breiterer Blick. Der Flächennutzungsplan, neben den weiteren gemeindlichen Planungsmöglichkeiten, wurde als Element der kommunalen Arbeit zur Stadtgestaltung analysiert.³³¹ Auch der Einfluss des Flächennutzungsplans auf die Entwicklung der städtebaulichen Verhältnisse wurde näher untersucht.³³² Dabei wurden auch zunehmend die baurechtlich möglichen Abweichungen von den städtebaulichen Festsetzungen diskutiert.³³³ Es ging bei diesen Betrachtungen jedoch immer vornehmlich um die Einsatzgebiete, nicht jedoch um die Funktionsfähigkeit, des Flächennutzungsplans. Des Weiteren gab es eine Untersuchung zu Planzwischenstufen als Instrument zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan.³³⁴ Die kommunalen Planungsinstrumente wurden also eingehender untersucht. Daran lässt sich ein erstes kritisches Erkenntnisinteresse hinsichtlich der tatsächlich und nicht nur der rechtstheoretischen Steuerungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans ablesen. Jedoch fehlt es auch in dieser Zeit weiterhin an einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der generellen Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans.

In den 1990er Jahren spielt die Umweltpolitik bei wissenschaftlichen Veröffentlichungen eine große Rolle. Neben dem Spannungsfeld bei Einzelbauvorhaben, wie beispielsweise der Windkraftanlagen,³³⁵ rückten die Steuerungsmöglichkeiten zunehmend in den Vordergrund. Der Immissionsschutz wurde nun als abwägungserheblicher Belang sowie in seinem Verhältnis zu anderen relevanten Belangen analysiert.³³⁶ Es sollten Beiträge zur Analyse der Zerstörung ökologischer Zusammenhänge in Deutschland geliefert werden. Weiter wurden die

³³⁰ Vgl. Deutscher Ausschuß für die Europäische Kampagne zur Stadterneuerung 1981, 1982, S. 9 – 15; Stierand, 1993, S. 143 – 144.

³³¹ Vgl. Breuer, 1985, S. 13 – 24, S. 35 – 42; Trieb und Markelin, 1979, S. 18 – 21, S. 41.

³³² Vgl. Dippold, 1987, S. 8 – 9.

³³³ Vgl. Dippold, 1987, S. 131 – 133.

³³⁴ Vgl. Sorgenfrei, 1985, S. 3.

³³⁵ Vgl. Stürer, 1999, S. 119 – 123.

³³⁶ Vgl. Schink, 1999, S. 65 - 67; Schmidt, 1992, S. 75 – 79, S. 82 – 84.

Möglichkeiten und Formen des Erhalts der natürlichen Grundlagen der Gesellschaft ausgelotet und aufgezeigt.³³⁷ Auch der Bau von Hochspannungsleitungen und der kommunale Umgang mit diesen durch die Hilfe des Planungsrechts, wurden in dieser Zeit wissenschaftlich betrachtet.³³⁸ Insgesamt standen die Möglichkeiten der Gemeinde zu einer umweltschonenden Raum- und Flächennutzung in dieser Zeit im Fokus.³³⁹ Auch der Begriff der nachhaltigen Entwicklung rückt in diesem Zusammenhang in den Blickfeld der wissenschaftlichen Betrachtung. Diskutiert wird dabei, ob die umweltbezogenen Planungsleitsätze tatsächlich an Substanz gewinnen oder nur Ausdruck einer Mode sind.³⁴⁰ Unter diesen Aspekten entwickelt sich auch in dieser Zeit ein wissenschaftlicher Diskurs über die Weiterentwicklung der zweistufigen Planung. Dies ergibt sich aus der Infragestellung der Erfüllung der dem Flächennutzungsplan zugewiesenen Ordnungs- und Steuerungsfunktion.³⁴¹ Gegen Ende der 1990er Jahre wurde zudem die Entwicklung in den neuen Bundesländern analysiert.³⁴²

4.2.2. Von der Jahrtausendwende bis zur Gegenwart

Zu Beginn des neuen Jahrtausends gewann die wissenschaftliche Betrachtung der kommunalen Zusammenarbeit an Gewicht. Die rein gemeindliche Planung wurde für manche Bereiche als defizitär betrachtet.³⁴³ Die höchste Stufe der kommunalen Zusammenarbeit, nämlich der gemeinsame Flächennutzungsplan mehrerer Gemeinden gemäß § 204 BauGB wurde analysiert. Die Notwendigkeit, divergierende kommunalpolitische Interessen dabei zurückzustellen, wurde unterstrichen.³⁴⁴ Die gemeinsame Planung wurde auch unter Berücksichtigung der Frage der Planungshoheit, des formalen Aufstellungsverfahrens sowie

³³⁷ Vgl. Smerdka, 1992, S. 1.

³³⁸ Vgl. Rieger, 1992, S. 1.

³³⁹ Vgl. Smerdka, 1992, S. 1.

³⁴⁰ Vgl. Krautzberger, 1999, S. 1.

³⁴¹ Vgl. Mitschang, 1999, S. 11 – 12.

³⁴² Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 1.

³⁴³ Vgl. Birk, 1999, S.147 – 149; Priebis et al., 2000, S. 12 – 14.

³⁴⁴ Vgl. Bloem et al., 2010, S. 1 – 3; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 149 – 150.

der methodischen Vorgehensweise betrachtet.³⁴⁵ Auch die Möglichkeit der Gemeinde mit anderen öffentlichen Planungsträgern gemäß § 205 BauGB Flächennutzungsplanung zu betreiben, wurde dabei analysiert.³⁴⁶ Dies ging bis zu Auseinandersetzungen über den Aufbau und Inhalt eines solchen regionalen Flächennutzungsplans.³⁴⁷ Aber auch die Frage, welche weiteren Strukturen der Zusammenarbeit vorhanden waren, wurde untersucht. Dabei wurde herausgearbeitet, wo Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen durch stärkere Abstimmungen zwischen Verwaltungsbehörden erreicht werden können und wo diese Potentiale nicht ausgeschöpft wurden.³⁴⁸ In dieser Zeit entstanden auch Studien zur grenzüberschreitenden Koordinierung von Flächennutzungsplänen, beispielsweise im deutsch-tschechischen Grenzraum.³⁴⁹ Dabei wurden auch Empfehlungen für die künftige Koordinierung entwickelt.³⁵⁰ Auch in diesem Zeitraum lässt sich also der Gedanke, den Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument zu begreifen, erkennen.

In den letzten zehn Jahren hat sich der wissenschaftliche Fokus stark auf die Sicht der Gemeinde gelegt. Viele Arbeiten beschäftigen sich mit den Möglichkeiten, mit Hilfe des Flächennutzungsplans zu steuern. Dabei steht jedoch häufig wieder die allgemeine juristische Sichtweise im Vordergrund. Zwar werden sehr detailliert alle baurechtlichen Optionen der Flächennutzungsplanung und deren Rechtswirkungen erläutert. Die Frage, ob die gesetzgeberisch beabsichtigte Programmierungsfunktion langfristig tatsächlich wirkt, spielt dabei kaum eine Rolle.³⁵¹ Dies ist auch dann der Fall, wenn Einzelprobleme analysiert werden, wie beispielsweise die Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandel oder die Steuerung der planerischen Lösungen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten oder wenn in wissenschaftlichen Untersuchungen aufgezeigt wird, wie in komplexen Verfahren Baurecht geschaffen wird.³⁵² Daneben gibt es seit dem Bestehen des Baugesetzbuchs

³⁴⁵ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 149 – 157.

³⁴⁶ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 157; Priebis et al., 2000, S. 21 – 24.

³⁴⁷ Vgl. Bloem et al., 2010, S. 1 – 3; Priebis et al., 2000, S. 50 – 52; Spannowsky, 1999, S. 33.

³⁴⁸ Vgl. Bunzel et al., 2005, S. 8.

³⁴⁹ Vgl. Bölitx und Knippschild, 2007, S. 5.

³⁵⁰ Vgl. Bölitx und Knippschild, 2007, S. 23 – 25.

³⁵¹ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005; Rinsdorf, 2004, S. 17.

³⁵² Vgl. Butt, 2007, S. 370 – 372; Miller, 2017, S. 19 – 22, S. 27 - 28; Pröbstl-Haider, 2017, S. 266 – 270.

juristische Literatur die sich mit dem Bau- und dem Raumordnungsrecht insgesamt auseinandersetzt.³⁵³

4.3. Fehlende praktische Überprüfung der Steuerungswirkung

Zwar ist die wissenschaftliche Literatur zum Flächennutzungsplan und dessen theoretischen Steuerungsmöglichkeiten sehr umfangreich. Jedoch liegt der Fokus dabei primär auf der Anwendung des Flächennutzungsplans in bestimmten Einsatzgebieten und kaum in der Frage, ob diese Wirkungen sich in der Praxis in ihrer Gesamtheit tatsächlich zeigen. Die wissenschaftliche Betrachtung dreht sich hauptsächlich um das „Wie“ der Steuerung und weniger um das „Ob“.

Eine Ausnahme bilden hier lediglich wenige kritische Überlegungen in der juristischen Literatur der 1980er und 1990er Jahre. Seewald spricht bereits 1981 von einem Funktionsverlust des Flächennutzungsplans angesichts der diskutierten Rechtssituation.³⁵⁴ Löhr verwendet aus demselben Grund 1995 den Begriff des Bedeutungsverlusts.³⁵⁵

In der Gesamtheit dieser Literatur gibt es jedoch keine aktuelle Erhebung von Daten, die klärt, in welchem Umfang, auf welcher Grundlage und mit welchem Ziel von Gemeinden das Parallelverfahren angewendet wird. Diese Klärung war in der bisherigen wissenschaftlichen Literatur bislang auch nur untergeordnet beabsichtigt. Folglich fehlt es auch an einer wissenschaftlichen Diskussion, die auf den Ergebnissen solch einer Untersuchung aufbauen kann und die Möglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument analysiert. Hier gibt es also eine Forschungslücke.

Sofern steuerungsbezogene Untersuchungen vorliegen, so liegen diese schon Jahrzehnte zurück. Es gibt eine Untersuchung von Bunzel und Meyer aus dem Jahr 1996, die sich mit dem in § 8 Abs. 3 BauGB geregelten Parallelverfahren beschäftigt.³⁵⁶ Untersucht wurden dabei 750

³⁵³ Vgl. hierzu vor allem die Literatur zu den Ausführungen unter 2.1.

³⁵⁴ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Seewald, 1981, S. 853.

³⁵⁵ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Löhr, 1995, S. 229 - 232.

³⁵⁶ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 1 – 5.

deutsche Städte und Gemeinden. Dabei wurde analysiert, wie häufig bestehende Flächennutzungspläne geändert wurden. Dies wurde in absoluten Zahlen erfasst und auch nach Gemeindegröße differenziert betrachtet. Die inhaltlichen Gründe wurden jedoch nur für Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen, nicht aber für die Änderungen erfasst.³⁵⁷ Zudem liegt die Untersuchung schon zu lange zurück, um noch Aussagen zur gegenwärtigen Situation zuzulassen. Die oben beschriebenen Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan haben ihren Ursprung zum großen Teil in der jüngeren Vergangenheit.³⁵⁸ Die Ergebnisse aus 1996 sind daher nicht auf die Gegenwart übertragbar.

Bei anderen Veröffentlichungen wird zwar die Steuerung im Titel genannt. Die Untersuchungen haben jedoch trotzdem eine andere Zielrichtung als die vorliegende Arbeit. Bei der Eingrenzung der Themenstellung und dem Gang der Untersuchung erläutert beispielsweise Rinsdorf, die Absicht, die Steuerungsmöglichkeiten rechtstheoretisch zu erklären.³⁵⁹ Dies ist zwar als Grundlage unverzichtbar. Eine Überprüfung der Umsetzbarkeit der theoretischen Möglichkeiten unter der Einwirkung der oben skizzierten Probleme findet jedoch nicht statt. Die Arbeit bezieht sich vielmehr auf die umfassende Analyse der juristischen Aspekte.

Verwaltungshandeln unterliegt immer verschiedenen Rationalitäten. Neben einem legalen Richtigkeitstest, also der Frage nach der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes, tritt auch ein funktionaler Wirksamkeitstest. Dieser beschäftigt sich mit der Frage der Effektivität politischer und administrativer Maßnahmen.³⁶⁰ Die juristischen Erkenntnisse sind also von sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zu trennen. Das soziale Handeln von Menschen, beziehungsweise von Organisationen, die von ihnen bestimmt werden, wird bei einer juristischen Betrachtung außer Acht gelassen.³⁶¹ Bei juristischen Betrachtungen, wie bei Rinsdorf, fehlt eine wissenschaftliche Betrachtung der politischen Problemerarbeitung. Es findet gerade keine Auseinandersetzung mit der Frage statt, wie mit der Flächennutzungsplanung im praktischen Verwaltungshandeln tatsächlich gelenkt und

³⁵⁷ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 3.

³⁵⁸ Vgl. hierzu Ausführungen zu 2.2.2.

³⁵⁹ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 17 – 21.

³⁶⁰ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 53.

³⁶¹ Vgl. König, 1970, S. 38.

koordiniert wird. Es fehlt die Erörterung der Frage, ob die Flächennutzungsplanung in der kommunalen Praxis so organisiert werden kann, dass er seine ihm zugedachten Aufgaben erfüllen kann. Es mangelt also in der bisherigen Literatur an einer aktuellen Auseinandersetzung mit der Steuerungsfähigkeit.³⁶² Der interdisziplinäre Austausch³⁶³ zur vollen Erfassung der Steuerungswirkung und deren Grenzen durch den Flächennutzungsplan fehlt bislang.

Als Randerscheinung wird die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans noch in weiteren Untersuchungen diskutiert. So gibt es eine Untersuchungen zur Nutzungsplanung in Gemeinden, die von der Bundeswehrreform betroffen sind und Bereiche ehemaliger militärischer Anlagen neu beplanen mussten.³⁶⁴ Diese Arbeiten haben aber die spezielle Frage zum Schwerpunkt, welche städtebauliche Bedeutung solche Konversionsflächen entwickeln können, beziehungsweise wie sich der Umgang bei unterschiedlichen Gemeinden darstellt.³⁶⁵ Eine wissenschaftliche Untersuchung zur Anwendung des Parallelverfahrens findet dabei jedenfalls nicht statt. Lediglich auf die Problematik der Veraltung der Flächennutzungspläne in vielen Gemeinden wird in der Literatur hingewiesen.³⁶⁶ Doch auch hier steht die Aktualität dieser Untersuchungen zumindest in Frage.

Diese Lücke soll diese Arbeit schließen. Hierzu findet eine Datenerhebung mit der Zielrichtung statt, das Parallelverfahren näher zu untersuchen. Diese Erhebung ist die Grundlage für eine Diskussion über den Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument, seiner Möglichkeiten und Grenzen. Es soll also weniger darum gehen, die Realität mit Rechtsbegriffen abzubilden, normativ zu bewerten und präskriptiv zu verändern, sondern darum, die Realität in ihrer Funktionsweise zu verstehen und zu erklären. Dieser andere methodische Zugang wird mit der vorliegenden Arbeit daher gewählt.³⁶⁷ Die wissenschaftliche Diskussion wird mit dieser Arbeit also um einen entscheidenden Aspekt verbreitert und erweitert.

³⁶² Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 46 – 47.

³⁶³ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 40.

³⁶⁴ Vgl. Bröll, 2016, S. 40 – 44; Bunzel und Michalski, 2012, S. 11; Müller, 2014, S. 1 – 2.

³⁶⁵ Vgl. Bunzel und Michalski, 2012, S. 11 – 14.

³⁶⁶ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 2; Priebis et al., 2000, S. 12.

³⁶⁷ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 53 – 64.

Die rein rechtstheoretische Auseinandersetzung mit der Problemstellung wird durch eine Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung ergänzt. Hierin liegt die Hauptzielsetzung dieser Arbeit.

5. Wirkungen des Flächennutzungsplans

Nachdem der Stand der Forschung behandelt wurde, folgt nun die Phase der Hypothesenbildung. Die Vorstellungen über den zu untersuchenden Gegenstand werden im fünften Kapitel in eine solche übersetzt. Hierzu wird zunächst diese Hypothesenbildung beschrieben. Anschließend werden die Forschungsfragen abgeleitet, die die Hypothesen überprüfen sollen. Aufbauend auf die Differenzierung im dritten Kapitel wird zwischen Forschungsfragen zum phänomenalen und zum kausalen Erkenntnisinteresse unterschieden.

5.1. Hypothesenbildung

Im ersten Abschnitt werden der Begriff der Hypothese erklärt und einige Vorüberlegungen angestellt. Danach werden im zweiten Abschnitt die grundsätzlichen Anforderungen an eine Hypothesenbildung herausgearbeitet. Im dritten Teil erfolgt die Darstellung der möglichen Erkenntniswege zur Herstellung von Schlussfolgerungen. Die für diese Arbeit zu Grunde liegende Hypothese wird dann im vierten Teil abgeleitet und begründet.

5.1.1. Begriffserklärung und Vorüberlegungen

Wissenschaftliche Hypothesen sind ein zentraler Bestandteil aller empirischen Forschungen.³⁶⁸ Zu Beginn einer Forschung muss eine Vorstellung darüber vorhanden sein, in welchen theoretischen Zusammenhängen die soziale Wirklichkeit untersucht werden soll.³⁶⁹ Diese Vorstellung muss nach logischen Erfordernissen als Aussage formuliert werden. Eine solche Aussage wird als Hypothese bezeichnet.³⁷⁰ Hypothesen sind Vermutungen über einen bestehenden Sachverhalt, also struktureller Eigenschaften der Realität und werden aus

³⁶⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 24, S. 27.

³⁶⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 22, Lamnek und Krell, 2016, S. 281.

³⁷⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 22.

Voruntersuchungen, eigenen Beobachtungen oder wissenschaftlichen Theorien abgeleitet.³⁷¹ Hypothesen sind demnach Erklärungsversuche einer unerklärten Umwelt.³⁷² Sie beschreiben vorerst unbewiesene Annahmen von Tatsachen, Sachverhalten und Gesetzmäßigkeiten, die nur das Ziel haben, schließlich durch eine Untersuchung überprüft zu werden. Sie stellen damit ein Hilfsmittel zur Gewinnung von Erkenntnissen dar.³⁷³ Sie sind wissenschaftliche Aussagen, die auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden sollen.³⁷⁴ Hypothesen sind also die Grundlage für eine systematische empirische Untersuchung.³⁷⁵

Die wissenschaftliche Hypothese ist dabei abzugrenzen vom in der Alltagssprache verwendeten Begriff der Hypothese. In dieser wird der Begriff synonym für Vermutung oder Meinung verwendet. Die Anforderungen an die Formulierung wissenschaftlicher Hypothesen erfolgt unten.³⁷⁶

Vor Beginn der Hypothesenbildung ist abzuklären, ob aus bisheriger empirischer Sozialforschung bereits bestehende Theorien in der Literatur vorliegen, die dem vorliegenden Problem adäquat sind. Es gibt Bereiche, in denen Hypothesen formuliert sind, die einer empirischen Überprüfung unterzogen werden können.³⁷⁷ Hypothesen beziehen sich dabei nicht immer auf einzelne Fragen, sondern auf ganze Fragenkomplexe.³⁷⁸ Man kann verschiedene Arten von Hypothesen voneinander abgrenzen.

³⁷¹ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 60. – 61; Diekmann, 2016, S. 124; Eberhard, 1999, S. 20; Kromrey et al., 2016, S. 70; Woll

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteresse-v8.html>, S. 1. [abgefragt am 13. Februar 2017]

³⁷² Vgl. Atteslander, 2010, S. 22; Bryman und Bell, 2015, S. 23.

³⁷³ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 60.

³⁷⁴ Vgl. Wittenberg

http://www.soziologie.wiso.uni-erlangen.de:2165/archiv/ss04/sozmeth/Hypothesen_1.pdf [abgefragt am 13. Februar 2017]

³⁷⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 22.

³⁷⁶ Vgl. hierzu Ausführungen unter 5.1.2.

³⁷⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 35.

³⁷⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 43.

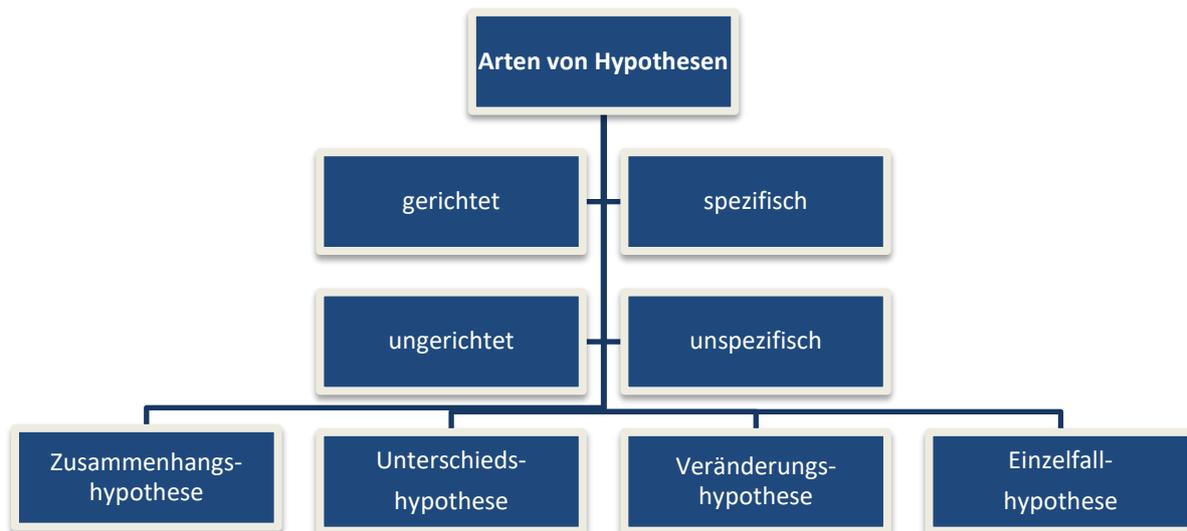


Abbildung 7: Abgrenzung verschiedener Arten von Hypothesen³⁷⁹

Eine Zusammenhangshypothese gibt einen Überblick über den positiv oder negativ gerichteten Zusammenhang zwischen zwei (bivariate Zusammenhangshypothese) oder mehr (multivariate Zusammenhangshypothese) Merkmalen einer Grundgesamtheit.³⁸⁰ Man kann die Zusammenhangshypothese also auch als soziale Regelmäßigkeit beschreiben.³⁸¹ Sind die Kategorien der unabhängigen und abhängigen Variablen als Rangfolge interpretierbar, also das Skalenniveau der Variablen ordinal, so kann der Zusammenhang zwischen den Variablen als „Je-desto-Hypothesen“ formuliert werden.³⁸² Der in einer Zusammenhangshypothese gefundene Zusammenhang sagt zunächst nichts über Kausalbeziehungen der untersuchten Merkmale aus. Gezogene Schlussfolgerungen beziehen sich primär nur auf die Art und Intensität des miteinander Variierens der Merkmale. Untersuchungstechnische Vorkehrungen oder inhaltliche Überlegungen können jedoch kausale Wirkungsmodelle nahelegen. So können die kausalen Erklärungsalternativen eingeschränkt werden.³⁸³

³⁷⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

³⁸⁰ Vgl. Albers et al., 2009, S. 9; Benesch, 2013, S. 201 - 202; Döring und Bortz, 2016, S. 146; Wittenberg http://www.sozioogie.wiso.uni-erlangen.de:2165/archiv/ss04/sozmeth/Hypothesen_1.pdf [abgefragt am 13. Februar 2017]

³⁸¹ Vgl. Diekmann, 2016, S. 151.

³⁸² Vgl. Benesch, 2013, S. 201 – 202; Diekmann, 2016, S. 129.

³⁸³ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 146.

Die Unterschiedshypothese kann dagegen als „Wenn-dann-Hypothesen“ formuliert werden.³⁸⁴ Sie drückt die Unterscheidung von zwei oder mehr Populationen anhand eines oder mehrerer Merkmale aus. Zwei oder mehr Ausprägungen eines Stimulus heben sich also hinsichtlich ihres Einfluss auf die abhängige Variable voneinander ab.³⁸⁵ Differenziert wird dabei zwischen Implikations- und Äquivalenzbeziehungen. Bei der Implikationsbeziehung geht man von hinreichenden Erwartungen, bei der Äquivalenzbeziehung von hinreichend und notwendigen Erwartungen aus.³⁸⁶ Die Untersuchung erfolgt im einfachsten Fall mit dem Vergleich zweier Gruppen.³⁸⁷ Der Informationsgehalt einer „Wenn-dann-Hypothese“ hängt von der Anzahl potentieller Falsifikatoren ab. Je weniger Falsifikatoren, desto geringer ist der Informationsgehalt.³⁸⁸

Die Veränderungshypothese bezieht sich auf die Ausprägung einer abhängigen Variablen, die sich im Lauf der Zeit verändert.³⁸⁹ Sie behauptet also, dass die über die Zeit variierende Ausprägung einer oder mehrerer unabhängiger Variablen die Werte mindestens einer abhängigen Variablen verändert.³⁹⁰

Die Einzelfallhypothese bezieht sich auf die Annahme über Merkmale oder Verhaltensweisen einer einzelnen Person, beziehungsweise eines einzelnen Objekts. Das Untersuchungsumfeld ist auf ein Individuum begrenzt. Die Untersuchung zeichnet sich durch eine hohe Überschaubarkeit des Untersuchungsumfelds und damit durch eine bessere Kontrollierbarkeit potenzieller Störvariablen aus. Vermutungen, die durch lange Beobachtungen entstanden

³⁸⁴ Vgl. Benesch, 2013, S. 201 – 202.

³⁸⁵ Vgl. Albers et al., 2009, S. 9; Wittenberg

http://www.sozilogie.wiso.uni-erlangen.de:2165/archiv/ss04/sozmeth/Hypothesen_1.pdf [abgefragt am 13. Februar 2017]

³⁸⁶ Vgl. Diekmann, 2016, S. 125 – 126.

³⁸⁷ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 203.

³⁸⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 43.

³⁸⁹ Vgl. Albers et al., 2009, S. 9.

³⁹⁰ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 147; Wittenberg

http://www.sozilogie.wiso.uni-erlangen.de:2165/archiv/ss04/sozmeth/Hypothesen_1.pdf [abgefragt am 13. Februar 2017]

sind, sollen durch die systematische Untersuchung desselben Individuums bestätigt werden.³⁹¹

Die verschiedenen Arten von Hypothesen sind weiter spezifizierbar.

Die Richtung einer Unterschieds- oder Zusammenhangsrelation ist eine fundamentale Form der Präzisierung. Man trennt zwischen gerichteten und ungerichteten Hypothesen. Ungerichtete Hypothesen beschreiben lediglich einen Zusammenhang, während gerichtete Hypothesen zusätzlich die Art des Zusammenhangs wiedergeben.³⁹²

Außerdem gliedert man in spezifische und unspezifische Hypothesen auf. Spezifische Hypothesen geben eine Mindestgröße eines Unterschieds oder die Mindesthöhe eines angenommenen Zusammenhangs an. Sie können formuliert werden, wenn bereits genügend Erfahrungen mit der Untersuchungsthematik sowie mit den typischen Untersuchungsinstrumenten vorliegen und dadurch die Angabe der Größe eines erwarteten Zusammenhangs, eines Unterschiedes oder einer Veränderung möglich ist. Sie sollen sogar formuliert werden, wenn es für einen Zusammenhang, einen Unterschied oder eine Veränderung als praktisch bedeutsam erachtet wird, eine Mindestgröße festzulegen. Unspezifische Hypothesen verzichten hierauf. Sie machen keine Angaben von erwarteten Unterschieds-, Zusammenhangs- oder Veränderungsgrößen. Dies tritt dann auf, wenn die Forschung noch nicht genügend entwickelt ist, um genaue Angaben über die Größe des hypothesengemäß erwarteten Zusammenhangs, des Unterschieds oder der Veränderung machen zu können. Solche Hypothesen behaupten lediglich, dass ein Zusammenhang zwischen zwei oder mehr Variablen besteht, dass sich zwei oder mehr Populationen in Bezug auf bestimmte Merkmale unterscheiden oder dass sich mehrere Merkmale in einer Population verändern.³⁹³

5.1.2. Anforderungen an die Hypothesenbildung

Für die Bildung einer Hypothese müssen vier Kriterien vorliegen:

³⁹¹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 765.

³⁹² Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 147.

³⁹³ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 147.

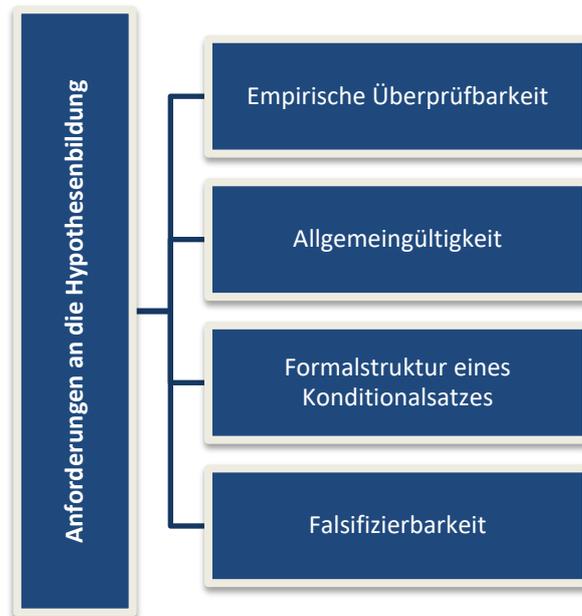


Abbildung 8: Anforderungen an die Hypothesenbildung³⁹⁴

Die erste Anforderung an eine wissenschaftliche Hypothese ist es, sich auf Sachverhalte zu beziehen, die empirisch überprüfbar sind.³⁹⁵ Dazu muss sie widerspruchsfrei formuliert sein. Die empirische Prüfung soll erweisen, ob eine Theorie, die in sich logisch ist, mit den Realitäten hinlänglich übereinstimmt.³⁹⁶ Dabei muss sich die Hypothese an der Erkenntnislage orientieren und sich aus dieser klar ab- oder herleiten lassen.³⁹⁷ Die empirische Überprüfung ist indes wiederum von der unkontrollierten Alltagswahrnehmung abzugrenzen.³⁹⁸

Zweite Anforderung ist die Allgemeingültigkeit. Das heißt, dass eine wissenschaftliche Hypothese eine Behauptung aufstellen muss, die über den Einzelfall oder ein singuläres Ereignis hinausreicht.³⁹⁹ Sie muss jedoch ohne Einschränkung gelten.

³⁹⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

³⁹⁵ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 657.

³⁹⁶ Vgl. Diekmann, 2016, S. 149; Eberhard, 1999, S. 40.

³⁹⁷ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 61; Diekmann, 2016, S. 149.

³⁹⁸ Vgl. Diekmann, 2016, S. 61.

³⁹⁹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 43.

Drittens muss einer wissenschaftlichen Hypothese, zumindest implizit, die Formalstruktur eines Konditionalsatzes zu Grunde liegen. Dies kann ein „Wenn-dann“-Satz oder ein „Je-desto“-Satz sein.⁴⁰⁰

Zuletzt muss dieser Konditionalsatz potentiell durch empirische Daten falsifizierbar sein. Es müssen also Ereignisse denkbar sein, die dem Konditionalsatz widersprechen.⁴⁰¹ Die Hypothese muss also so formuliert sein, dass sie durch Erfahrungen widerlegt werden kann. Das Falsifikationsprinzip beschreibt, dass Allaussagen nicht verifiziert, sondern nur falsifiziert werden können.⁴⁰² Danach wird folglich nicht der logisch unmögliche Versuch unternommen, die Hypothese zu beweisen, sondern der Versuch, sie zu widerlegen.⁴⁰³ Es ist also entscheidend, eine Hypothese nach ihrer Widerlegbarkeit und nicht nach ihrer Machbarkeit hin zu untersuchen.⁴⁰⁴ Dabei geht es darum, möglichst strenge Tests zur Falsifikation zu arrangieren.⁴⁰⁵ Nur so kann Wissen bestätigt oder neues Wissen generiert werden. Solange Hypothesen kritischer Prüfung standhalten, gelten sie als bewährt.⁴⁰⁶ Dabei sind sogenannte Tautologien, also Aussagen die unabhängig vom Wahrheitswert der zugrundeliegenden Bestandteile immer wahr sind, zu vermeiden. Sie sind nie falsifizierbar. Ebenso nicht empirisch falsifizierbar sind Objekte, Merkmale oder Ereignisse, die weder der Sinneserfahrung zugänglich sind, noch indirekt mit Beobachtungssachverhalten in Verbindung zu bringen sind. Diese befinden sich im Spekulativen oder Metaphysischen.⁴⁰⁷

5.1.3. Erkenntniswege

Die Hypothesenbildung folgt entweder der Induktion, der Deduktion oder der Abduktion.⁴⁰⁸

⁴⁰⁰ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 43.

⁴⁰¹ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 60; Atteslander, 2010, S. 44; Döring und Bortz, 2016, S. 39.

⁴⁰² Vgl. Eberhard, 1999, S. 42; Lamnek und Krell, 2016, S. 705 – 706.

⁴⁰³ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 93.

⁴⁰⁴ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 93 - 94, S. 705 – 706.

⁴⁰⁵ Vgl. Diekmann, 2016, S. 379.

⁴⁰⁶ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 94, S. 705 – 706.

⁴⁰⁷ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 43.

⁴⁰⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35; Eberhard, 1999, S. 126; Wehrlin, 2010, S. 41.

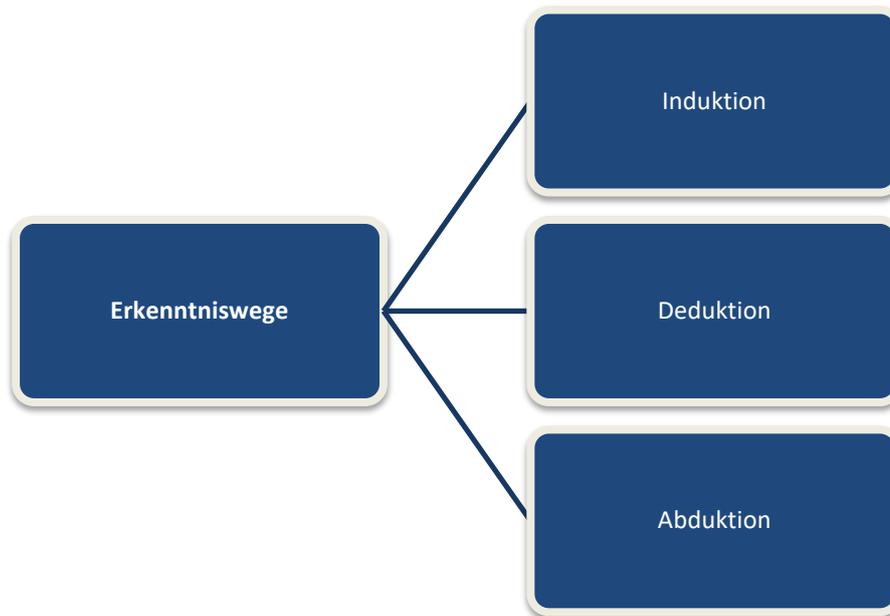


Abbildung 9: Erkenntniswege⁴⁰⁹

Der Begriff der Induktion folgert ausgehend vom Besonderen das Allgemeine, vom Einzelnen das Ganze oder vom Konkreten das Abstrakte. Das heißt der Einzelfall wird exemplarisch beschrieben. Daraus folgt die Verallgemeinerung. Sie basiert auf dem verkürzten Schluss von einigen Experimenten oder Erhebungen auf ein allgemeines Gesetz.⁴¹⁰ Bei der Induktion beschreibt man also, ausgehend von einem in der Empirie vorgefundenen Beispiel, Gesetzmäßigkeiten, die sich wiederholen und somit Schlüsse auf eine Allgemeingültigkeit zulassen. Das Ziel des Experiments oder Erhebung besteht darin, eine Erfahrung objektivierbar zu machen.⁴¹¹ Die Induktion ist potentiell wahrheitserweiternd.⁴¹²

Induktive Schlüsse sind jedoch immer unsichere Schlüsse.⁴¹³ Das induktive Vorgehen kann nicht sämtliche erdenkliche Fälle abdecken. Aus einer endlichen Menge von Beobachtungen

⁴⁰⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

⁴¹⁰ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 26; Eberhard, 1999, S. 32; Fereday und Muir-Cochrane, 2006, S. 81 – 83; Wehrlin, 2010, S. 41.

⁴¹¹ Vgl. Eberhard, 1999, S. 34; Wehrlin, 2010, S. 41.

⁴¹² Vgl. Diekmann, 2016, S. 173 - 174; Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴¹³ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

kann nicht zulässigerweise auf einen allgemeinen Satz, der sich auf eine unendliche Menge potentieller Beobachtungen bezieht, geschlossen werden. Aussagen über eine unendliche Menge von Objekten sind grundsätzlich nicht anhand von einer endlichen Menge verifizierbar. Daher ist dieses Vorgehen fehleranfällig.⁴¹⁴ Die Basis des konkret Beobachteten und logisch Eindeutigen wird verlassen.⁴¹⁵ Die Fehleranfälligkeit sinkt nur bei der Anwendung großer repräsentativer Stichproben mit damit einhergehendem großen Forschungsaufwand.⁴¹⁶ Die Induktion führt zu Wahrscheinlichkeitsaussagen und generalisiert die in einer Stichprobe gemachten Beobachtungen auf die Population.⁴¹⁷ Dagegen sind allgemeine Sätze unstrittig potentiell falsifizierbar.⁴¹⁸ Typisch für den induktiven Weg sind die Erhebung von Stichproben sowie generalisierende Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit.⁴¹⁹ Die Hypothesenentdeckung kann als induktiv beschrieben werden, da sie aus dem zu untersuchenden sozialen Feld gewonnen werden.⁴²⁰

Die Deduktion verläuft in die entgegengesetzte Richtung. Sie ist ein Verfahren der Schlussfolgerung. Sie schließt vom Allgemeinen auf das Besondere, vom Ganzen auf das Einzelne oder vom Abstrakten auf das Konkrete.⁴²¹ Die Deduktion ist logisch stringenter als die Induktion.⁴²² Sie ist eine logische Schlussfolgerung, die für alle Elemente einer Stichprobe zu einer korrekten Prädikatisierung führt.⁴²³ Sie gilt daher aus der logischen Perspektive als einwandfrei.⁴²⁴ Sind die Prämissen zutreffend und die logischen Ableitungsregeln richtig angewendet, so ist auch das Ergebnis der Deduktion zweifelsfrei wahr. Die Deduktion verschiebt damit den Wahrheitsgehalt von den Prämissen auf die Konklusion. Sie ist also ein

⁴¹⁴ Vgl. Diekmann, 2016, S. 173 - 174; Wehrlin, 2010, S. 41.

⁴¹⁵ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴¹⁶ Vgl. Eberhard, 1999, S. 34.

⁴¹⁷ Vgl. Eberhard, 1999, S. 126.

⁴¹⁸ Vgl. Diekmann, 2016, S. 174.

⁴¹⁹ Vgl. Eberhard, 1999, S. 33.

⁴²⁰ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 235.

⁴²¹ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 23; Döring und Bortz, 2016, S. 35; Eberhard, 1999, S. 29; Fereday und Muir-Cochrane, 2006, S. 81 – 83; Wehrlin, 2010, S. 43.

⁴²² Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴²³ Vgl. Eberhard, 1999, S. 126.

⁴²⁴ Vgl. Wehrlin, 2010, S. 43.

sicherndes und wahrheitskonservierendes Verfahren.⁴²⁵ Dagegen wird jedoch mit der Deduktion gegenüber der theoretischen Vorgabe kein neues, sondern nur redundantes, Wissen hervorgebracht. Das deduktive Vorgehen muss sich folglich daran bemessen lassen, ob es bei komplexen Vorgängen zu bedeutendem Erkenntnisgewinn führt.⁴²⁶ Die Deduktion dient der Überprüfung von Hypothesen.⁴²⁷

Neben Induktion und Deduktion gibt es in der Abduktion eine dritte Form des Schließens. Sie hat den Anspruch, neues Wissen zu erzeugen und damit potentiell wahrheitsgenerierend zu sein.⁴²⁸ Die Abduktion ist das durch eine Beobachtung angeregte Auffinden oder Erfinden eines allgemeinen Begriffs, durch den jede Beobachtung eingeordnet beziehungsweise erklärt werden kann.⁴²⁹ Von beobachteten Fakten wird nicht auf weitere ähnliche Fakten, sondern auf allgemeine Prinzipien oder Hintergründe, die diese Fakten erklären können, geschlossen.⁴³⁰ Sie fragt nach der Ursache, also den Vorbedingungen und ist ein syllogistisches Schließen im Verknüpfen von Daten und Theorien.⁴³¹ Die Abduktion ist dabei nicht nur eine spezielle Schlussform in der theoretischen Logik, sondern sie vollzieht sich ständig bei den alltäglichen Wahrnehmungen. Die Dinge können nie selbst gesehen werden, sondern nur deren Zeichen. Von denen wiederum kann auf begriffliche Kategorien zurückgeschlossen werden, zu der das durch die Zeichen signalisierte Phänomen mutmaßlich gehört.⁴³² Die Abduktion liefert damit eine denkbare Erklärung oder Interpretation der Fakten. Diese Erklärung oder Interpretation konkurriert immer mit anderen denkbaren Abduktionen und hat dadurch einen spekulativen Charakter.⁴³³ Die Anwendung der Abduktion scheitert daher häufig an der Komplexität der Zusammenhänge.⁴³⁴ Die Abduktion führt zu Schlussfolgerungen, die logisch illegitim sind. Aber sie vermitteln neue Informationen, gerade weil sie nicht

⁴²⁵ Vgl. Diekmann, 2016, S. 169; Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴²⁶ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 25; Döring und Bortz, 2016, S. 35; Eberhard, 1999, S. 126; Wehrlin, 2010, S. 43.

⁴²⁷ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 26; Lamnek und Krell, 2016, S. 235.

⁴²⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴²⁹ Vgl. Eberhard, 1999, S. 123.

⁴³⁰ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴³¹ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 86; Wehrlin, 2010, S. 42.

⁴³² Vgl. Eberhard, 1999, S. 125.

⁴³³ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴³⁴ Vgl. Wehrlin, 2010, S. 42.

denknotwendig aus der theoretischen Vorgabe und der Beobachtung resultieren.⁴³⁵ Die Abduktion ist hauptsächlich geeignet, in der qualitativen Forschung angewendet zu werden. Hier werden Abduktionsschlüsse häufiger als wissenschaftlich anerkannt. Aber auch in der quantitativen Forschung wird die Abduktion herangezogen, wenn es darum geht, Bedeutung und praktische Relevanz von statistischen Ergebnissen zu erläutern.

Induktion, Deduktion und Abduktion sind häufig nicht trennscharf zu unterscheiden. Wissenschaftliche Arbeiten beziehen sich daher auch auf Kombinationen dieser Verfahren.⁴³⁶

5.1.4. Begründung der Hypothesenbildung

Vor Beginn der Hypothesenbildung ist abzuklären, ob aus bisheriger empirischer Sozialforschung bereits bestehende Theorien in der Literatur vorliegen, die dem vorliegenden Problem adäquat sind. Es gibt Bereiche, in denen Hypothesen formuliert sind, die einer empirischen Überprüfung unterzogen werden können.⁴³⁷ Hypothesen beziehen sich dabei nicht immer auf einzelne Fragen, sondern auf ganze Fragenkomplexe.⁴³⁸

Wie oben bereits erörtert, wird in der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans, zumindest theoretisch, vorausgesetzt. Wissenschaftlich überprüft wurde diese Annahme jedoch noch nicht ausreichend. Daher gibt es in der bisherigen Forschung keine bestehenden Theorien, die dem vorliegenden Problem adäquat sind. Es gibt noch keine formulierten Hypothesen, die einer empirischen Überprüfung unterzogen werden können. Diese Annahme der bestehenden Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans, wird mit der vorliegenden Arbeit hinterfragt. Daher stellt eben diese Annahme, die dieser Arbeit zu Grunde liegende Hypothese dar:

Die Hypothese lautet:

„Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument.“

⁴³⁵ Vgl. Eberhard, 1999, S. 126.

⁴³⁶ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 35.

⁴³⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 35.

⁴³⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 43.

5.1.4.1. Hypothesenart

Die vorliegende Hypothese ist eine Zusammenhangshypothese. Sie beschreibt den Zusammenhang der zwischen dem Flächennutzungsplan und der Steuerungsfunktion besteht. Da es sich um den Zusammenhang von diesen beiden Merkmalen handelt, ist die Hypothese weiter als bivariate Zusammenhangshypothese zu spezifizieren. Die Hypothese legt die soziale Regelmäßigkeit der Steuerungswirkung, bezogen auf den Flächennutzungsplan dar. Ein ordinal interpretierbares Skalenniveau liegt nicht vor, weshalb hier nicht von einer „Je-desto-Hypothese“ als Spezialfall der Zusammenhangshypothese gesprochen werden kann. Eine solche je-desto Formulierung wäre zwar denkbar, etwa eine Abhängigkeit der Steuerungswirkung in Relation zum Alter des Flächennutzungsplans. Dieser Aspekt wird bei der Datenauswertung und Interpretation auch nicht außen vor gelassen werden können. Jedoch ist diese Verbindung nicht das Zentrum des Erkenntnisinteresses, sondern eine allgemeingültige Aussage zur Steuerungswirkung. Es sollen also nicht die Kausalbeziehung zwischen Alter des Flächennutzungsplans und Steuerungswirkung, sondern Art und Intensität der miteinander variierenden Merkmale Flächennutzungsplan und Steuerungswirkung schlussgefolgert werden. So können Erklärungsalternativen zur Steuerungswirkung gefunden werden.

Die formulierte Hypothese kann weder als Unterschiedshypothese noch als Einzelfallhypothese eingeordnet werden. Es wird keine Unterscheidung ausgedrückt und sie ist nicht als „Wenn-dann-Hypothese“ formulierbar. Außerdem wird auch nicht ein einzelner Flächennutzungsplan, über dessen Merkmale auf eine Allgemeingültigkeit geschlossen werden soll, ins Zentrum des Interesses gestellt. Es liegt auch keine Veränderungshypothese vor. Die Variable Flächennutzungsplan ist nicht veränderbar. Lediglich auf den nicht im Zentrum der Frage stehenden zeitlichen Ablauf kann auch hier wieder verwiesen werden.

Des Weiteren stellt sie eine gerichtete Hypothese dar. Sie beschränkt sich nicht auf die Beschreibung eines Zusammenhangs, sondern charakterisiert dessen Art. So wird ein positiver Zusammenhang zwischen dem Flächennutzungsplan und der Steuerungswirkung angenommen.

Dabei bleibt sie jedoch unspezifisch. Die Hypothese gibt keine Mindesthöhe des angenommenen Zusammenhangs an. Da die Hypothese in dieser Form erstmalig

wissenschaftlich überprüft wird, gibt es keine Erfahrungswerte oder Untersuchungsthematiken auf welche sich eine Annahme stützen könnte. Die Forschung ist in diesem Bereich noch nicht ausreichend entwickelt. Eine bestimmte Größe zur Steuerungswirkung kann daher nicht angegeben werden. Dies ist aber auch bei dieser Hypothesenbildung nicht erforderlich, da keine praktischen Probleme durch den Verzicht erkennbar sind. Schließlich sollen erste wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen und eine Größe zur Steuerungswirkung erst abgeleitet werden.

5.1.4.2. Erkenntnisverfahren

Von der allgemeinen Aussage über eine große Zahl von Gemeinden wird auf die Wirkung für die einzelne Gemeinde geschlossen. Es erfolgt eine logische Schlussfolgerung vom Allgemeinen auf das Besondere. Die formulierte Hypothese wird also dazu verwendet, auf einer deduktiven Ebene das Erkennen zu ermöglichen.

Die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans ist eine komplexe Angelegenheit. Das Vorgehen ist logisch einwandfrei. Ist die Prämisse zutreffend, dass der Flächennutzungsplan allgemein als Steuerungsinstrument geeignet ist, so gelten diese Möglichkeiten und Grenzen für jede Gemeinde. Die tatsächlichen Wirkungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans und seine Grenzen begründen einen bedeutenden, da erstmaligen Erkenntnisgewinn. Daher ist das deduktive Vorgehen hier angebracht. Die Hypothese kann damit überprüft werden.

Aber auch in dieser Arbeit kann keine reine Trennung zwischen den Verfahren zur Erkenntnisgewinnung erzielt werden, beziehungsweise wäre solch eine Trennung auch hier nicht angebracht. Das Verfahren der Erkenntnisgewinnung hat auch hier abduktive Einflüsse. Dies ist auch notwendig, um wahrheitsgenerierend wirken zu können. Datenerhebungen zur Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans können nicht frei von Interpretationen sein. Die Frage, welche Handlungen von den Möglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplans als Steuerungsinstrument beeinflusst werden, muss durch einordnende Erklärungen ergänzt werden und muss auf Prinzipien und Hintergründe, die auf beobachteten Fakten beruhen, geschlossen werden. Daten und Theorie müssen letztlich logisch verknüpft werden.

5.1.4.3. Kriterien der Hypothesenbildung

Die Formulierung der Hypothese entspricht den oben herausgearbeiteten Kriterien zur Hypothesenbildung.

Die Hypothese zum Flächennutzungsplan als geeignetes Steuerungsinstrument ist empirisch überprüfbar. In der empirischen Überprüfung wird auf den Kern der Steuerungsaufgaben des Flächennutzungsplans abgezielt. Kernelement des kommunalen Flächennutzungsplans als Steuerungsinstrument ist, wie oben aufgeführt, die Funktion als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet.⁴³⁹ Mit empirischen Methoden kann überprüft werden, ob die Vorbereitung und Rahmensetzung tatsächlich erfolgt. Die Hypothese bezieht sich somit also auf einen empirisch überprüfbaren Sachverhalt.

Sie orientiert sich dabei an der Erkenntnislage und ist aus dieser abgeleitet. Inhaltlicher Hintergrund dieser These sind die oben aufgezeigten Einwirkungsfaktoren auf den kommunalen Flächennutzungsplan. Auf Grund der Ausgestaltung dieser Faktoren erscheint die Annahme wahrscheinlich, dass ein Zusammenhang zwischen diesen Einwirkungen und der Steuerungsfunktion des kommunalen Flächennutzungsplans besteht.

Die Hypothese ist widerspruchsfrei. Es werden keine sich widersprechenden Tatsachen angenommen. Die Hypothese bezieht sich ausschließlich auf die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans für die Gemeinde. Somit ist die Hypothese keine unsystematische Alltagswahrnehmung sondern empirisch überprüfbar.

Die formulierte Hypothese ist darüber hinaus allgemeingültig. Sie bezieht sich nicht auf die Betrachtung einer oder weniger Gemeinden als Einzelfall, sondern auf die Wirkung für die Gemeinde grundsätzlich. Von der Hypothese wird nicht eine einzelne Abweichung von der Steuerungsfunktion erfasst, sondern die Steuerungsfunktion insgesamt als solche. Sie geht also über ein singuläres Ereignis hinaus. Sie gilt durch den grundsätzlichen Bezug auf alle Gemeinden auch ohne Einschränkung.

⁴³⁹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.1.

Der Hypothese liegt nicht explizit, jedoch implizit die Formalstruktur eines Konditionalsatzes zu Grunde. Es handelt sich um einen „Wenn-dann“-Satz. Wenn ein Flächennutzungsplan besteht, dann wird angenommen, dass dieser als Steuerungsinstrument wirkt.

Die Hypothese ist durch empirische Daten falsifizierbar. Dies geschieht durch die Überprüfung potentieller Ereignisse, die dem Konditionalsatz widersprechen können. Solche potentiell dem Konditionalsatz widersprechenden Ereignisse sind denkbar. Dem Konditionalsatz würde es widersprechen, wenn der Flächennutzungsplan nicht konkret und rahmensetzend die Bauleitplanung vorbereitet. Eine hohe Anzahl von Parallelverfahren würde eben darauf hindeuten. Bei einer Datenerhebung kann ermittelt werden, wie häufig Gemeinden das Parallelverfahren anwenden. Diese Daten können empirisch erhoben werden. Das Ergebnis dieser Daten lässt in einem deduktiven Verfahren auf die einzelne Gemeinde schließen. Der relative Anteil der Parallelverfahren an den Gesamtverfahren wird dann abduktiv interpretiert. Dadurch kann eine Aussage über die Hypothese als Allaussage gemacht werden. Mit den Erkenntnissen aus der empirischen Datenerhebung kann die Hypothese also potentiell widerlegt werden. Die Hypothese enthält auch keine Tautologien. Dagegen sind die Merkmale der Hypothese den Sinnen zugänglich. Flächennutzungsplan und Steuerungswirkung können empirisch erfasst werden. Die Hypothese kann als bewährt betrachtet werden. Wird mit wissenschaftlichen Methoden herausgearbeitet, dass die Steuerungswirkung nicht im vom Gesetzgeber vorgesehen Umfang erreicht wird oder anders wirkt als vom Gesetzgeber vorgesehen, so wird dadurch neues Wissen generiert.

5.2. Ableitung der Forschungsfragen

Aus der oben gebildeten Hypothese werden nun Forschungsfragen abgeleitet. Die Forschungsfragen werden dabei in zwei Bereiche eingeteilt. Der erste Bereich befasst sich mit Forschungsfragen, die sich auf die Erreichung der Steuerungswirkung beziehen. Dieser Bereich beschreibt damit einen Ist-Zustand. Der zweite Bereich umfasst Fragen zu den Begründungen. Er dient also der Erklärung. Diese Einteilung basiert auf der Disktinktion zwischen dem phänomenalen und dem kausalen Erkenntnisinteresse.

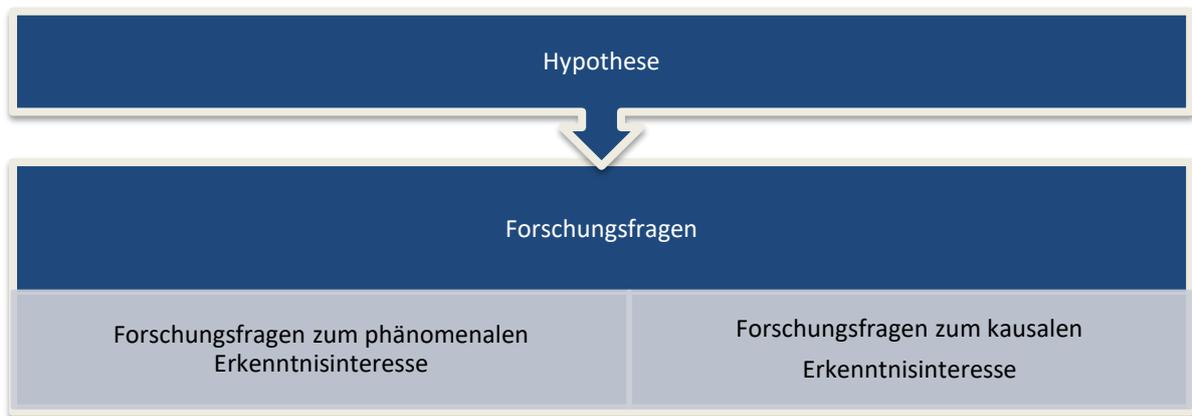


Abbildung 10: Ableitung der Forschungsfragen⁴⁴⁰

5.2.1. Fragen zum Phänomenalen Erkenntnisinteresse

Kernelement des kommunalen Flächennutzungsplans als Steuerungsinstrument ist, wie oben aufgeführt, die Funktion als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet.⁴⁴¹ Um die falsifizierbare Hypothese „Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument“, empirisch zu erforschen, müssen anfangs Forschungsfragen zur Quote der Parallelverfahren gebildet werden. Danach müssen Forschungsfragen zur Bedeutung dieser Quote für die Programmierungsfunktion und die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans formuliert werden.

5.2.1.1. Ermittlung der Quote der Parallelverfahren

Um die entwickelte Hypothese zu falsifizieren, muss zunächst geklärt werden, wie viele Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt werden.

Die Einstiegsfrage in den ersten Komplex von Forschungsfragen (F) lautet daher:

F 1.0.0: „Wieviel Prozent der Bebauungspläne werden im Parallelverfahren aufgestellt?“

⁴⁴⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁴¹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.1.

Das Ergebnis dieser Forschungsfrage liefert jedoch lediglich einen groben Überblick, der für eine Argumentation noch nicht ausreicht. Das Ergebnis dieser Frage kann also nur die Basis für eine weitere und tiefer gehende Analyse sein.

Gegen das Ergebnis der F 1.0.0 könnte angebracht werden, dass die Aussagekraft allein schon deshalb zu gering ist, weil das Alter der jeweiligen Flächennutzungspläne in den einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt wurde. Möglicherweise basiert das Ergebnis darauf, dass ein zu großer Teil der Gemeinden über einen zu langen Zeitraum hinweg ihren Flächennutzungsplan nicht erneuert hat. Jede Erkenntnis könnte damit mit dem Argument entkräftet werden, dass sie auf die, hinsichtlich der Aktualität, unsachgemäße Anwendung des Flächennutzungsplans zurückzuführen sein könnte. Eine hohe Quote von Parallelverfahren könnte also unterschiedliche Ursachen haben und würde dadurch nicht zwangsläufig auf eine mangelnde Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans hindeuten. Daher sagt das Ergebnis der F 1.0.0 noch zu wenig über die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans aus.

Zu hinterfragen ist daher, ob die berechnete Quote der Parallelverfahren vom Alter des Flächennutzungsplans abhängt. Die folgende Forschungsfrage lautet daher:

F 1.0.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Dadurch kann überprüft werden, ob die Quote der Parallelverfahren auf einer Veraltung der Flächennutzungspläne basiert oder ob die Quote auf eine mangelnde Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans zurückzuführen sein könnte. Mit dem Ergebnis dieser Forschungsfrage kann zusätzlich der Effekt erzielt werden, die in der Literatur wiederholt anzutreffende Einschätzung, der Flächennutzungsplan müsse in einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren neu aufgestellt werden, zu überprüfen.⁴⁴² Das Ergebnis zeigt an, ob in diesem Zeitraum tatsächlich eine signifikante Veränderung der Quote von Parallelverfahren erfolgt oder ob es einen anderen auffälligen Zeitraum gibt. Beim Ergebnis der F 1.0.1 fehlt jedoch noch eine Aussage, ob die Quote, abhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, zeitunabhängig und allgemeingültig ist oder ob es hier Veränderungen gibt. Möglicherweise verändert sich die

⁴⁴² Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.4.

Steuerungskraft des Flächennutzungsplans im Laufe der Zeit. Dies wäre gerade aufgrund der wachsenden Einflüsse in jüngster Vergangenheit denkbar. Daher muss analysiert werden, welche zeitlichen Entwicklungen erfolgt sind. Die nächste Forschungsfrage lautet daher:

F 1.0.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf?“

Mit dem Ergebnis dieser Frage kann aufgezeigt werden, wie sich der Umgang mit dem Flächennutzungsplan als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet, im zeitlichen Ablauf entwickelt hat.

Dieses Ergebnis bildet den Einstieg in eine Diskussion über die Wirkung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument. Jedoch sind noch keine allgemeingültigen Rückschlüsse möglich. Möglicherweise gilt das Ergebnis nicht für alle Gemeinden, sondern nur für Gemeinden mit einer bestimmten Einwohnerzahl oder in einer bestimmten Region. Die Forschungsfragen müssen daher noch weiter vertieft werden.

Untersucht wird daher mit den nächsten Fragekomplexen, ob die Quoten allgemeingültig sind oder nicht. Dabei wird eben genau auf die Einwohnerzahl, beziehungsweise auf die politisch-geographische Lage Bezug genommen.

Bei der Untersuchung der Quote, unter Bezugnahme auf die Einwohnerzahl, erfolgt der Aufbau in der gleichen Systematik wie bei den obigen Forschungsfragen zur Gesamtheit der Gemeinden. Die Einstiegsfrage in diesen Komplex lautet daher:

F 1.1.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der Einwohnerzahl, im Parallelverfahren aufgestellt?“

Das Ergebnis dieser Forschungsfrage liefert jedoch wiederum nur einen groben Überblick und muss stärker aufgegliedert werden. Auch hier müsste wieder auf die mögliche Veraltung der Flächennutzungspläne hingewiesen werden und damit die Erkenntnisse in Frage gestellt werden. Auch hier ist eine Differenzierung erforderlich.

Die folgende Forschungsfrage lautet daher:

F 1.1.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Auch beim Ergebnis der F 1.1.1 fehlt noch eine Aussage, ob die Quote, abhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, zeitunabhängig und allgemeingültig ist oder ob es hier Entwicklungen gibt. Möglicherweise verändert sich die Steuerungskraft des Flächennutzungsplans im Laufe der Zeit.

Die nächste Forschungsfrage lautet daher:

F 1.1.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

Mit dem Ergebnis dieser Frage kann aufgezeigt werden, wie sich der Umgang mit dem Flächennutzungsplan als planungsbindendes Programm, bei einer bestimmten Einwohnerzahl, im zeitlichen Ablauf verändert hat.

Auch bei der Untersuchung der Quote unter Bezugnahme auf die politisch-geographische Lage, erfolgt der gleiche Aufbau der Forschungsfragen. Die Begründung hierzu verläuft analog.

Die Forschungsfragen lauten daher:

F 1.2.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der politisch-geographischen Lage, im Parallelverfahren aufgestellt?“

F 1.2.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

F 1.2.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

Mit dem Ergebnis dieser Fragen kann aufgezeigt werden, wie sich der Umgang mit dem Flächennutzungsplan als planungsbindendes Programm, abhängig von der politisch-geographischen Lage, aktuell darstellt und im zeitlichen Ablauf entwickelt hat.

Diese Forschungsfragen dienen der deduktiven Ebene der Erkenntnisgewinnung. Durch die formulierten Forschungsfragen ist gewährleistet, dass von allgemeinen Erkenntnissen auf die einzelne Gemeinde geschlossen werden kann. Es können Aussagen über die Quote der Parallelverfahren gemacht werden. Das Vorgehen ist logisch schlüssig und einwandfrei. Die Forschungsfragen lassen einen neuen Erkenntnisgewinn zu. Bisher gibt es keine entsprechenden empirischen Erhebungen zur Quote der Parallelverfahren.

5.2.1.2. Bedeutung der Quote für Programmierungsfunktion und Steuerungswirkung

Aufbauend auf die Beantwortung dieser Fragen und den ermittelten Quoten der Parallelverfahren können die Programmierungsfunktion und die Steuerungsfunktion hinterfragt werden. Die folgenden Forschungsfragen zum phänomenalen Erkenntnisinteresse müssen sich auf die Funktion des Flächennutzungsplans als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet, beziehen. Sie müssen klären, ob damit das Kernelement des kommunalen Flächennutzungsplans als Steuerungsinstrument, als erfüllt, eingeschränkt erfüllt oder nicht erfüllt betrachtet werden muss.

Die zweite Forschungsfrage lautet daher:

F 2: „Erfüllt der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet?“

Diese Forschungsfrage muss argumentativ beantwortet werden. Basis für die Argumentation werden die ermittelten Quoten des ersten Komplexes an Forschungsfragen sein. Je höher die Quoten der Parallelverfahren sind, desto stärker wird in Richtung der Verneinung dieser Forschungsfrage argumentiert werden müssen. Je niedriger die Quoten sind, desto stärker wird in Richtung einer Bejahung argumentiert werden müssen. Dabei muss auch auf die

zeitliche Entwicklung sowie die unterschiedlichen Ergebnisse abhängig von der Einwohnerzahl und der politisch-geographischen Lage eingegangen werden.

Die analytische Beantwortung der Forschungsfrage F 2 wiederum führt zum Rückschluss auf den Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument. Die dritte Frage dieses Bereichs lautet daher:

F 3: „Ist der Flächennutzungsplan ein geeignetes kommunales Steuerungsinstrument?“

Auch diese Forschungsfrage muss argumentativ beantwortet werden. Das ermittelte Ergebnis der Forschungsfrage F 2 wird in diese Argumentation einbezogen werden. Die Funktion des Flächennutzungsplans als planungsbindendes Programm muss in Relation zum gesamten Spektrum seiner Aufgaben gesetzt werden. Mit der Beantwortung dieser Frage kann die Hypothese potentiell falsifiziert werden.

Die Forschungsfragen F 2 und F 3 dienen der abduktiven Ebene der Erkenntnisgewinnung. Die erhobenen Daten zur Quote der Parallelverfahren müssen interpretiert werden, um eine empirische Falsifizierung der Hypothese zu ermöglichen. Von den Fakten der Datenerhebung zur Quote des Parallelverfahrens wird auf allgemeine Hintergründe zur Funktion des Flächennutzungsplans und damit letztlich seiner Eignung als kommunales Steuerungsinstrument geschlossen.

Dabei darf die Komplexität der Zusammenhänge nicht vernachlässigt werden. Die Aufgaben des Flächennutzungsplans gehen über die Programmierfunktion hinaus.⁴⁴³ Dies muss bei der Interpretation berücksichtigt werden. Jedoch nimmt die Komplexität nicht solche Dimensionen an, dass sie sich automatisch einer abduktiven Interpretation entziehen würde. Die Daten werden also bei der Beantwortung dieser Forschungsfragen mit der Theorie logisch verknüpft. So wird neues Wissen zum Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument generiert.

⁴⁴³ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.2.

5.2.2. Fragen zum kausalen Erkenntnisinteresse

Des Weiteren werden die Einflussfaktoren hinterfragt. Um ein tieferes Verständnis für die Quote der Parallelverfahren zu bekommen, ergibt sich der Bedarf diese Einflussfaktoren zu untersuchen. Soweit Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt wurden, stellt sich die Frage nach der Begründung.

Um diese Begründungen liefern zu können, muss zuvor hinterfragt werden, in welchen Fallkonstellationen das Parallelverfahren am häufigsten angewendet wurde. Zu analysieren ist daher einerseits, welche Gebietstypen, also welchen Arten der Nutzung, am häufigsten nachträglich festgesetzt und welche am häufigsten nachträglich verändert werden. Zuletzt ist zu analysieren, welche Ursachen diese nachträglichen Festsetzungen und nachträglichen Veränderungen auslösen.

5.2.2.1. Nachträgliche Festsetzungen

Zunächst wird die Frage analysiert, welche Gebietstypen am häufigsten nachträglich festgesetzt werden. Mit den nachträglichen Festsetzungen ist jeweils diejenigen Art der baulichen Nutzung gemeint, die bislang für eine bestimmte Gemeindefläche im Flächennutzungsplan nicht geplant war, jetzt aber im Rahmen eines Parallelverfahrens, für eben dieses Gebiet festgesetzt wird.

Die erste Frage im Bereich des kausalen Erkenntnisinteresses lautet daher:

F 4.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Auch hier ergibt sich wieder das Problem, dass das Ergebnis dieser Forschungsfrage nur eine unzureichende Information liefert. Das Ergebnis dieser Frage kann also auch hier nur die Basis für eine weitere und tiefer gehende Analyse sein.

Zeitliche Entwicklungen sind am Ergebnis der F 4.0.0 nicht abzulesen. Zu hinterfragen ist daher, ob sich die Abweichungen im Laufe der Zeit verändern, also solch eine Entwicklung erkennbar ist.

Die nächste Forschungsfrage lautet daher:

F 4.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf festgesetzt?“

Eine weitere Vertiefung der Fragestellung, nämlich hinsichtlich des Alters des Flächennutzungsplans, muss hier nicht stattfinden. Beim Komplex der Forschungsfragen zur Abweichungshäufigkeit war dies noch wichtig, um einen unsachgemäßen Umgang als Begründung für die Quote der Parallelverfahren auszuschließen. Nun steht das Interesse an einer Analyse der Veränderungen in einer bestimmten Zeit im Vordergrund. Es soll geklärt werden, ob es einen veränderten Bedarf an bestimmten Gebietstypen in einer bestimmten Zeit gibt. Diese Analyse baut damit bereits auf Erkenntnissen zur Abhängigkeit vom Alter des Flächennutzungsplans auf und erklärt diese Erkenntnisse.

Dennoch wären auch hier allgemeine Rückschlüsse verfrüht. Es besteht hier ebenfalls die Möglichkeit, dass das Ergebnis nicht für alle Gemeinden gilt, sondern von anderen Faktoren abhängig ist. Auch hier könnten die Einwohnerzahl oder die politisch-geographische Lage für das Ergebnis verantwortlich sein. Untersucht wird daher mit den nächsten Fragen ebenfalls, ob die Ergebnisse allgemeingültig sind oder nicht. Dabei wird ebenfalls auf die Einwohnerzahl sowie auf die politisch-geographische Lage Bezug genommen.

Die daraus resultierenden Forschungsfragen lauten daher:

F 4.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

F 4.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Die Ergebnisse dieser zwei Forschungsfragen können vertieft werden, falls hier relevante Unterschiede ersichtlich werden. Grundlage für die Vertiefung kann die analoge Anwendung der oben formulierten Forschungsfrage F 4.0.1 sein. Eine generelle Analyse der Fragen F 4.1.0 und F 4.2.0 hinsichtlich des zeitlichen Verlaufs ist jedoch nicht geboten. Sofern keine weiter zu betrachtenden Unterschiede bei den neu festgesetzten Gebietstypen vorliegen, wäre die Differenzierung obsolet.

Die Forschungsfragen dieses Bereichs dienen dem deduktiven Erkenntnisweg. Die ermittelten Quoten beziehen sich auf die Allgemeinheit. Da die Allgemeinheit jedoch hier weiter spezifiziert wird, nämlich hinsichtlich der Arten der baulichen Nutzung, bei welchen das Parallelverfahren in besonderer Weise angewendet wird, können für die einzelnen Gemeinden noch speziellere Rückschlüsse gezogen werden. Unter der Prämisse, dass vorherige Festlegungen der baulichen Nutzungsarten unter den aktuellen Einflüssen nicht mehr für die Gemeinde sinnvoll sind, lässt sich eine Konklusion bezüglich der Steuerungsfunktion ziehen. Bei dieser komplexen Fragestellung liefert das deduktive Vorgehen damit auch neue und bedeutsame Erkenntnisse. Die Überprüfung der Hypothese kann also weiter spezifiziert werden.

5.2.2.2. Nachträgliche Änderungen

Danach wird die Frage analysiert, welche Gebietstypen am häufigsten nachträglich verändert werden. Hier soll nicht, wie oben, analysiert werden, welche Gebietstypen nachträglich zusätzlich benötigt werden, sondern vielmehr, welche Gebietstypen zu häufig im Flächennutzungsplan festgesetzt werden. Der systematische Aufbau der Forschungsfragen sowie deren Begründung laufen genau analog zum Komplex der Forschungsfragen zu den nachträglichen Festsetzungen.

Die erste Forschungsfrage dieses Komplexes lautet daher:

F 5.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Das Problem der unzureichenden Information bei der Beantwortung dieser Forschungsfrage ergibt sich auch hier wieder. Die zeitliche Entwicklung ist auch hier wieder zu analysieren. Die nächste Forschungsfrage lautet daher:

F 5.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf verändert?“

Die Vertiefung der Fragestellung hinsichtlich des Alters des Flächennutzungsplans muss hier ebenfalls nicht erfolgen. Auch diese Forschungsfrage baut auf den bereits erworbenen Erkenntnissen zur Abhängigkeit vom Alter des Flächennutzungsplans auf und erklärt diese Erkenntnisse. Aber auch hier muss auf die Einwohnerzahl sowie auf die politisch-geographische Lage Bezug genommen werden.

Die daraus resultierenden Forschungsfragen lauten:

F 5.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

F 5.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Die Ergebnisse dieser drei Forschungsfragen können ebenfalls vertieft werden, falls hier Unterschiede ersichtlich werden. Grundlage für die Vertiefung kann hier die analoge Anwendung der oben formulierten Forschungsfrage F 5.0.1 sein. Eine generelle Analyse der Fragen F 5.1.0 und F 5.2.0 ist auch hier nicht geboten.

Ebenso wie die Begründung des Aufbaus der Forschungsfragen, läuft die Begründung des Erkenntnisweges analog zum Komplex der Forschungsfragen zu den nachträglichen Festsetzungen. Die Forschungsfragen dieses Bereichs dienen ebenfalls dem deduktiven Erkenntnisweg. Bei dieser komplexen Fragestellung liefert das deduktive Vorgehen ebenfalls neue Erkenntnisse zur weiteren Spezifizierung der Hypothesenprüfung.

5.2.2.3. Begründungen

Um die Änderungen der Gebietstypen besser nachvollziehen zu können, wird in den folgenden Forschungsfragen nach der Begründung dieser Änderungen gesucht. Sowohl für den Bereich der nachträglichen Festsetzungen, als auch für den Bereich der nachträglichen Änderungen wird dabei jeweils eine Forschungsfrage formuliert.

Diese Forschungsfragen lauten:

F 6: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

F 7: Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Mit der Forschungsfrage F 6 werden die jeweiligen Gründe für jede neue Art der baulichen Nutzung hinterfragt. Die Begründungen können Hinweise auf die Einflussfaktoren geben. Dadurch kann analysiert werden, welche dieser Faktoren problematisch für die Steuerungswirkung sind. Mit der Forschungsfrage F 7 werden dagegen diejenigen Gründe analysiert, die zu Veränderungen der baulichen Nutzungsart führen.

Eine Differenzierung nach Einwohnerzahl beziehungsweise nach politisch-geographischer Lage erfolgt hier nicht. Die Unterschiede bei Gemeinden verschiedener Größe und Lage hinsichtlich der Einflüsse auf die Arten der baulichen Nutzung wurde bereits bei den Forschungsfragen F 4.1.0, 4.2.0, 5.1.0 und 5.2.0 herausgearbeitet. Die Beantwortung der Forschungsfragen F 6 und F 7 baut auf den dadurch bereits gewonnen Erkenntnissen auf. Im Mittelpunkt stehen hier die Gründe für die Notwendigkeit von bestimmten Arten der baulichen Nutzung.

Wichtig für die Analyse ist jedoch die Frage nach der zeitlichen Entwicklung. Die nächste Forschungsfrage lautet daher:

F 8: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf, festgesetzt oder verändert?“

Die Beantwortung dieser Frage dient der Analyse, ob die aktuellen Entwicklungen und das Entstehen neuer Einflussfaktoren zum Tragen kommen. Dies ist auch im Hinblick auf die Analyse der Steuerungswirkung und deren Veränderung im Laufe der Zeit von entscheidender Bedeutung.

Die Ergebnisse liefern Argumente für die abduktive Ebene. Durch eine begründende Analyse können noch speziellere Interpretationen erfolgen. Von den Begründungen der neu festgesetzten Arten und der veränderten Arten der baulichen Nutzung kann auf Mängel in der Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans geschlossen werden. Die Berücksichtigung der Komplexität der Zusammenhänge schlägt sich hier nieder. Das neu generierte Wissen zum Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument kann hinsichtlich der Einflussfaktoren und der zeitlichen Entwicklung deutlich vertieft werden.

6. Darstellung des methodischen Aufbaus

Nach der Hypothesenbildung und der Ableitung der Forschungsfragen wird nun in der fünften Phase des Forschungsprozesses eine wissenschaftliche Methode ausgewählt, anhand derer die soziale Wirklichkeit systematisch analysiert wird.⁴⁴⁴ Es erfolgt die Operationalisierung.⁴⁴⁵ Dabei wird entscheidbar gemacht, ob das Phänomen der Steuerungswirkung tatsächlich vorliegt.⁴⁴⁶ Die Hypothese wird also empirisch überprüft.⁴⁴⁷ Hierzu werden zur Beantwortung der Forschungsfragen, die Methoden der Datenerhebung ausgewählt, sowie die Kategorien und die Untersuchungseinheiten gebildet.⁴⁴⁸

6.1. Auswahl der wissenschaftlichen Methoden zur Datenerhebung

Im ersten Abschnitt erfolgt eine Darstellung der möglichen wissenschaftlichen Methoden. Diese bilden die Grundlage für eine spätere Auswahl. Um eine sachgerechte Auswahl zu ermöglichen, werden im zweiten Abschnitt die Kriterien für die Auswahl beschrieben. Der dritte Abschnitt legt den Auswahlprozess dar. Die Auswahl endet mit einer Differenzierung der Methodik bezüglich des Erkenntnisweges.

⁴⁴⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 54.

⁴⁴⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 37 – 38; Döring und Bortz, 2016, S. 228; Kromrey, 2006, S. 71, S. 329.

⁴⁴⁶ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 716.

⁴⁴⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 49.

⁴⁴⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 53; Döring und Bortz, 2016, S. 182.

6.1.1. Darstellung der möglichen wissenschaftlichen Methoden

Bei den wissenschaftlichen Methoden wird in dieser Arbeit in Anlehnung an Atteslander zwischen der Beobachtung, der Befragung, dem Experiment und der Inhaltsanalyse unterschieden.⁴⁴⁹



Abbildung 11: Wissenschaftliche Methoden⁴⁵⁰

Zwar gibt es auch andere Einteilungen, beispielweise bei Lamnek und Krell, bei Döring und Bortz oder auch bei Mayring, der sogar in 17 verschiedene qualitative Methoden aufgliedert, sowie auch in der englischsprachigen Literatur. Jedoch unterscheiden sich diese weniger in inhaltlichen Grundsätzen, als in der Spezifikationstiefe oder der Frage ob zunächst zwischen quantitativen und qualitativen Methoden und danach nach deren Ausprägung, oder umgekehrt, unterschieden wird.⁴⁵¹ Die Systematik Atteslanders bietet einerseits eine gute Übersicht und verhindert andererseits nicht eine weitere Differenzierung in der Betrachtung. Sofern weitere Differenzierungen in der Darstellung vorgenommen werden, beziehen sie sich, der logischen Stringenz willen, ebenfalls primär auf Atteslander.

⁴⁴⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 71 – 224.

⁴⁵⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁵¹ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 183 – 577; Döring und Bortz, 2016, S. 321 – 577; Lamnek und Krell, 2016, S. 279 - 671; Mayring, 2016, S. 65.

6.1.1.1. Beobachtung

Unter einer Beobachtung versteht man das systematische Erfassen, Festhalten und Deuten sinnlich wahrnehmbaren Verhaltens zum Zeitpunkt seines Geschehens. Dabei ist die wissenschaftliche Beobachtung von der alltäglichen Beobachtung abzugrenzen. Das alltägliche Beobachten dient der Orientierung der Akteure in der Welt. Die wissenschaftliche Beobachtung dagegen beschreibt oder rekonstruiert die soziale Wirklichkeit vor dem Hintergrund von Forschungsfragen.⁴⁵² Es kann zwischen quantitativer und qualitativer Beobachtung unterschieden werden.⁴⁵³ Die quantitative Beobachtung begründet sich dabei durch die Annahme, dass die soziale Realität objektiv gegeben ist. Sie kann mittels kontrollierter Methoden erfassbar gemacht werden.⁴⁵⁴ Soziale Akteure die soziale Wirklichkeit prozesshaft bilden, indem sie soziale Situationen interpretieren, stellen die zentrale Annahme der qualitativen Beobachtung dar.⁴⁵⁵

Trotz gewisser Unterschiede in den Lehrbüchern ist bei der Beobachtung eine Einteilung in folgende vier Dimensionen möglich.⁴⁵⁶

Die Dimension der Offenheit bezieht sich auf die Transparenz der Beobachtungssituation für die Beobachteten. Sie kann offen oder verdeckt erfolgen, je nachdem, ob der Beobachtete davon weiß oder nicht.⁴⁵⁷

Die Dimension der Strukturiertheit bezieht sich dagegen sowohl auf den Prozess der Wahrnehmung, als auch auf den der Aufzeichnung.⁴⁵⁸ Sie bemisst sich daran, ob die

⁴⁵² Vgl. Atteslander, 2010, S. 73; Diekmann, 2016, S. 548 – 550; Döring und Bortz, 2016, S. 322 – 328; Kromrey, 2006, S. 346; Lamnek und Krell, 2016, S. 519 – 520.

⁴⁵³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 75; Döring und Bortz, 2016, S. 328.

⁴⁵⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 76.

⁴⁵⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 77; Lamnek und Krell, 2016, S. 519 – 520.

⁴⁵⁶ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 68; Atteslander, 2010, S. 86.

⁴⁵⁷ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 68; Atteslander, 2010, S. 90; Diekmann, 2016, S. 565; Döring und Bortz, 2016, S. 329; Kromrey, 2006, S. 349; Lamnek und Krell, 2016, S. 527 – 528..

⁴⁵⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 86; Diekmann, 2016, S. 569 – 570.

Beobachtung durch vorgefertigte Schemata standardisiert wird oder nicht.⁴⁵⁹ In der Literatur werden auch die Begriffe Standardisierung oder Systematisierung verwendet.⁴⁶⁰

Die Dimension der Teilnahme bezieht sich auf den Partizipationsgrad des Beobachters. Man kann dabei in eine passive und eine aktive Teilnahme unterteilen.⁴⁶¹ Die teilnehmende Beobachtung ist eine Standardmethode der Feldforschung.⁴⁶²

Schließlich kann die Beobachtung natürlich oder künstlich sein. Je nachdem, ob sie in einem natürlichen Feld oder unter speziell hergestellten Bedingungen stattfindet.⁴⁶³

6.1.1.2. Befragung

Die Befragung ist die Kommunikation zwischen zwei oder mehreren Personen. Durch Fragen werden Antworten herbeigerufen. Die Antworten beziehen sich auf erlebte und erinnerte soziale Ereignisse oder stellen Meinungen beziehungsweise Bewertungen dar. Mit dem Mittel der Befragung wird das verbale Verhalten als Teilaspekt des sozialen Verhaltens insgesamt erfasst.⁴⁶⁴ Ähnlich wie bei der Beobachtung ist die alltägliche Befragung von der wissenschaftlichen Befragung zu unterscheiden.⁴⁶⁵ Alltägliche Befragungen dienen dabei bewusst oder unbewusst individueller Problemlösungen. Wissenschaftliche Befragungen dagegen sind nicht nur systematisch und zielgerichtet, was auch alltägliche Befragungen sein können, sondern darüber hinaus theoriebasiert. Die gesamte wissenschaftliche Befragung besteht in der theoriegeleiteten Kontrolle.⁴⁶⁶ Seitens der Systematik der Befragungsformen herrscht in den Lehrbüchern deutlich weniger Einigkeit als bei der Systematik der

⁴⁵⁹ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 68; Atteslander, 2010, S. 97; Diekmann, 2016, S. 569 – 570; Kromrey, 2006, S. 349; Lamnek und Krell, 2016, S. 526 – 527.

⁴⁶⁰ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 68; Atteslander, 2010, S. 86; Kromrey, 2006, S. 349.

⁴⁶¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 92; Bryman und Bell, 2015, S. 279; Diekmann, 2016, S. 564; Döring und Bortz, 2016, S. 329; Lamnek und Krell, 2016, S. 528 – 529.

⁴⁶² Vgl. Kromrey, 2006, S. 349; Mayring, 2016, S. 80.

⁴⁶³ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 68.

⁴⁶⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 109; Diekmann, 2016, S. 434; Kromrey, 2006, S. 358 – 359.

⁴⁶⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 110; Döring und Bortz, 2016, S. 357.

⁴⁶⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 110 – 111.

Beobachtungsformen.⁴⁶⁷ Im Folgenden wird ein Überblick über fünf zentrale Dimensionen gegeben.

Bei der Dimension der Strukturiertheit ist zwischen wenig strukturierten, teilstrukturierten und stark strukturierten Interviews zu differenzieren.⁴⁶⁸ Eine Sonderform des stark strukturierten Interviews, stellt das Experteninterview dar. Der Interviewer zielt dabei auf den Wissensvorsprung des Experten ab.⁴⁶⁹

Bei der Dimension der Kommunikationsart lässt sich in weiches, hartes und neutrales Befragerverhalten voneinander unterscheiden.⁴⁷⁰ Sowohl beim weichen als auch beim harten Interview geht man von einer mangelnden Kooperationsbereitschaft des Interviewpartners aus, nur die Strategie der Überwindung ist eine andere.⁴⁷¹

Weiter wird zwischen dem standardisierten und nicht-standardisierten Interview unterschieden. Standardisiert sind solche Fragen, deren Antworten in Kategorien zusammengefasst werden. Bei nicht standardisierten Fragen wird auf eine Kategorisierung der Antworten verzichtet oder sie wird später vollzogen.⁴⁷²

Bei der Dimension der Direktheit wird zwischen direkten und indirekten Fragen unterschieden.⁴⁷³

Beim Freiheitsgrad wird zwischen offenen und geschlossenen Fragen unterscheiden.⁴⁷⁴ Bei offenen Fragen kann frei, ohne Antwortvorgaben, geantwortet werden. Es kann das geantwortet werden, was in Bezug auf das Thema relevant erscheint. Bei geschlossenen Fragen sind dagegen Antwortmöglichkeiten vorgegeben.⁴⁷⁵

⁴⁶⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 131.

⁴⁶⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 134; Bryman und Bell, 2015, S. 211; Döring und Bell, 2016, S. 358 – 359; Mayring, 2016, S. 66.

⁴⁶⁹ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 67.

⁴⁷⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 136; Diekmann, 2016, S. 437 - 438; Döring und Bortz, 2016, S. 359 – 360; Lamnek und Krell, 2016, S. 529.

⁴⁷¹ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 529.

⁴⁷² Vgl. Atteslander, 2010, S. 144; Lamnek und Krell, 2016, S. 321 – 322.

⁴⁷³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 149; Kromrey, 2006, S. 379 – 380.

⁴⁷⁴ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 257; Mayring, 2016, S. 66.

⁴⁷⁵ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 257 – 259; Kromrey, 2006, S. 375 – 379; Mayring, 2016, S. 66.

6.1.1.3. Experiment

Die meisten Forschungsmethoden haben experimentelle Aspekte. Die Abgrenzung zum Experiment ist daher schwierig. Als Experiment wird eine Untersuchung nur dann betrachtet, wenn ein Höchstmaß der Kontrolle der sozialen Situation vorliegt. Das Experiment ist die strengste Form der Hypothesenprüfung und des Aufdeckens von Kausalzusammenhängen.⁴⁷⁶

Das Experiment ist die wiederholte Beobachtung unter kontrollierten Bedingungen. Dabei werden eine oder mehrere unabhängige Variablen so manipuliert, dass die zugrunde liegende Hypothese überprüft werden kann. Ein behaupteter Kausalzusammenhang kann also falsifiziert werden.⁴⁷⁷ Zu unterscheiden ist zwischen vier Gegensatzpaaren von Experimenten.⁴⁷⁸

Das erste Gegensatzpaar stellen Laboratoriums- und Feldexperiment dar. Bei Laboratoriumsexperimenten wird der Vorgang unter planmäßig vereinfachten Bedingungen untersucht. Bei Feldexperimenten dagegen wird der zu untersuchende Gegenstand nicht aus seiner natürlichen Umgebung herausgelöst.⁴⁷⁹

Das nächste Paar bilden projektives Experiment und ex-post-facto-Verfahren. Erstere sind Untersuchungen eines sozialen Prozesses, welcher mit der Einführung eines neuen Reizes beginnt und dessen Auswirkung verfolgt wird. Zweitere sind Untersuchungen eines bereits abgeschlossenen sozialen Prozesses. Die Entwicklungen dieses Prozesses werden, bis zu eines als kausal angenommenen Faktors, zurückverfolgt.⁴⁸⁰

Bei Simultanexperimenten werden zwei oder mehr Gruppen gleichzeitig untersucht. Im Gegensatz dazu wird bei sukzessiven Experimenten dieselbe Gruppe vor und nach dem Einwirken eines Reizes untersucht. Zuletzt sind Simulation und Planspiel mathematische Methoden mit bekannten beziehungsweise unbekanntem Variablen.⁴⁸¹

⁴⁷⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 177; Döring und Bortz, 2016, S. 193; Mayring, 2016, S. 58.

⁴⁷⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 179 – 180; Lamnek und Krell, 2016, S. 608 - 610; Mayring, 2016, S. 59.

⁴⁷⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 181 - 182.

⁴⁷⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 181.

⁴⁸⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 181.

⁴⁸¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 182 – 184.

6.1.1.4. Inhaltsanalyse

Mit der Inhaltsanalyse lassen sich Kommunikationsinhalte, hauptsächlich Texte, analysieren.⁴⁸² Die Inhaltsanalyse ist eine Methode der Datenerhebung zur systematischen Aufdeckung sozialer Sachverhalte.⁴⁸³ Dabei wird auf Texte zurückgegriffen, die unabhängig vom Forschungsprozess produziert wurden.⁴⁸⁴ Bei der Analyse eines vorgegebenen Inhalts werden Aussagen über den Zusammenhang seiner Entstehung, über die Absicht seines Senders und über die Wirkung auf den Empfänger beziehungsweise auf die soziale Situation gemacht.⁴⁸⁵ Von sprachlichem Material soll auf nichtsprachliche Phänomene geschlossen werden.⁴⁸⁶ Sie ist also eine Methode zur Erhebung der sozialen Wirklichkeit aus adäquaten Texten.⁴⁸⁷

Dabei ist zwischen quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse zu unterscheiden.⁴⁸⁸ Das Erkenntnisinteresse definiert die Auswahl des geeigneten inhaltsanalytischen Verfahrens.⁴⁸⁹ Hinsichtlich der Einteilung herrscht in der Literatur auch hier Uneinigkeit. Mayring beispielsweise differenziert die Verfahren lediglich hinsichtlich des Messniveaus der Variablen und der Verortung im Forschungsprozess.⁴⁹⁰ Döring und Bortz beschreiben die qualitative Inhaltsanalyse als eigentliche Datenanalyse, während die quantitative Inhaltsanalyse nur vorbereitend dient.⁴⁹¹ Hier soll jedoch eine andere Form der Unterteilung hervorgehoben werden.

⁴⁸² Vgl. Atteslander, 2010, S. 195; Bryman und Bell, 2015, S. 298; Diekmann, 2016, S. 576; Döring und Bortz, 2016, S. 533; Lamnek und Krell, 2016, S. 447.

⁴⁸³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 203; Kromrey, 2006, S. 319; Mayring, 2016, S. 114.

⁴⁸⁴ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 533; Kromrey, 2006, S. 319.

⁴⁸⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 203.

⁴⁸⁶ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 449.

⁴⁸⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 203.

⁴⁸⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 211 – 212; Döring und Bortz, 2016, S. 536; Lamnek und Krell, 2016, S. 464, S. 475, S. 706 – 707.

⁴⁸⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 214.

⁴⁹⁰ Vgl. Mayring, 2015, S. 17 – 20.

⁴⁹¹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 536.

Der Grundgedanke der quantitativen Inhaltsanalyse, wie der aller quantitativen Methoden, ist, dass die Wahrnehmung der Welt nur über die menschlichen Sinne erfolgt. Soziales Leben läuft demnach nach bestimmten Regelmäßigkeiten ab und kann vom Forscher von außen beobachtet und erklärt werden. Die quantitative Inhaltsanalyse beruht auf Auszählungsvorgängen.⁴⁹² Sie fußt vor allem auf zusammenfassenden und deduktiven Aussagen, auf reduktiver Datenanalyse, auf geschlossenen Betrachtungen mit expliziten Aussagen, bei starren und strukturierbaren Sachverhalten mit klaren Distinktionen.⁴⁹³ Basis für qualitative Methoden, wie die qualitative Inhaltsanalyse, ist die Vorstellung vom Menschen nicht nur als Untersuchungsobjekt, sondern auch als erkennendes Subjekt. Eine objektivistische Sozialforschung kann dieser Doppelrolle nicht gerecht werden. Das Ziel der qualitativen Forschung ist daher nicht das Herstellen der Objektivität, sondern das Fremdverstehen aus einem sozio-kulturellen Zusammenhang heraus.⁴⁹⁴ Die qualitative Inhaltsanalyse greift nicht oder nur teilweise auf Auszählungsvorgänge zurück. Vielmehr wird ein individueller Fall ganzheitlich analysiert.⁴⁹⁵ Die qualitative Inhaltsanalyse basiert also im Gegensatz zur quantitativen Inhaltsanalyse auf der explikativen Datenanalyse, auf subjektiven und offenen Betrachtungen und auf Theorie-entwickelnden Ansätzen.⁴⁹⁶ Die systematische Technik der Inhaltsanalyse soll genutzt werden, ohne vorschnell in Quantifizierungen abzurutschen.⁴⁹⁷

6.1.2. Gütekriterien

In diesem Abschnitt werden die Kriterien für die Auswahl der wissenschaftlichen Methode herausgearbeitet. Dabei wird zunächst diskutiert, welche Kriterien angewendet werden müssen. Danach werden diese Kriterien beschrieben.

⁴⁹² Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 120.

⁴⁹³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 215; Lamnek und Krell, 2016, S. 464 – 465.

⁴⁹⁴ Vgl. Diekmann, 2016, S. 607; Lamnek und Krell, 2016, S. 120.

⁴⁹⁵ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 475.

⁴⁹⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 215; Lamnek und Krell, 2016, S. 476 – 479.

⁴⁹⁷ Vgl. Mayring, 2016, S. 114.

6.1.2.1. Dimensionen der Gütekriterien

Um ein geeignetes Erhebungsinstrument auswählen zu können, sind generelle Kriterien nötig, die die verschiedenen Aspekte der Methoden vor einem wissenschaftlichen Hintergrund erfassen und vergleichbar machen.⁴⁹⁸ Diese Kriterien sind traditionell die Zuverlässigkeit, die Gültigkeit und die Objektivität.⁴⁹⁹

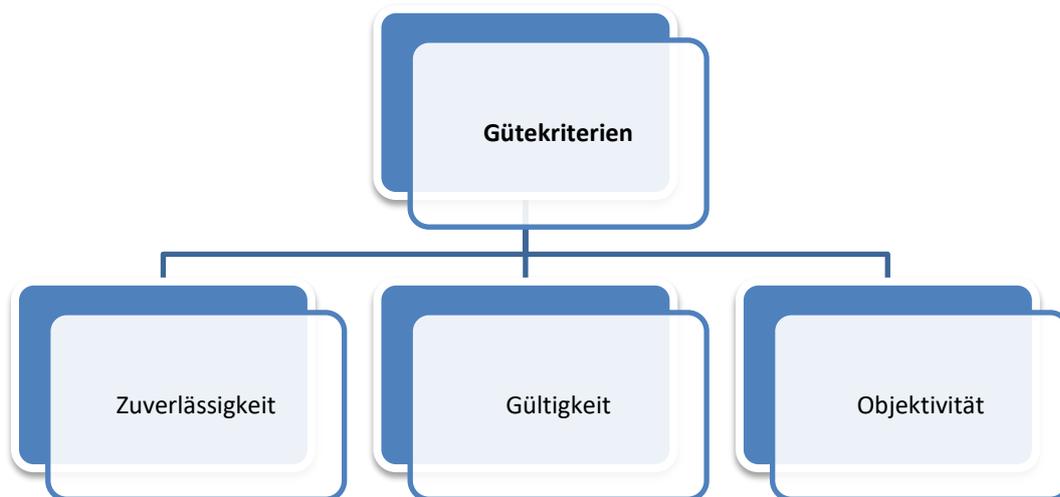


Abbildung 12: Traditionelle Gütekriterien⁵⁰⁰

In den letzten Jahren hat sich jedoch in der sozialwissenschaftlichen Literatur eine neue Sichtweise verbreitet. Bei qualitativer Forschung dürften nicht einfach die traditionellen Gütekriterien der quantitativen Forschung übernommen werden. Vielmehr müssten neue Kriterien definiert werden. Die Maßstäbe müssten schließlich zum Vorgehen und dem Ziel der Analyse passen. Oftmals finde eine Vermischung der Gütekriterien mit Kriterien zu wissenschaftlichen Aussagen statt. Zudem sei zu hinterfragen, ob es sinnvoll ist, Kriterien für Studien, die einem ganz anderen wissenschaftlichen Paradigma folgen, nämlich der quantitativen Analyse, zu importieren.⁵⁰¹ Mayring beispielsweise definiert dabei die sechs

⁴⁹⁸ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 141.

⁴⁹⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 296; Diekmann, 2016, S. 247; Lamnek und Krell, 2016, S. 1146, S. 162, S. 168.

⁵⁰⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁰¹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 107; Mayring, 2016, S. 140.

neuen Gütekriterien, nämlich die Verfahrensdokumentation, die argumentative Interpretationsabsicherung, die Regelgeleitetheit, die Nähe zum Gegenstand, die kommunikative Validierung und die Triangulation.⁵⁰² Auch Lamnek und Krell fügen mit der Repräsentativität und Generalisierbarkeit ein viertes Gütekriterium hinzu.⁵⁰³ Diese Aufzählung muss jedoch als exemplarisch verstanden werden. Die Verbreitung dieser neuen Sichtweise hat dazu geführt, dass es in der Fachliteratur eine Unübersichtlichkeit mit mittlerweile mehr als hundert verschiedenen Kriterienkataloge gibt.⁵⁰⁴ Ein einheitliches und konsensfähiges Raster ist dabei jedoch noch nicht entstanden.⁵⁰⁵

Neben dieser neuen Sichtweise wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur jedoch weiterhin auch die Orientierung an den tradierten Gütekriterien propagiert.⁵⁰⁶ Die Überlegungen stehen gleichberechtigt nebeneinander. Die vorliegende Untersuchung hat jedoch nicht zum Ziel, den sozialwissenschaftlichen Konsens vorweg zu nehmen oder die Diskussion in der ganzen Breite nachzuvollziehen. Daher bezieht sich die vorliegende Untersuchung auf die traditionellen und sozialwissenschaftlich konsensuell charakterisierten Gütekriterien und deren kritischen Anwendung. Dabei muss berücksichtigt werden, dass bei der Anwendung der traditionellen Gütekriterien keine Vermischung der Kriterien mit wissenschaftlichen Aussagen stattfindet. Damit kann das Hauptargument für ein neues System von Gütekriterien direkt entkräftet werden. Jedes Erhebungsinstrument ist daher hinsichtlich der Kriterien der Zuverlässigkeit, der Gültigkeit und der Objektivität zu überprüfen.

6.1.2.2. Zuverlässigkeit (Reliabilität)

Die Zuverlässigkeit (Reliabilität) beschreibt das Ausmaß, in dem die Anwendung eines Erhebungsinstruments bei wiederholten Datenerhebungen bei gleichen Bedingungen das

⁵⁰² Vgl. Mayring, 2016, S. 144 – 148.

⁵⁰³ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 175.

⁵⁰⁴ Vgl. Noyes et al., 2008, S. 580.

⁵⁰⁵ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 107.

⁵⁰⁶ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 107.

gleiche Ergebnis erzielt.⁵⁰⁷ Man versteht darunter also die Stabilität und Genauigkeit der Messung und die systematische Zuordnung von Werten.⁵⁰⁸ Sie ist somit ein Maß für die Reproduzierbarkeit von Messinstrumenten.⁵⁰⁹

In der quantitativen Forschung bezieht sich die Zuverlässigkeit auf den Grad der Genauigkeit, mit dem ein Erhebungsinstrument einen Sachverhalt erfasst. Der Grundgedanke dabei ist, dass sich jeder empirische Messwert aus dem wahren Wert und dem Wert eines Messfehlers zusammensetzt. Um die Fehlervarianz niedrig zu halten, müssen eine möglichst große Objektivität erzielt und viele konsistente Messungen zum Gegenstandsbereich gesammelt werden.⁵¹⁰

In der qualitativen Forschung dagegen, bezieht sich die Zuverlässigkeit auf die Standardisierung des Kontexts und der Isolierung der zu untersuchenden Variablen. Die Resultate der Forschung können daher nicht uneingeschränkt verallgemeinert werden. Sie gelten nur für solche Situationen in denen die gleichen Restriktionen vorherrschen wie in der Untersuchung.⁵¹¹

Beim Vergleich quantitativer und qualitativer Verfahren ist festzuhalten, dass man qualitative Verfahren nur dann als weniger zuverlässig bezeichnen kann, wenn man die Einschränkung der Wiederholbarkeit unter gleichen Bedingungen unbeachtet lässt.⁵¹²

6.1.2.3. Gültigkeit (Validität)

Reliable Instrumente sind nicht automatisch gültig.⁵¹³ Die Gültigkeit (Validität) muss daher gesondert geprüft werden. Sie gibt an, inwieweit man mit einem Erhebungsinstrument

⁵⁰⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 296; Bryman und Bell, 2015, S. 49; Lamnek und Krell, 2016, S. 727; Morse et al., 2002, S. 17 – 20.

⁵⁰⁸ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 162 – 163, S. 727; Mayring, 2016, S. 141.

⁵⁰⁹ Vgl. Diekmann, 2016, S. 250.

⁵¹⁰ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 163.

⁵¹¹ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 163.

⁵¹² Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 167.

⁵¹³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 296; Diekmann, 2016, S. 256; Kromrey, 2006, S. 200 – 201.

tatsächlich die Variable misst, die es zu messen gilt.⁵¹⁴ Häufig wird die Validität in der sozialwissenschaftlichen Literatur als das wichtigste Gütekriterium herausgestellt.⁵¹⁵

Für empirische Untersuchungen stellt sich die Gültigkeitsfrage in zweifacher Hinsicht. Einmal bei der Auswahl der Erhebungsinstrumente und einmal bei der interpretativen Auswertung der Daten. Die Auswertung quantitativer Methoden steht dabei weniger im Vordergrund, weil bei der Interpretation von standardisierten und gültig erhobenen Daten kaum Interpretationsprobleme zu erwarten sind. Anders verhält es sich in der qualitativen Sozialforschung. Durch die Subjektorientierung ist die Erhebung weniger gefährdet und die Interpretation rückt in den Mittelpunkt.⁵¹⁶ In dieser Phase der vorliegenden Untersuchung steht die Auswertung noch nicht zur Diskussion. Die Prüfung der Gültigkeit bezieht sich zunächst auf die Erhebung der Daten.

Im Wesentlichen wird zwischen drei Formen der Validität unterschieden. Die Inhaltsvalidität ist dann gegeben, wenn eine Auswahl von Merkmalen die zu messende Eigenschaft in hohem Grad repräsentiert.⁵¹⁷ Die Kriteriumsvalidität gibt an, in welchem Grad die mit einem Erhebungsinstrument erzielten Ergebnisse mit anderen relevanten Merkmalen empirisch korreliert sind. Die Konstruktvalidität bezieht sich auf die Brauchbarkeit von Erhebungsinstrumenten im Hinblick auf die Entwicklung von Theorien.⁵¹⁸ Zumindest eines dieser Validitätskriterien muss erfüllt sein.⁵¹⁹

6.1.2.4. Objektivität

Die Gütekriterien stehen in einem hierarchischen Verhältnis. Objektivität ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende, Bedingung der Zuverlässigkeit. Gleiches gilt für die Beziehung der Zuverlässigkeit zur Gültigkeit. Das Ausmaß der Gültigkeit wird durch die Zuverlässigkeit

⁵¹⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 296; Bryman und Bell, 2015, S. 50; Döring und Bortz, 2016, S. 184; Lamnek und Krell, 2016, S. 704; Mayring, 2016, S. 141; Morse et al., 2002, S. 17 – 20.

⁵¹⁵ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 50; Diekmann, 2016, S. 256; Döring und Bortz, 2016, S. 184.

⁵¹⁶ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 146 – 148, S. 715.

⁵¹⁷ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 50; Diekmann, 2016, S. 258.

⁵¹⁸ Vgl. Diekmann, 2016, S. 258.

⁵¹⁹ Vgl. Diekmann, 2016, S. 261.

und damit durch die Objektivität begrenzt. Die Objektivität ist damit die Minimalvoraussetzung zur Konstruktion valider Messinstrumente.⁵²⁰ Sie ist also die Basis jeder wissenschaftlicher Forschung.⁵²¹ Objektivität liegt vor, wenn verschiedene Anwender zum gleichen empirisch gewonnen Ergebnis kommen. Dadurch ist eine interindividuelle Nachprüfbarkeit gegeben.⁵²² Der Begriff der Objektivität ist dabei abzugrenzen von Wahrheit oder reiner Erkenntnis. Dies kann in empirischer Forschung kaum erreicht werden.⁵²³ Es ist zwischen drei Ebenen zu unterscheiden.

Die Durchführungsobjektivität meint die Unabhängigkeit von Verhaltensweisen des Forschers und wird durch hohe Standardisierung erreicht. Die Auswertungsobjektivität schließt daran an und verlangt von verschiedenen Auswertern das gleiche Testergebnis.⁵²⁴ Die Interpretationsobjektivität verlangt bei gleichen Untersuchungsergebnissen verschiedener Forscher die gleichen Schlussfolgerungen.⁵²⁵

Die im nächsten Unterabschnitt erfolgende Auswahl der Erhebungsinstrumente muss sich folglich an der Durchführungsobjektivität messen lassen.

6.1.3. Auswahl der wissenschaftlichen Methoden

Der folgende Abschnitt vermittelt den Auswahlprozess der wissenschaftlichen Methoden zur Datenerhebung. Die oben herausgearbeiteten, wissenschaftlichen Methoden werden dabei unter Anwendung der Gütekriterien betrachtet. Eine Betrachtung des Experiments unterbleibt jedoch, da ein experimenteller Aufbau der Datenerhebung im Zusammenhang mit dem Parallelverfahren nicht möglich ist. Die Anwendung des Flächennutzungsplans kann nicht simuliert werden.

⁵²⁰ Vgl. Diekmann, 2016, S. 249.

⁵²¹ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 168.

⁵²² Vgl. Diekmann, 2016, S. 249; Döring und Bortz, 2016, S. 184; Lamnek und Krell, 2016, S. 169 – 170.

⁵²³ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 168.

⁵²⁴ Vgl. Diekmann, 2016, S. 249; Lamnek und Krell, 2016, S. 168.

⁵²⁵ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 168.

Anfangs wird bei der jeweiligen wissenschaftlichen Methode umrissen, wie die Anwendung ausgestaltet sein könnte. Danach werden jeweils die generelle Kritik in der wissenschaftlichen Literatur sowie die spezielle Kritik, mit den Gütekriterien als Maßstab für die beschriebene Ausgestaltung dargestellt. Zuletzt wird die Auswahl begründet.

6.1.3.1. Beobachtung

Um Daten zur Häufigkeit von Parallelverfahren zu erheben, ist eine Beobachtung grundsätzlich vorstellbar. Die Behandlung von Parallelverfahren könnte im jeweils zuständigen Gemeindegremium verfolgt und dabei systematisch erfasst, festgehalten und gedeutet werden. Dies könnte nur zum Zeitpunkt des jeweiligen Beschlusses erfolgen, da es dabei sinnlich wahrnehmbar wäre. Jedoch stellt sich diese Methode als schwer umsetzbar dar.

Es gibt drei Bereiche von Problemstellungen bei der wissenschaftlichen Beobachtung.

Der erste Problembereich ist die selektive Wahrnehmung des Beobachters. Aus der Vielfalt der bestehenden Umweltreize kann der Beobachter nur einen begrenzten Teil aufnehmen.⁵²⁶

Das zweite Problem ist die Beteiligung des Beobachters im Feld. Der Feldeintritt, die Rollendefinition des Beobachters und die Kontakte zu Schlüsselpersonen können bei ungünstiger Planung zu Verfälschungen führen.⁵²⁷ Das dritte Problem ist die mögliche Fehlinterpretation des beobachteten sozialen Geschehens.⁵²⁸

Der zweite Problembereich spielt bei der Beobachtung einer Gemeindegremiumssitzung keine Rolle. Zwar wäre ein Beobachter dort anwesend, jedoch sind die entsprechenden Gremiumssitzungen ohnehin öffentlich und potentiell besucht. Verfälschungen durch Kontakte zu Schlüsselpersonen, also eine Beeinflussung des Gremiumsvorsitzenden, sind nicht erkennbar.

Auch der dritte Problembereich ist nicht sehr gravierend, da es sich bei den Beschlüssen um klar definierte Merkmale handelt.

⁵²⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 102; Diekmann, 2016, S. 550 - 551; Döring und Bortz, 2016, S. 326.

⁵²⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 102; Lamnek und Krell, 2016, S. 600 – 601.

⁵²⁸ Vgl. Diekmann, 2016, S. 550 - 551; Döring und Bortz, 2016, S. 327.; Lamnek und Krell, 2016, S. 601.

Jedoch könnten die verschiedenen Beschlüsse in den Gremien verschiedener Gemeinden von einem einzigen Beobachter nicht alle gleichzeitig erfasst werden. Der Beobachter kann nur einen begrenzten Teil der Entscheidungen aufnehmen. Eine gleichzeitige Beobachtung aller relevanten Vorgänge durch eine große Zahl von trainierten Beobachtern wäre aufgrund der Häufigkeit und einer geografischen Verteilung der Gemeinden praktisch zwar nur mit großem personellen Aufwand umsetzbar, dennoch möglich. Es besteht jedoch die Problematik, dass nur aktuelle Parallelverfahren erfasst werden können, nicht jedoch Zurückliegende. Die später auswertbare Datenmenge wird dadurch stark eingeschränkt. Eine Diskussion über die Gütekriterien kann in diesem Fall nicht stattfinden. Die Frage, ob das Erhebungsinstrument die Daten zuverlässig, gültig und objektiv erhebt, stellt sich gar nicht. Das Instrument erhebt sie nämlich, zumindest für die zurück liegende Zeit, gar nicht.

Die Methode der Beobachtung ist damit nicht geeignet. Wäre der hohe Aufwand für die Erhebung gegenwärtiger Daten noch diskussionswürdig, so ist die Erhebung zurückliegender Daten nicht möglich.

6.1.3.2. Befragung

In einer Befragung könnten alle Forschungsfragen formuliert und zur Beantwortung an die Gemeinden gegeben werden. Es könnte also eine Kommunikation zwischen dem Forscher und einer Person der jeweils zu untersuchenden Gemeinde geben. Die Antworten würden sich dabei auf die Parallelverfahren der jeweiligen Gemeinde beziehen. Die Anwendung der Befragung könnte sich auf eine größere Datenmenge beziehen als die Beobachtung. Hier könnten parallel eine größere Anzahl von Gemeinden betrachtet werden und auch ein größerer zeitlicher Rahmen abgefragt werden. Bunzel und Meyer haben 1996 bei ihrer Untersuchung von deutschen Städten und Gemeinden die Befragung als wissenschaftliche Methode angewandt.⁵²⁹

Die Problematik der Befragung liegt jedoch grundsätzlich darin, dass die hier erhobenen Daten zeitlich und örtlich relativiert und stark kontextgebunden sind. Aber nicht nur das zu Stande kommen der Antworten, sondern auch die Bewertung weisen Merkmale der Künstlichkeit auf.

⁵²⁹ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 1 – 2.

Sie sind mehr oder minder Konstrukte.⁵³⁰ Aber auch die Diskrepanz zwischen den erhobenen Aussagen der Interviewpartner und dem tatsächlichen Handeln wirft zunehmend wissenschaftliche Fragen auf.⁵³¹

Bei der Befragung kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Befragten gleichgelagerte Fälle unterschiedlich bewerten. Bei Angaben zu formellen Beschlüssen von Flächennutzungs- oder Bebauungsplanverfahren ist dieses Problem dabei weniger ausgeprägt als bei Fragen zur Begründung der Bauleitplanverfahren. Möglicherweise beantworten die Mitarbeiter der Gemeinden entsprechende Fragen zeitlich-örtlich relativiert. Möglicherweise wäre das Instrument zuverlässig. Zumindest dann, wenn man unterstellt, dass jeder Gemeindemitarbeiter bei jeder Befragung immer wieder das Gleiche sagen würde. Das Instrument ist jedoch nicht gültig. Durch die Gefahr der zeitlich-örtlich relativierten Beantwortung, kann es dazu führen, dass nicht diejenigen Daten erhoben werden, die erhoben werden sollen. Gültigkeit und Zuverlässigkeit stehen hier also in Frage.

Zudem ist die Unterstützung der Befragung durch die Gemeinden nicht gesichert. Dies kann dazu führen, dass nur ein geringer Teil der relevanten Datenmenge erhoben werden kann. Wiederum wäre das Problem gegeben, dass man gar nicht zu einer Beurteilung der Gütekriterien kommt.

Die Befragung bietet also zwar mehr Möglichkeiten als die Beobachtung. Die Gütekriterien können jedoch nicht ausreichend berücksichtigt werden. Das Potential eine, für wissenschaftliche Zwecke, unbrauchbare Datenerhebung zu erhalten, ist zu groß, um die Befragung als geeignete Methode auszuwählen.

6.1.3.3. Inhaltsanalyse

In der Anwendung der Inhaltsanalyse könnten die Veröffentlichungen der betroffenen Gemeinden analysiert werden. Dabei könnten systematisch alle Angaben zu den Parallelverfahren aufgedeckt werden. Dies betrifft die Beschlussfassungen der

⁵³⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 170; Diekmann, 2016, S. 434; Döring und Bortz, 2016, S. 360 – 365; Mayring, 2016, S. 68.

⁵³¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 171; Lamnek und Krell, 2016, S. 378.

Gemeindegremien sowie die dazugehörigen Begründungen. Diese Veröffentlichungen wären also adäquate Texte.

Probleme können sich dabei grundsätzlich vor allem bei der quantitativen Inhaltsanalyse ergeben. Es besteht die Möglichkeit, dass der Kontext von Textbestandteilen zu wenig berücksichtigt wird. Dies könnte auch für latente Sinnstrukturen, markante Einzelfälle und das, was im Text nicht vorkommt, zutreffen.⁵³²

Die Anwendung der Inhaltsanalyse würde bei der vorliegenden Untersuchung nicht die Mängel der Beobachtung beziehungsweise der Befragung aufweisen. Es ist kein großer personeller Aufwand erforderlich und die zeitliche Dimension der zu untersuchenden Daten ist nicht eingeschränkt. Vielmehr können auch in der Vergangenheit entstandene Daten, also Gremiumsbeschlüsse und Begründungen zu diesen Beschlüssen, noch erfasst werden. Außerdem wird die Problematik der zeitlich-örtlich relativierten Beantwortung von Fragen sowie des nicht gesicherten Rücklaufs von Antworten der Gemeinden vermieden. Mindestens die untersuchungsrelevanten Beschlüsse der Gemeindegremien müssen dokumentiert und veröffentlicht werden.⁵³³

Die Inhaltsanalyse ist zuverlässig. Würden die Daten wiederholt erhoben, würde immer das gleiche Ergebnis erzielt werden. Die Veröffentlichungen und die Inhalte der betrachteten Bebauungsplanverfahren bleiben immer gleich. Die Inhaltsanalyse kann also mit einem sehr hohen Grad der Genauigkeit erfassen. Außerdem sind die Aufstellungsbeschlüsse als zu untersuchende Variable in einem standardisierten Kontext isoliert. Diesen Kontext bilden die baurechtlichen Vorschriften.

Das Erhebungsinstrument der Inhaltsanalyse ist für die geplante Untersuchung auch gültig. Die Aufstellungsbeschlüsse, die von den Gemeinden bekannt gemacht werden müssen, sind genau die Variablen, die es zu messen gilt. Dadurch ist die Inhaltsvalidität gegeben. Die Inhaltsanalyse erfüllt damit eines der Validitätskriterien.

Wer bei einer Inhaltsanalyse die gleichen, explizit aufgeführten, Regeln beachtet, sollte auch zum gleichen Ergebnis kommen.⁵³⁴ Die Objektivität liegt daher hier auch vor. Dies wird ebenfalls durch die hohe Standardisierung erreicht. Die Begrifflichkeit des

⁵³² Vgl. Mayring, 2016, S. 114.

⁵³³ Vgl. hierzu Ausführungen unter 6.2.2.

⁵³⁴ Vgl. Diekmann, 2016, S. 577.

Aufstellungsbeschluss ist eindeutig definiert und lässt keine unterschiedlichen Schlussfolgerungen zu.

Die Inhaltsanalyse erfüllt damit die Gütekriterien und ist somit von ihrer Art geeignet, im erforderlichen Rahmen angewendet zu werden. Um die skizzierten Probleme der quantitativen Inhaltsanalyse zu umgehen, muss für die einzelnen Erkenntniswege zwischen quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse unterschieden werden.

	Zuverlässigkeit	Gültigkeit	Objektivität
Beobachtung	-	-	-
Befragung	?	?	+
Inhaltsanalyse	+	+	+

Abbildung 13: Auswahl der wissenschaftlichen Methoden⁵³⁵

6.1.4. Differenzierung nach Erkenntnisweg

Oben wurde bereits festgestellt, dass zwischen quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse zu unterscheiden ist. Die Auswahl des geeigneten inhaltsanalytischen Verfahrens wird dabei vom Erkenntnisinteresse definiert.⁵³⁶ Daher erfolgt im Folgenden eine Differenzierung zwischen der Ausgestaltung der Methodik für das phänomenale sowie für das kausale Erkenntnisinteresse.

⁵³⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

⁵³⁶ Vgl. hierzu Ausführungen unter 6.1.1.4.

6.1.4.1. Methodik für phänomenales Erkenntnisinteresse

Das phänomenale Erkenntnisinteresse umfasst die möglichst vorurteilsfreie Abbildung der kommunalpraktischen Wirklichkeit hinsichtlich der Anwendungen des Flächennutzungsplans. Die in der Hypothese formulierte Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument wird mit deduktiven Forschungsfragen zur Häufigkeit der Anwendung des Parallelverfahrens und der Analyse dieses Ergebnisses untersucht. Die Inhaltsanalyse in ihrer quantitativen Ausprägung stellt die passende Methodik hierfür dar.

In diesem Bereich der Forschung handelt es sich zunächst um eine mengenmäßige Betrachtung und darauf aufbauenden Auszählvorgängen. Alle in Frage kommenden Bebauungsplan- und Flächennutzungsplanverfahren werden betrachtet und daraus resultierend eine Quote berechnet. Diese Verfahren laufen nach kommunalrechtlichen Regelmäßigkeiten ab und können vom Forscher von außen erfasst werden. Das Ergebnis liefert eine Zusammenfassung.

Die erhobenen Daten werden reduktiv analysiert. Es geht darum, den Bestandteil des Planaufstellungsverfahrens zu erfassen, der sich auf das Parallelverfahren bezieht. Die Gesamtheit aller Bauleitplanverfahren stellt die Grundgesamtheit dar, die auf die eigentlich inhaltsanalytisch auszuwertenden Materialeinheiten reduziert werden.⁵³⁷ Nicht alle Aspekte finden Einzug in die Datenerhebung, sondern lediglich diejenigen, die eine Aussage über das Parallelverfahren beinhalten.

Die Betrachtung hinsichtlich des Parallelverfahrens ist geschlossen. Ein solches liegt entweder vor oder nicht. Weitere Ausdifferenzierungen sind nicht vorgesehen. Durch diese Geschlossenheit können sich explizite Aussagen ableiten lassen.

Das Vorgehen muss starr erfolgen. Flexibilität ist hier nicht gefordert. Von Interesse ist auch hier immer nur die Frage nach der Anwendung des Parallelverfahrens. Abweichungen von dieser Dimension sind in dieser Phase der Forschung nicht geboten. Dadurch können die Ergebnisse auch gut strukturiert werden.

Zuletzt sollen hier Unterschiede erkannt werden. Unterschieden wird dabei zwischen der Aufstellung des Bebauungsplans im Parallelverfahren und der Aufstellung des

⁵³⁷ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 470 – 471.

Bebauungsplans ohne Änderung des Flächennutzungsplans. Die Gemeinsamkeiten der Bebauungspläne stehen in diesem Forschungsstadium der Hypothesenprüfung nicht im Fokus. Das grundsätzliche Problem der quantitativen Inhaltsanalyse, dass der Kontext von Textbestandteilen, latente Sinnstrukturen oder markante Einzelfälle nicht berücksichtigt werden, ist hier nicht ersichtlich. Das Gütekriterium der Zuverlässigkeit kann damit erfüllt werden.

Die Entscheidungskriterien für das quantitative Verfahren sind somit erfüllt.⁵³⁸ Demnach ist hier die quantitative Ausprägung der qualitativen vorzuziehen.

6.1.4.2. Methodik für kausales Erkenntnisinteresse

Das kausale Erkenntnisinteresse bezieht sich auf die Analyse der Gründe für die Anwendung des Parallelverfahrens und der Frage nach den Ursachen für die mögliche Begrenzung der Steuerungswirkung. Die Hypothese wird mit einer Kombination aus einem deduktiven und einem abduktiven Erkenntnisweg untersucht. Sowohl die Anzahl der Arten der Abweichungen als auch deren Begründung werden schließlich beleuchtet. Bei der Formulierung der Forschungsfragen zur Analyse der Art der Abweichung findet sowohl eine mengenmäßige Betrachtung, als auch eine ganzheitliche Fallanalyse statt. Diese Kombination der Erkenntniswege erfordert folglich eine Kombination in der Ausgestaltung der Methodik, also einer Kombination aus quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse.⁵³⁹

Was für die Fragen zum Parallelverfahren gilt, ist in der ersten Stufe auf die Fragen zu den Abweichungen von den verschiedenen Flächennutzungsplänen übertragbar. Auch in diesem Bereich der Forschung handelt es sich vorerst um eine mengenmäßige Betrachtung und darauf aufbauenden Auszählvorgängen. Alle in Frage kommenden Änderungen und Abweichungen werden betrachtet. Diese Verfahren laufen in der Art der Begründung in Regelmäßigkeiten ab und können vom Forscher betrachtet sowie im Ergebnis zusammengefasst werden.

Zunächst erfolgt wiederum ein deduktives Verfahren. Die reduktive Datenanalyse bezieht sich dabei auf ein größeres Spektrum als die Einteilung in Parallelverfahren oder abgeleitetes

⁵³⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 215.

⁵³⁹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 72 – 77.

Verfahren. Jedoch finden auch hier nicht alle Aspekte Einzug in die Analyse, sondern lediglich diejenigen, die sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung richten und eine Begründung hierzu geben. Die Betrachtung wird damit zwar breiter, bleibt aber geschlossen, starr und strukturiert. Auch hier sollen zunächst Unterschiede erkannt werden. Diese beziehen sich jedoch auf die Unterscheidung der verschiedenen Entwicklungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung. Die Entscheidungskriterien für die quantitative Inhaltsanalyse sind für diese Dimension also ebenfalls erfüllt und ebnen den Weg zu dessen Anwendung.

Danach erfolgt jedoch, wie oben dargestellt, ein abduktives Verfahren zur Erkenntnisgewinnung. Um die Hypothese zu falsifizieren kann die Datenanalyse nicht nur reduktiv bleiben, sondern muss explikativ werden. Erklärungen sollen die erhobenen Daten in Bezug auf die Hypothese verständlich machen. Die Begründungen für die Abweichungen und Änderungen der Arten der baulichen Nutzung müssen eingeordnet werden. Dies muss aus einem sozio-kulturellen Zusammenhang heraus entstehen.⁵⁴⁰ Diesen Zusammenhang stellen die Kenntnisse der Einwirkungsfaktoren auf den Flächennutzungsplan dar. Die Faktoren bilden das Hintergrundwissen, das an den Entstehungszusammenhang herangetragen werden muss. Der Forscher muss also zum erkennenden Subjekt werden.

Die Begründungen sind dabei nicht mehr geschlossen sondern offen. Die Begründungen der Abweichungen und Änderungen müssen ganzheitlich analysiert werden. Dies ist in einem geschlossenen System nicht leistbar.

Aus dieser Offenheit können Theorien zu den Begründungen entwickelt werden. Dennoch bleibt der Kontext standardisiert und damit die Zuverlässigkeit gegeben.

Für die zweite Dimension der Forschungsfragen sind somit die Entscheidungskriterien für das qualitative Verfahren erfüllt.⁵⁴¹ Demnach ist für diesen Bereich die Inhaltsanalyse in ihrer qualitativen Ausgestaltung anzuwenden.

⁵⁴⁰ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 36 – 37, S. 478.

⁵⁴¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 215.

6.2. Bildung der Kategorien und der Untersuchungseinheiten

Die Auswahl des Erhebungsinstruments beschreibt noch nicht das konkrete Vorgehen. Daher erfolgen nun nach der Auswahl der wissenschaftlichen Erhebungsmethoden, die Bildung der Kategorien und der Untersuchungseinheiten.

In ihrer klassischen Form ist die Inhaltsanalyse ein System, dass in Kategoriensystemen mit theoretischen Annahmen verknüpft ist. Die Kategorienbildung ist dabei der Kernpunkt der Inhaltsanalyse und wird im ersten Abschnitt dargelegt.⁵⁴² Die systematische Erfassung einer sozialen Wirklichkeit kann sich immer nur auf einen Ausschnitt beziehen. Ein wesentlicher Schritt ist daher die Begrenzung des Forschungsgegenstandes. Die Bildung dieses begrenzten Ausschnitts wird im zweiten Teil erarbeitet.⁵⁴³

6.2.1. Kategorien

Die Kategorienbildung ist das Ergebnis eines entwickelten Systems, nach welchem das erhobene Material auf seine Eigenschaften hin untersucht und unter bestimmte Begriffe subsumiert wird.⁵⁴⁴ Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Kriterien für die Kategorienbildung beschrieben. Danach werden die Kategoriensysteme für die Auswertungen der Forschungsfragen des phänomenalen sowie des kausalen Erkenntnisweges herausgearbeitet.

6.2.1.1. Kriterien der Kategorienbildung

Die Inhaltsanalyse ist ein Verfahren, mit dem Inhalte in strukturierte numerische Informationen überführt werden. Die Kategorien stellen dabei die Transformationsregeln

⁵⁴² Vgl. Atteslander, 2010, S. 203; Diekmann, 2016, S. 589.

⁵⁴³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 37.

⁵⁴⁴ Vgl. Kromrey, 2006, S. 326; Lamnek und Krell, 2016, S. 711; Mayring, 2016, S. 115, S. 117.

dar.⁵⁴⁵ In der wissenschaftlichen Literatur werden verschiedene Anforderungen an die Kategorienbildung formuliert. Diese lassen sich zu sechs Kriterien zusammenfassen.



Abbildung 14: Kriterien der Kategorienbildung⁵⁴⁶

Das Kategoriensystem muss theoriegeleitet konstruiert sein.⁵⁴⁷ Die Kategorien müssen sich also auf die Hypothese, beziehungsweise die daraus abgeleiteten Forschungsfragen beziehen.⁵⁴⁸ Alle Selektionskriterien müssen mit den theoretischen Erwägungen über Gegenstand und Ziel der Analyse übereinstimmen.⁵⁴⁹ Die Kategorien des Systems müssen voneinander unabhängig sein. Sie dürfen also nicht miteinander korrelieren.⁵⁵⁰ Jede Kategorie

⁵⁴⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Mayring, 2016, S. 118.

⁵⁴⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁴⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Diekmann, 2016, S. 589; Mayring, 2015, S. 85.

⁵⁴⁸ Vgl. Diekmann, 2016, S. 589.

⁵⁴⁹ Vgl. Mayring, 2016, S. 115 – 116.

⁵⁵⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Kromrey, 2006, S. 335.

muss vollständig ausgeprägt sein.⁵⁵¹ Die Kategorien müssen also so gestaltet sein, dass jedes Untersuchungsobjekt einer Kategorie zugeordnet werden kann. Eine Kategorie die Sonstiges zusammenfasst ist dabei für wissenschaftliche Zwecke wenig brauchbar, da sich darin Untersuchungsobjekte mit unterschiedlichen Merkmalsausprägungen befinden.⁵⁵² Diese Ausprägungen müssen wechselseitig exklusiv sein. Sie dürfen sich also nicht überschneiden oder überlappen und müssen trennscharf sein.⁵⁵³ Dieses Kriterium verhindert, dass ein Objekt gleichzeitig mehreren Kategorien eines Merkmals zugeordnet werden kann. Es darf also nur eine hierarchische Ebene der Kategorien geben, Kategorien dürfen nur zu einem Merkmal gehören und verschiedene Kategorien nicht dasselbe meinen.⁵⁵⁴ Es muss ein einheitliches Klassifikationsprinzip gegeben sein. Die Ausprägungen der Kategorie müssen also nach der gleichen Dimension ausgerichtet sein.⁵⁵⁵ Jede Kategorie, mit seinen Ausprägungen und seinem Abstraktionsniveau muss eindeutig definiert sein.⁵⁵⁶ Daher müssen Kodierregeln formuliert werden, die eine eindeutige Zuordnung ermöglichen.⁵⁵⁷ Hierfür sind präzise operationale Indikatoren für die einzelnen Kategorien des Merkmals, deren Vorhandensein oder Nichtvorhandensein über die Zugehörigkeit der Untersuchungsobjekte zu den einzelnen Kategorien entscheidend.⁵⁵⁸ Alle Textbestandteile, die in eine Kategorie fallen sollen, müssen benannt werden.⁵⁵⁹

6.2.1.2. Kategorienbildung für phänomenales Erkenntnisinteresse

Die Bildung des Kategoriensystems für das phänomenale Erkenntnisinteresse bezieht sich auf die quantitative Inhaltsanalyse zur Forschungsfrage nach der Häufigkeit der Anwendung des

⁵⁵¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Diekmann, 2016, S. 589.

⁵⁵² Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 553; Kromrey, 2006, S. 335.

⁵⁵³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Kromrey, 2006, S. 334; Mayring, 2016, S. 117.

⁵⁵⁴ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 553.

⁵⁵⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Kromrey, 2006, S. 334.

⁵⁵⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 204; Mayring, 2016, S. 115.

⁵⁵⁷ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 307; Mayring, 2016, S. 119.

⁵⁵⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 553; Diekmann, 2016, S. 589 – 591.

⁵⁵⁹ Vgl. Mayring, 2016, S. 118.

Parallelverfahrens. Für diese Dimension werden nur zwei Kategorien gebildet, nämlich „Ja“ und „Nein“.

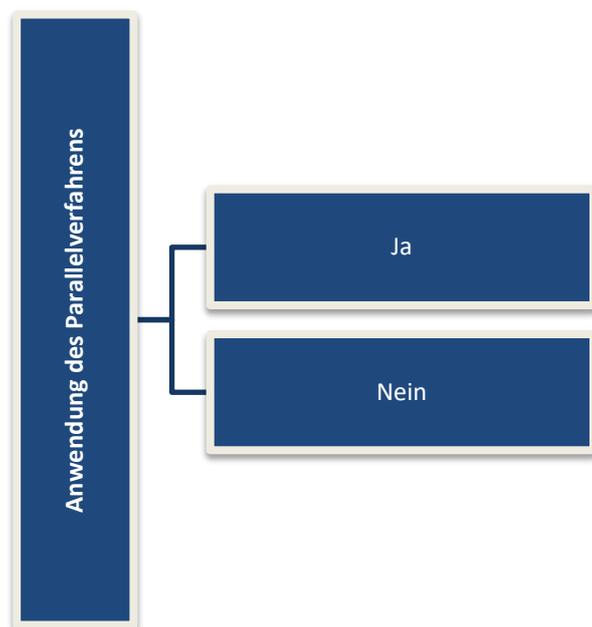


Abbildung 15: Kategorienbildung für phänomenales Erkenntnisinteresse⁵⁶⁰

Dieses Kategoriensystem ist theoriegeleitet konstruiert. Zunächst soll geklärt werden, zu welchem Prozentsatz Bebauungspläne im Rahmen des Parallelverfahrens aufgestellt werden. Diese Frage nach dem Parallelverfahren kann mit den beiden Kategorien beantwortet werden. Die Beantwortung der Frage nach dem Parallelverfahren ist der Einstieg in die Analyse des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument.

Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ sind voneinander unabhängig und korrelieren nicht miteinander.

Die Kategorien sind auch vollständig ausgeprägt. Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ ermöglichen eine Einteilung eines jeden Bebauungsplanverfahrens in eine Kategorie. „Ja“ und „Nein“ sind universell und allumfassend.

Die wechselseitige Exklusivität liegt ebenfalls vor. Jedes Bebauungsplanverfahren wird entweder im Parallelverfahren aufgestellt oder nicht. § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB beschreibt die Möglichkeit der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans in Gleichzeitigkeit

⁵⁶⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

zum Flächennutzungsplan. Entweder die Gemeinde nimmt diese Möglichkeit im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens wahr, in diesem Fall ist das Verfahren unter der Kategorie „Ja“ zu subsumieren. Oder sie entscheidet sich für ein anderes Vorgehen, in diesem Fall ist das Verfahren unter der Kategorie „Nein“ zu subsumieren. Eine Überschneidung oder Überlappung ist daher nicht denkbar. Das Bebauungsplanverfahren kann immer nur einer Kategorie zugeordnet werden. Der Zeitpunkt der Bekanntmachung nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB ist dabei für die Bewertung des Vorliegens eines Parallelverfahrens nicht relevant.

Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ bilden weiter ein einheitliches Klassifikationsprinzip, da sie auf der gleichen hierarchischen Ebene angesiedelt sind.

Beide Kategorien sind eindeutig definiert. Die Kodierregeln formuliert der § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Immer wenn beim Bebauungsplanverfahren die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm erfüllt sind, liegt ein Fall der Kategorie „Ja“ vor. Dies ist einerseits der Fall, wenn in der Gemeinde noch kein Flächennutzungsplan vorliegt und der Bebauungsplan parallel zum Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt wird. Andererseits ist dies dann der Fall, wenn der geplante Bebauungsplan den Festsetzungen des bestehenden Flächennutzungsplans widerspricht und solch ein Bebauungsplan parallel zum Aufstellungsverfahren des Flächennutzungsplans geändert wird. Sind in einem solchen Verfahren die Tatbestandsvoraussetzungen des § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht erfüllt, liegt ein Fall der Kategorie „Nein“ vor. Sofern also der Bebauungsplan für ein Gebiet aufgestellt wird, für welches aus anderen Gründen der Flächennutzungsplan in der Vergangenheit bereits angepasst wurde, ist dieser Fall der Kategorie „Nein“ zuzuordnen. Damit sind alle möglichen Varianten abschließend benannt.

6.2.1.3. Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse

Die Bildung des Kategoriensystems für das kausale Erkenntnisinteresse bezieht sich in einer Kombination aus quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse auf die Arten der nachträglichen Festsetzungen und Änderungen sowie deren Begründung. Für diese Dimension werden zwei Ebenen von Kategoriensystemen gebildet. Die erste Ebene bezieht sich auf den quantitativen Teil, also die Frage nach der Häufigkeit der Wechsel der Arten der baulichen

Nutzung. Die zweite Ebene, der qualitative Teil der Inhaltsanalyse, bezieht sich auf die Begründung des Wechsels der Arten der baulichen Nutzung.

Für die erste Ebene werden sechs Kategorien gebildet. Diese sind die vier allgemeinen Arten der baulichen Nutzung gemäß § 1 Abs. 1 BauNVO, der Außenbereich gemäß § 35 BauGB sowie eine Kategorie für unbekannte Arten der baulichen Nutzung.

Die Kategorien lauten konkret „Wohnbauflächen“, „gemischte Bauflächen“, „gewerbliche Bauflächen“, „Sonderbauflächen“, „Außenbereich“ und „unbekannt“.

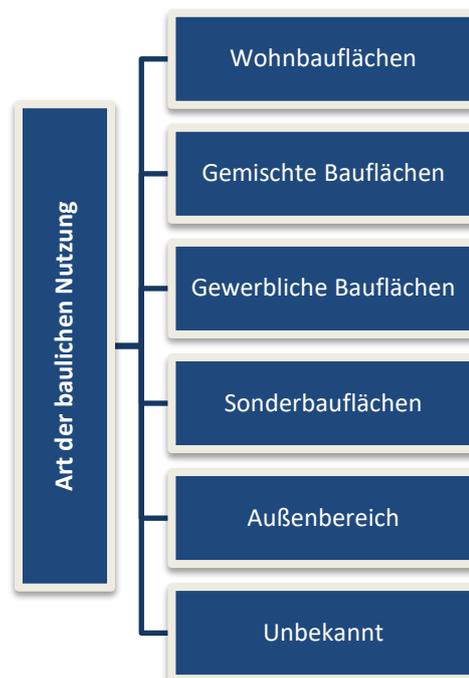


Abbildung 16: Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse (1. Ebene)⁵⁶¹

Dieses System ist theoriegeleitet konstruiert. Die Kategorien beziehen sich auf die von der Hypothese abgeleiteten Forschungsfragen zu den nachträglichen Festsetzungen und Änderungen der Art der baulichen Nutzung im Flächennutzungsplan. Es soll geklärt werden für welche Arten der baulichen Nutzung am häufigsten das Parallelverfahren angewendet wird.

Die gebildeten Kategorien sind voneinander unabhängig und korrelieren nicht.

⁵⁶¹ Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kategorien sind vollständig ausgeprägt. Ausnahmslos jede existierende Fläche in Deutschland kann baurechtlich entweder dem Geltungsbereich eines Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB, dem Innenbereich gemäß § 34 BauGB oder dem Außenbereich gemäß § 35 BauGB zugeordnet werden. Die erste Variante wird hier weiter differenziert. Jeder Bebauungsplan kann einer der vier allgemeinen Arten der baulichen Nutzung zugeordnet werden. Diese stellen die ersten vier Kategorien dar. Jede Fläche die innerhalb des Bebauungsplans liegt, kann dadurch einer Kategorie zugeordnet werden. Alle Innenbereichsflächen werden derjenigen allgemeinen Art der baulichen Nutzung zugerechnet, welcher die Eigenart der Umgebung entspricht. Somit können auch alle Flächen, die im Innenbereich liegen, einer Kategorie zugeordnet werden. Für alle Flächen die im Außenbereich liegen, gibt es eine eigene Kategorie, weshalb auch diese Flächen zugeordnet werden können. Alle Flächen über die keine Informationen vorliegen, können der Kategorie „unbekannt“ zugeordnet werden. Bei der Auswertung kann diese Kategorie zwar nur eine untergeordnete Rolle spielen, sie ist aber erforderlich um die Ausprägung zu vervollständigen.

Die Kategorien sind dabei wechselseitig exklusiv. Ein Objekt kann immer nur einer Kategorie zugeordnet werden. Eine Fläche kann immer nur in einer der definierten Kategorien liegen. Auch sind die Ebenen auf der gleichen hierarchischen Ebene. Zwar wurde die Ebene des Bebauungsplans untergliedert. Jedoch beziehen sich alle vier Kategorien immer auf den Bereich des Bebauungsplans. Die Exklusivität bleibt dadurch erhalten. Die Kategorien beschreiben weiterhin unterschiedliche Bereiche.

Es ist ein einheitliches Klassifikationsprinzip gegeben. Diese gleiche Dimension ist das ausschließliche Prinzip der baurechtlichen Zuordnung.

Jede Kategorie ist eindeutig definiert. Außer für die Kategorie „unbekannt“ liefert auch hier das Baurecht die Kodierregeln. Die Kategorien „Wohnbauflächen“, „gemischte Bauflächen“, „gewerbliche Bauflächen“ und „Sonderbauflächen“ sind in § 1 Abs. 1 BauNVO i.V.m. § 24 BauGB definiert. Für die Kategorie „Außenbereich“ erfolgt diese Definition in § 35 BauGB. Diese juristischen Definitionen sind präzise Indikatoren für die einzelnen Kategorien. Aber auch die Kategorie „unbekannt“ ist eindeutig definiert. Alle Flächen, über die keine Kenntnisse der baurechtlichen Eigenschaften vorliegen, sind hierunter zu subsumieren. Auf Vermutungen muss bei unbekanntem Eigenschaften verzichtet werden. Zwar können aus dem Kontext des Bauleitplanverfahrens Indizien für eine bestimmte Kategorie abgeleitet werden. Jedoch wäre eine Einteilung aufgrund von solchen Vermutungen keine wissenschaftliche Basis. Zu

verweisen ist noch auf den Fall, bei welchem ein Planbereich mehrere Arten der baulichen Nutzung vorsieht. Hier gilt der Grundsatz der Wesentlichkeit. Es wird immer diejenige Art der baulichen Nutzung angenommen, die den größten Teil der betreffenden Fläche ausmacht. Für die zweite Ebene werden ebenfalls sechs Kategorien gebildet. In diesen werden die Begründungen der nachträglichen Festsetzungen und Änderungen systematisiert. Diese Kategorien lauten „Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinde“, „Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften“, „Wohnraum“, „Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung – ohne Energiewende“, „Energiewende“ und „unbekannt“.

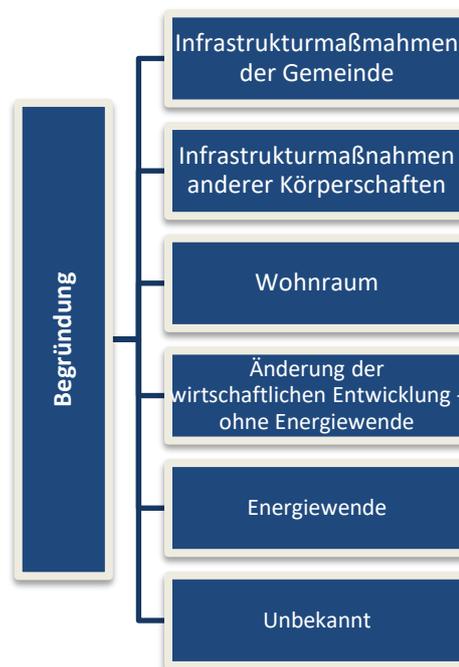


Abbildung 17: Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse (2. Ebene)⁵⁶²

Dieses Kategoriensystem ist dabei theoriegeleitet konstruiert. Die von der Hypothese abgeleiteten Forschungsfragen zur Begründung können mit dieser Systematik beantwortet werden. Die Systematik dient der Feststellung, welche Gründe am häufigsten zur Anwendung des Parallelverfahrens führen und damit der Erfassung der Antwort zur Frage, wodurch die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans am ehesten eingeschränkt wird. Die Systematik dient damit dem Ziel, die Grenzen der Steuerungswirkung zu erforschen.

⁵⁶² Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kategorien wurden so ausgewählt, um eine Unabhängigkeit herzustellen und eine Korrelation zu vermeiden. Ausgangspunkt bei der Bildung der Kategorien sind die sechs beschriebenen Problemfelder der kommunalpolitischen Zielsetzungen, der Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung, der übergeordneten Planungen, der Gesetzesänderungen und der Infrastrukturmaßnahmen nicht gemeindlicher Träger.⁵⁶³ Eine Bildung von unabhängigen und nicht korrelierenden Kategorien mit diesen Bezeichnungen ist jedoch nicht möglich. Die genannten Problemfelder bedingen einander. So stehen kommunalpolitische Zielsetzungen regelmäßig nicht im zusammenhangslosen Raum, sondern werden wiederum ausgelöst durch eines der anderen Problemfelder. Eine Unabhängigkeit dieser Problemfelder voneinander ist dadurch nicht gegeben. Auch bei den anderen definierten Problemfeldern sind die verschiedensten Kombinationen und damit Korrelationen denkbar. Daher muss eine andere Systematik gefunden werden. Die gebildeten Kategorien basieren daher nicht auf den Problemhintergründen, sondern auf den Maßnahmenzielen. Diese können voneinander unabhängig dargestellt werden.

Die Kategorien sind so ausgeprägt, dass alle Begründungen zum Bebauungsplan einer Kategorie zugeordnet werden können. Dies wird dadurch gewährleistet, dass die Kategorien auf Basis aller vorgefundenen gemeindlichen Begründungen systematisch gebildet wurden. Auch hier wird wieder eine Kategorie „unbekannt“ gebildet. Bei der Auswertung kann diese Kategorie ebenfalls nur eine untergeordnete Rolle spielen, ist aber wiederum erforderlich, um die Ausprägung zu vervollständigen.

Durch die systematische Bildung der Kategorien auf Basis der vorgefundenen gemeindlichen Begründungen sind die Ausprägungen wechselseitig exklusiv. Eine Begründung wird immer nur einer Kategorie zugerechnet. Alle Kategorien liegen auf einer hierarchischen Ebene und meinen unterschiedliche Dinge.

Das einheitliche Klassifikationsprinzip basiert auf den gemeindlichen Maßnahmezielen.

Die Kategorien sind eindeutig definiert. Jede vorgefundene gemeindliche Begründung wird einer Kategorie eindeutig zugeordnet. Diese Zuordnung entspricht den präzisen Indikatoren des Merkmals. Folgende Ausprägungen werden dabei den Kategorien zugeordnet.

„Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinde“: Hierunter fallen die stichpunktartigen gemeindlichen Begründungen Parkhaus, Busterminal, Park- und Fahrradabstellmöglichkeiten,

⁵⁶³ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.2.2.

Erschließung Landesgartenschaugelände, Sicherung denkmalgeschützter Flächen, Tagungszentrum / Kongresshaus, Errichtung Naherholungsgebiet, Verlegung Festplatz, Feuerwehrgebäude, Kläranlagen, Einrichtung für Menschen mit Behinderung, Erweiterung Schule und Sportplatz, Schulturnhalle, Fußballstadion und rechtliche Konkretisierung (bei bisherigem Innenbereich).

„Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften“: Hierunter fallen die stichpunktartigen gemeindlichen Begründungen Auflösung von Kasernen bzw. Schießanlagen, Erweiterung Bezirksklinikum, Ausbau Hochschule, ehemaliges Bahnausbesserungswerk, Kirchenbau und Schulbaumaßnahmen (von nicht- gemeindlichen Trägern).

„Wohnraum“: Hierunter fällt die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum.

„Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung – ohne Energiewende“: Hierunter fallen die stichpunktartigen gemeindlichen Begründungen Errichtung von Fachmärkten, Firmenansiedlungen, Ansiedlung von Lebensmittelnahversorgern, Einzelhandelsflächen, Betriebsverlegungen, Ausschluss von bestimmten Gewerbebetrieben (z. B. Bordellen) und Tierheim.

„Energiewende“: Hierunter fallen die stichpunktartigen gemeindlichen Begründungen Errichtung von Photovoltaikanlagen und Errichtung von Biogasanlagen.

„unbekannt“: Hierunter fallen alle unbekannten Beweggründe der Gemeinde.

6.2.2. Bildung der Untersuchungseinheiten

Nach der Kategorienbildung erfolgt nun die Bildung der Untersuchungseinheiten, also der Begrenzung des Forschungsgegenstandes.

Die vorliegende Arbeit überprüft die Hypothese anhand der Daten zu den 25 kreisfreien Städten in Bayern aus dem Zeitraum von 2007 bis 2016. Um diese Ausschnittsbildung zu begründen, werden zunächst die Bedingungen beschrieben, die den Zugang beeinflussen. Anschließend werden die zu betrachtenden Ausschnitte erläutert.

6.2.2.1. Zugangsbeeinflussende Bedingungen

Grundsätzlich wird der Zugang zum zu erforschenden Gegenstand von drei Bedingungen beeinflusst. Diese sind die Zeit, der Gegenstandsbereich und der Feldzugang.⁵⁶⁴

Bei der Zeit als erster Bedingung sind zwei Dimensionen zu betrachten. Einerseits ist zu klären, welcher Zeitabschnitt von der Datenerhebung erfasst werden soll.⁵⁶⁵

Andererseits ist zu klären, wieviel Zeit für die Forschung zur Verfügung steht.⁵⁶⁶

Danach ist die Bedingung des Gegenstandsbereichs, also welche konkreten Teilbereiche von der Erforschung erfasst sein sollen, zu klären. Dabei müssen die zu untersuchenden Gegenstände in eine Ordnung gebracht werden. Diese Ordnung kann durch eine Klassifikation geschehen.⁵⁶⁷ Die gedankliche Ordnung der sozialen Wirklichkeit hängt von der Systematik, Kontrollierbarkeit und der Sorgfalt der Begriffsbildung in der Klassifikation ab. Es muss ein System aufeinander bezogener Begriffe konstruiert werden.⁵⁶⁸ Hierbei wird eine bestimmte Anzahl von Merkmalen oder Dimensionen zusammengefasst. Klassifikationssysteme sind entweder natürlich (empirisch) oder künstlich (logisch). Bei logischen Klassifikationen werden Objektklassen durch bestimmte Merkmalsausprägungen postuliert. Dies geschieht unabhängig davon, ob es die Objekte gibt, für die die aufgestellten Definitionen zutreffen. Bei empirischen Klassifikationen, sind nur die empirisch angetroffenen Merkmalskombinationen für den Ordnungsversuch relevant.⁵⁶⁹

An eine Klassifikation müssen wiederum drei Anforderungen gestellt werden. Die Eindeutigkeit, die Vollständigkeit und die Ausschließlichkeit. Die Eindeutigkeit liegt vor, wenn jedem Element die Ausprägung eines Merkmals zugeschrieben werden kann. Die Ausschließlichkeit ist gegeben, wenn nur eine und nicht mehrere Merkmalsausprägungen

⁵⁶⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 38; Diekmann, 2016, S. 194; Whyte, 1984, S. 225 – 229.

⁵⁶⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 38.

⁵⁶⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 38.

⁵⁶⁷ Vgl. Atteslander, 2010, S. 39.

⁵⁶⁸ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 121.

⁵⁶⁹ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 539.

vorliegen. Die Klassifikation ist vollständig, wenn beim Forschungsgegenstand alle Merkmalsausprägungen zugeordnet werden können.⁵⁷⁰

Zuletzt stellt sich die Frage nach dem Feldzugang. Hier sind vier Bereiche zu beachten. Das Feld muss für den Forscher zugänglich und damit erfassbar sein. Weiter ist zu klären, wie aufwendig der Zugang zu den Daten ist.⁵⁷¹ Im Feld muss es eine Funktion geben, die der Forscher einnehmen kann, ohne die Abläufe zu beeinflussen. Der Forscher muss geschult sein und eine kritische Distanz entwickeln.⁵⁷² Das Vorhaben muss ethisch gerechtfertigt sein. Es darf kein Voyeurismus betrieben werden.⁵⁷³

6.2.2.2. Ausschnittsbildung

Die erste zu betrachtende Bedingung ist die Zeit. Untersucht wird ein Zeitraum von 2007 bis 2016, also von zehn Jahren. Damit ist der Zeitraum so bemessen, dass die Forschung in einer adäquaten Zeit durchgeführt wird, aber auch die Beantwortung der Forschungsfragen gewährleistet ist. Der zu untersuchende Zeitraum kann aus praktischen Gründen nicht grenzenlos sein. Selbst die Untersuchung des gesamten Zeitraums bis zurück in das Jahr 1960, also dem Jahr in dem das Baugesetzbuch in Kraft getreten ist, ist zu umfangreich. Außerdem wäre dieser Zeitraum auch nicht zielführend, da bei der Untersuchung vor allem aktuelle Einwirkungen analysiert werden sollen. Diese aktuellen Einwirkungen wurden bei der Problemdarstellung in den Vordergrund gerückt und müssen daher bei der Bemessung des zu untersuchenden Zeitraums berücksichtigt werden. Zwar werden alle Forschungsfragen in der Untersuchung hinsichtlich der Frage untergliedert, wie sich Merkmale im Laufe der Zeit verändern, sich in Abhängigkeit des Alters des Flächennutzungsplans darstellen, beziehungsweise fragen sie nach einer Kombination dieser beiden Erwägungen.⁵⁷⁴ Bei der Betrachtung eines ganzen Jahrzehnts ist die Möglichkeit gegeben, all diese Entwicklungen zu

⁵⁷⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 39 – 40.

⁵⁷¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 38; Mayring, 2016, S. 57.

⁵⁷² Vgl. Mayring, 2016, S. 57.

⁵⁷³ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 130 - 134; Mayring, 2016, S. 57.

⁵⁷⁴ Vgl. hierzu Ausführungen unter 5.2.

verfolgen und abzubilden und damit die Forschungsfragen adäquat zu beantworten. Im Jahr 2017 wurde in der Baunutzungsverordnung der § 6a BauNVO neu eingefügt. Darin werden urbane Gebiete als neue besondere Art der baulichen Nutzung definiert. Bei der hier durchzuführenden Untersuchung wird jedoch auf die allgemeinen Arten der baulichen Nutzungen abgezielt, weshalb diese gesetzliche Neuerung für die Abschnittsbildung unproblematisch ist.

Der Zeitraum ist auch ausreichend, um die Frage zu beantworten, ob die in der Literatur wiederholt anzutreffende Einschätzung, der Flächennutzungsplan müsse in einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren neu aufgestellt werden, gerechtfertigt ist. Schließlich bezieht sich der ausgewählte Zehnjahreszeitraum nicht deckungsgleich auf den Zeitraum der ersten zehn Jahre nach Aufstellung des Flächennutzungsplans. Vielmehr liegen im Betrachtungszeitraum Flächennutzungspläne mit verschiedensten Bestandszeiten vor. So werden Flächennutzungspläne untersucht, deren Alter sich innerhalb des von der Literatur als kritischen Zeitraum betrachteten Intervalls befinden, genauso wie solche, die sich außerhalb dieses Intervalls befinden. Dadurch werden gerade erst ein Vergleich, eine Einordnung in Relation zum Alter und damit eine Einschätzung über die Aussagen in der bestehenden wissenschaftlichen Literatur möglich.

Die nächste zu betrachtende Bedingung ist der Gegenstandsbereich. Konkret bezieht sich die vorliegende Untersuchung auf die kreisfreien Städte in Bayern (vgl. Art. 13 Abs. 1 Alt. 2 GO).⁵⁷⁵ Als Bundesland wurde Bayern ausgewählt, da dies das Bundesland mit der größten Fläche in Deutschland darstellt.⁵⁷⁶ In Bayern gibt es 25 kreisfreie Städte. Diese Gemeinden sind durch eine Verordnung definiert und festgelegt.⁵⁷⁷ Im Einzelnen sind dies die Landeshauptstadt München, sowie die Städte Amberg, Ansbach, Aschaffenburg, Augsburg, Bamberg, Bayreuth, Coburg, Erlangen, Fürth, Hof, Ingolstadt, Kaufbeuren, Kempten, Landshut, Memmingen, Nürnberg, Passau, Regensburg, Rosenheim, Schwabach, Schweinfurt, Straubing, Weiden i.d.OPf. und Würzburg. Durch die landesrechtliche Festlegung ist die Klassifikation eindeutig.

⁵⁷⁵ Vgl. Weber und Köppert, 2013, S. 5 – 6.

⁵⁷⁶ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder

http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp [abgefragt am 15. März 2017]

⁵⁷⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr

<https://www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/kommunalegliederung/index.php> [abgefragt am 15. März 2017]

Es liegt einzig die Merkmalsausprägung „Kreisfreie Stadt“ vor. Da nicht mehrere Ausprägungen vorliegen, ist die Ausschließlichkeit gegeben. Alle 25 Gemeinden können mit dem Kriterium der „Kreisfreien Stadt“ erfasst werden. Durch die Möglichkeit der Zuordnung von allen Ausprägungen ist die Klassifikation vollständig. Die Klassifikation ist dabei empirisch. Nur das empirisch anzutreffende Merkmal „Kreisfreie Stadt“ wird erfasst.

Eine Auswahl der kreisangehörigen Gemeinden wäre dagegen unzweckmäßig. Hiervon gibt es in Bayern über 2000.⁵⁷⁸ Eine Untersuchung dieser Gemeinden würde einen nicht zu vertretenden Zeitrahmen erfordern.

Die Betrachtung der „Kreisfreien Stadt“ reicht jedoch nicht für alle Ebenen der Forschungsfragen aus. Vielmehr werden weitere Gegenstandsbetrachtungen erforderlich. Einige der Forschungsfragen beziehen sich auf eine Abstufung bei der Gemeindegröße beziehungsweise der politisch-geographischen Lage. Somit muss auch für diese Merkmalskombinationen ein Ordnungssystem gefunden werden. Für die Gemeindegröße wird eine Einteilung des Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung zu Grunde gelegt. Darin werden alle Gemeinden in Kleinstadt, Mittelstadt und Großstadt eingeteilt. Der Kleinstadt werden dabei die Gemeinden bis unter 20.000 Einwohner zugeordnet. Dieser Bereich ist für die Betrachtung der kreisfreien Städte in Bayern nicht relevant, da keine der kreisfreien Städte weniger als 20.000 Einwohner hat.⁵⁷⁹ Die Mittelstädte mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern werden eingeteilt in „Kleine Mittelstädte“ mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern und „Große Mittelstädte“ mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern. Die Großstädte mit mindestens 100.000 Einwohnern werden eingeteilt in „Kleine Großstädte“ mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohnern und „Große Großstädte“ ab 500.000 Einwohnern.⁵⁸⁰ Diese vier Größen bilden die zu Grunde liegenden Merkmalsausprägungen. Jede bayerische kreisfreie Gemeinde kann einer dieser Ausprägungen zugeordnet werden. Die Eindeutigkeit liegt daher vor. Jede kreisfreie Stadt kann mit ihrer Gemeindegröße genau einer

⁵⁷⁸ Vgl. <https://www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/kommunalegliederung/index.php> [abgefragt am 15. März 2017]

⁵⁷⁹ Vgl. Anlage 1.

⁵⁸⁰ Vgl. Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html [abgefragt am 15. März 2017]

Merkmalsausprägung zugewiesen werden. Ändert sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde im Laufe des Betrachtungszeitraums von 2007 bis 2016, so wird sie in jedem Jahr genau der Merkmalsausprägung zugeordnet, der sie mit ihrer Einwohnerzahl am 1. Januar des jeweiligen Jahres entspricht. Die Klassifikation ist vollständig. Sie deckt alle Gemeindegrößen von kreisfreien Städten in Bayern ab.

Für die Klassifikation nach der politisch-geografischen Lage bietet sich grundsätzlich eine Einteilung in Regierungsbezirke an. Der Freistaat Bayern ist in die sieben Regierungsbezirke Mittelfranken, Niederbayern, Oberbayern, Oberfranken, Oberpfalz, Schwaben und Unterfranken untergliedert.⁵⁸¹ Jede kreisfreie bayerische Stadt liegt in einem dieser Regierungsbezirke. Um die Betrachtung nicht zu kleinteilig zu gestalten, werden Regierungsbezirke zusammengefasst und dreigeteilt. Unter dem Begriff „Franken“ werden die Regierungsbezirke Mittel-, Ober- und Unterfranken zusammengefasst. Zu „Südbayern“ werden die Regierungsbezirke Oberbayern und Schwaben gerechnet und zu „Ostbayern“ die Regierungsbezirke Oberpfalz und Niederbayern. Die Voraussetzungen der Eindeutigkeit sind damit erfüllt. Die Zuordnung der kreisfreien Städte zu den eingeteilten Bereichen ist auch ausschließlich. Jede Gemeinde ist genau einem Regierungsbezirk und damit einer definierten Region zuzuordnen. Die Klassifikation ist auch vollständig, da alle Regierungsbezirke Berücksichtigung finden. Der zu erhebende Gegenstand im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens ist der Aufstellungsbeschluss und nicht etwa der Satzungsbeschluss. Betrachtet werden die Verfahren und nicht die abgeschlossenen Verfahren. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass das Bebauungsplanverfahren mehrere Jahre dauern kann, für die zu Grunde liegende Untersuchung jedoch die aktuellen Auswirkungen im Mittelpunkt des Interesses stehen. Durch die Betrachtung des Aufstellungsbeschlusses können auch schon neuste Entwicklungen mit abgebildet werden. Aufhebungen von Bebauungsplänen werden dabei nicht berücksichtigt, da es sich hierbei um keine Bebauungsplanverfahren handelt. Um den Tatbestandsvoraussetzungen des § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB zu entsprechen, wird jeweils die gültige Fassung des Flächennutzungsplans betrachtet. Diese kann also bereits in der Vergangenheit erfolgte Veränderungen beinhalten. Es findet keine baurechtliche Prüfung der Frage statt, ob die Änderung des Flächennutzungsplans tatsächlich notwendig gewesen wäre oder, ob es nicht andere

⁵⁸¹ Vgl. Höfer, 2014, S. 33.

baurechtliche Instrumente gegeben hätte. Schließlich soll die tatsächliche Anwendung der Gemeinden untersucht werden. Für die Untersuchung macht es keinen Unterschied, ob das Bebauungsplanverfahren auf Antrag Dritter oder ohne solch einen Antrag eingeleitet wurde. Dieser Unterschied hat keinen Einfluss auf die Planungshoheit der Gemeinde. Erfasst werden dabei die Aufstellungsbeschlüsse aller Bebauungspläne. Hierzu zählen Neuaufstellungen, Änderungen und auch Mehrfachänderungen. Sofern die Aufstellung mehrerer Bebauungspläne mit einem einzigen Beschluss erfolgt, wird dennoch jedes Verfahren einzeln erfasst. Modifizierte Aufstellungsbeschlüsse oder Änderungen des geplanten Geltungsbereichs werden nicht erfasst, da diese kein neues Verfahren einleiten. Auch Aufstellungsbeschlüsse zu reinen Grünordnungsplänen werden nicht erfasst. Gleiches gilt für Wiederaufnahme von Verfahren, die in der Vergangenheit begonnen und dann nicht weitergeführt wurden und nun wieder aufgenommen werden, ohne dass das ursprüngliche Verfahren beendet worden wäre.

Die dritte zu betrachtende Bedingung ist die des Feldzugangs. Dieser ist hier gegeben. Die zu untersuchenden Inhalte sind bei den kreisfreien Städten gut zugänglich. Ausgangspunkt für die Untersuchung ist jeweils der Beginn eines Bauleitplanverfahrens. Der Beginn eines solchen Verfahrens, sowohl für den Flächennutzungsplan, als auch für den Bebauungsplan, ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB ein Aufstellungsbeschluss der Gemeinde.⁵⁸²

Dieser Aufstellungsbeschluss ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB öffentlich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung erfolgt in den öffentlichen Amtsblättern der Gemeinden. Diese Amtsblätter sind entweder online abrufbar oder in den Archiven der Gemeinden, in den Archiven der veröffentlichen Tageszeitung beziehungsweise in der Bayerischen Staatsbibliothek einsehbar. Diese unterschiedlichen Kanäle erfordern zwar einen erheblichen Arbeitsaufwand, dieser ist jedoch im Hinblick auf den hohen Grad des Erhebungsumfangs zu vertreten. Die Daten unterliegen keinen datenschutzrechtlichen Restriktionen. Der Zugang zu diesen Daten ist also gegeben. In mehreren Städten sind darüber hinaus, über die gleichen Kanäle, die Sitzungsvorlagen und damit die Begründungen für die Bauleitplanverfahren öffentlich zugänglich. Damit ist eine enge Kontextanalyse, also die Sammlung aller Aussagen, die in einer direkten Beziehung zum Aufstellungsbeschluss stehen, möglich.⁵⁸³ Im Feld muss

⁵⁸² Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.4.

⁵⁸³ Vgl. Lamnek und Krell, 2016, S. 490.

es eine Funktion geben, die der Forscher einnehmen kann, ohne die Abläufe zu beeinflussen. Der Forscher kann Daten erheben, ohne gemeindliche Abläufe zu berühren und die Daten mit kritischer Distanz erheben und auswerten.

Ethische Probleme ergeben sich nicht. Insbesondere der datenschutzrechtlich unbegrenzte Zugang verdeutlicht diese Position. Personenbezogene Daten werden nicht berührt.

7. Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung

Nach dem Abschluss der Operationalisierung werden nun die Ergebnisse des Forschungsprozesses geschildert. Die erfassten Daten werden hierzu in eine analysefähige Form übertragen und anschließend betrachtet. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt durch die Anwendung mathematischer und statistischer Verfahren. Damit wird dem Bedürfnis nach einer exakten und angemessenen Beschreibung des Geschehenen Rechnung getragen.⁵⁸⁴

Diese Möglichkeiten zur statistischen Darstellung werden im ersten Teil zunächst erläutert. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse, die mit Hilfe der wissenschaftlichen Erhebungsmethoden gewonnen wurden, ausführlich behandelt und dargelegt.

7.1. Möglichkeiten zur statistischen Darstellung

Das gewonnene Datenmaterial muss nun aufbereitet und geordnet werden.⁵⁸⁵ Dies geschieht mit Hilfe der deskriptiven Statistik. Diese drückt die Verteilungseigenschaften numerisch aus.⁵⁸⁶ Bei den Möglichkeiten zur statistischen Darstellung wird in den folgenden zwei Abschnitten zwischen den grafischen Darstellungsformen einerseits sowie den Korrelationswerten und der Regressionsanalyse andererseits unterschieden.

7.1.1. Grafische Darstellungsformen

Wenn es, wie in der vorliegenden Arbeit, um geordnetes Material geht, so bieten sich für viele Aspekte am besten grafische Darstellungsformen zur Aufbereitung und Ordnung an.⁵⁸⁷ Diese

⁵⁸⁴ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 38; Mayring, 2016, S. 85.

⁵⁸⁵ Vgl. Mayring, 2016, S. 85.

⁵⁸⁶ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 38; Natrop, 2015, S. 37.

⁵⁸⁷ Vgl. Mayring, 2016, S. 85 - 87.

dienen der schnellen Orientierung und dem Aufnehmen statistischer Informationen.⁵⁸⁸ Um eine Ordnung zu ermöglichen, muss anfangs eine passende grafische Darstellungsform gefunden werden.⁵⁸⁹ Diese muss dabei einerseits angemessen sein. Dies ist dann der Fall, wenn die Modelle und Methoden, die in den Daten enthaltenen Informationen durch geeignete Transformation des Zahlenmaterials so verdichtet werden, dass die Informationen für die Ziele der Untersuchung verwertet werden können.⁵⁹⁰ Andererseits sollten die Darstellungsformen möglichst vielfältig sein.⁵⁹¹

Zunächst muss eine Form zur Darstellung von Häufigkeiten gefunden werden. Hierfür gibt es eine Fülle von Möglichkeiten. In dieser Arbeit wird sich auf die Behandlung von vier zentralen und für diese Arbeit ausreichenden Formen beschränkt.

Aufbauend auf gebildete Kategorien lässt sich die Auswertung einer Erhebung in einem Histogramm abbilden. Es müssen also gruppierte Werte einer kontinuierlichen Variablen vorliegen.⁵⁹² Für ein Histogramm benötigt man ein Koordinatensystem mit zwei Achsen. Die horizontale Achse wird als x-Achse, die vertikale als y-Achse bezeichnet. Auf der x-Achse befinden sich die Merkmalsausprägungen. Diese sind dabei in die gebildeten Kategorien eingeteilt. Auf der y-Achse werden die Häufigkeiten abgebildet, mit denen die Kategorien auftreten.⁵⁹³ Unterschiedliche Klassenbreiten sind maßstabsgetreu zu berücksichtigen.⁵⁹⁴ Die Häufigkeiten werden durch Rechteckflächen über den jeweiligen Intervallen dargestellt. Dabei sind die Höhen der Rechtecke proportional zur Kategorienhäufigkeit.⁵⁹⁵

Es lässt sich jedoch auch eine andere Art der Veranschaulichung wählen. Es besteht die Möglichkeit einen Linienzug zu bilden, der durch die Punkte geht, die jeweils durch die Kategorienmitte und die Kategorienhäufigkeit bestimmt sind. Somit erhält man ein Bild von

⁵⁸⁸ Vgl. Auer und Rottmann, 2015, S. 13; Bühner und Ziegler, 2017, S. 45.

⁵⁸⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 262; Karmasing und Ribing, 2014, S. 110; Kromrey et al., 2016, S. 391 – 393.

⁵⁹⁰ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 392.

⁵⁹¹ Vgl. Mayring, 2016, S. 86 - 87.

⁵⁹² Vgl. Atteslander, 2010, S. 261; Auer und Rottmann, 2015, S. 23; Kromrey et al., 2016, S. 399 - 400; Natrop, 2015, S. 88.

⁵⁹³ Vgl. Auer und Rottmann, 2015, S. 23; Bühner und Ziegler, 2017, S. 46 – 47.

⁵⁹⁴ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 401 – 404.

⁵⁹⁵ Vgl. Atteslander, 2010, S. 261;

der Verteilungsform der Daten.⁵⁹⁶ Man spricht auch vom Polygonzug.⁵⁹⁷ Dieser Linienzug wird bei kontinuierlichen Variablen verwendet. Für den Linienzug wird dasselbe Koordinatensystem wie beim Histogramm benötigt. Auf der x-Achse sind alle Merkmalsstufen der abzubildenden Variablen enthalten. Auf der y-Achse werden die Häufigkeiten dargestellt, mit der jede Merkmalsausprägung vorkommt. Nun lassen sich Punkte eintragen, die bei jeder Merkmalsausprägung die Häufigkeit markieren. Diese Punkte lassen sich verbinden, wodurch eine Verteilungskurve entsteht.⁵⁹⁸

Histogramm und Polygonzug vermitteln zwar grundsätzlich keine anderen Informationen als die Tabellen, aus denen sie abgeleitet sind. Jedoch wird in der grafischen Darstellung, also der räumlichen Veranschaulichung, die relevante Information offensichtlicher.⁵⁹⁹

Eine weitere mögliche Darstellungsform zur Veranschaulichung von Daten ist das Kreisdiagramm.⁶⁰⁰ Der Winkel des Kreissektors gibt dabei den prozentualen Anteil einer Kategorie an.⁶⁰¹ Es dient um zu veranschaulichen, wie häufig jede einzelne Merkmalsausprägung vorkommt. Das Kreisdiagramm ist jedoch nur übersichtlich, wenn die Anzahl der Merkmalsausprägungen gering ist. Aufgrund der Darstellungsform ohne Koordinatensystem, müssen die Werte eingetragen werden, um nicht abgeschätzt werden zu müssen.⁶⁰² Das Kreisdiagramm hat den Vorteil, dass grafisch ausgedrückte Merkmalsausprägungen gleichwertig nebeneinander stehen und damit keine Wertigkeit suggeriert wird.⁶⁰³

Ist die Anzahl der Merkmalsausprägungen höher, so ist das Balkendiagramm besser zur Veranschaulichung geeignet. Auch hier wird die Häufigkeit der Merkmalsausprägungen abgebildet. Dies geschieht jedoch mit Hilfe eines Koordinatensystems. Auf der x-Achse wird wieder jede Merkmalsausprägung und auf der y-Achse die Häufigkeit abgetragen. Das

⁵⁹⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 261; Natrop, 2015, S. 88 – 89.

⁵⁹⁷ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 49; Kromrey et al., 2016, S. 407 – 408.

⁵⁹⁸ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 49.

⁵⁹⁹ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 407 – 408.

⁶⁰⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 262; Auer und Rottmann, 2015, S. 16; Bühner und Ziegler, 2017, S. 50; Diekmann, 2016, S. 673; Natrop, 2015, S. 71.

⁶⁰¹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 262; Auer und Rottmann, 2015, S. 16; Natrop, 2015, S. 71.

⁶⁰² Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 50.

⁶⁰³ Vgl. Natrop, 2015, S. 72.

Balkendiagramm eignet sich besonders, um signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen zu verdeutlichen.⁶⁰⁴

Einen visuellen Vergleich der Häufigkeiten erlauben jedoch sowohl das Kreis- als auch das Balkendiagramm.⁶⁰⁵

7.1.2. Korrelationswerte und Regressionsanalyse

Korrelationswerte geben das Maß für den Zusammenhang von Variablen an und analysieren es.⁶⁰⁶ Ziel der Berechnung dieser Werte ist es also, über Formeln und Rechengänge die Stärke der Abhängigkeit zweier Merkmale zu ermitteln und in nominalen Kennzahlen auszudrücken.⁶⁰⁷ Die Regressionsanalyse hat darüber hinaus das Ziel, diesen Zusammenhang der Merkmale über eine Funktion formal zu quantifizieren.⁶⁰⁸

Werte aus einer Datenerhebung können im sogenannten Streudiagramm aufgezeichnet werden. Dabei wird jeder Punkt in einem Koordinatensystem mit einer x-Achse und einer y-Achse durch ein Wertepaar (x, y) bestimmt. Aus einer Häufigkeitstabelle können bereits ohne spezielle Rechengänge erste Informationen über den Zusammenhang zweier Merkmale gewonnen werden. Diese Werte entsprechen jeweils einem Merkmal und seiner Ausprägung. Besteht bei diesen Wertepaaren ein Zusammenhang, so spricht man von einer Korrelation. Entsprechen dabei kleine x-Werte großen y-Werten, so spricht man von negativer Korrelation. Entsprechen dabei hingegen kleine x-Werte kleinen y-Werten, so bezeichnet man dies als positive Korrelation. Die Beziehung der Werte zueinander kann daran erkannt werden, dass sie nahe an einer Hauptdiagonalen herum verstreut liegen. Diese Hauptdiagonale verläuft von links oben nach rechts unten, wenn der Zusammenhang negativ ist und von links unten nach rechts oben, wenn der Zusammenhang positiv ist.⁶⁰⁹ Die Stärke des linearen Zusammenhangs

⁶⁰⁴ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 45 - 46; Natrop, 2015, S. 72 – 74.

⁶⁰⁵ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 50.

⁶⁰⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 262; Auer und Rottmann, 2015, S. 92; Kromrey et al., 2016, S. 471.

⁶⁰⁷ Vgl. Natrop, 2015, S. 250.

⁶⁰⁸ Vgl. Auer und Rottmann, 2015, S. 92; Natrop, 2015, S. 273.

⁶⁰⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 266; Auer und Rottmann, 2015, S. 81; Natrop, 2015, S. 250.

zweier Merkmale kann mit Hilfe eines Zusammenhangmaßes festgestellt werden. Dieses Maß ist der Bravais-Pearson Korrelationskoeffizient r . Er ergibt sich aus folgender Berechnung:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}) * (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 * \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}$$

Der Wert liegt dabei immer zwischen -1 und +1. Bei einem positiven Vorzeichen liegt eine gleichläufige Beziehung beider Merkmale vor. +1 bedeutet eine extrem positive Korrelation. Ist das Vorzeichen negativ, bedeutet dies dagegen eine gegenläufige Entwicklung. -1 beschreibt eine extrem negative Korrelation. Der Betrag von r ist umso kleiner, je geringer sich der lineare Zusammenhang zwischen den Merkmalen darstellt. Bei fehlender Korrelation nimmt r also den Wert 0 an.⁶¹⁰ Im Einzelnen unterscheidet Natrop beim Betrag des Korrelationskoeffizienten zwischen 0, den Bereichen von über 0 bis 0,2, von über 0,2 bis 0,5, von über 0,5 bis 0,7, von über 0,7 bis 0,9, von 0,9 bis unter 1 und von 1. Diese bedeuten einen nicht vorhandenen, einen sehr schwachen, einen schwachen, einen mittleren, einen starken, einen sehr starken beziehungsweise einen perfekten oder vollständigen linearen Zusammenhang.⁶¹¹

Ist der Betrag des Korrelationskoeffizienten hoch, so heißt das weiter, dass der Punkteschwarm einer linearen Funktion nahe kommt. Solch eine Regressionsgerade kann mit Hilfe einer sogenannten Regressionsanalyse gefunden werden. Die Regressionsanalyse zählt zu den multivariaten Verfahren der Datenanalyse und hat damit das Ziel, große Datenmengen von Merkmalsträgern, also zahlreicher Merkmalausprägungen vieler Merkmale, auszuwerten, zu strukturieren und zu analysieren. Die allgemeine Geradengleichung lautet:

$$y = a + b * x$$

Die Regressionsanalyse geht also explizit von einer unabhängigen Variablen x und einer abhängigen Variablen y aus. Die Gerade, also die Parameter a und b , werden nun so bestimmt,

⁶¹⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 266; Natrop, 2015, S. 250 – 251.

⁶¹¹ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

dass die Summe der quadratischen Abweichungen der Punkte von der Geraden minimiert werden. Die Berechnung für a und b ergibt sich aus folgenden Formeln:

$$a = \bar{y} - b * \bar{x}$$

$$b = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}) * (y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

Unter Umständen ergeben sich aus dem Streudiagramm Vermutungen über Zusammenhänge, die nicht linear sind. In diesem Fall lässt sich jedoch möglicherweise für einen bestimmten Teilbereich ein linearer Zusammenhang annehmen und durch eine Regressionsgerade approximieren.⁶¹²

Der Korrelationskoeffizient und die Regressionsanalyse sagen jedoch noch nichts über kausale Zusammenhänge aus. Hierzu bedarf es noch einer theoretischen Fundierung. Hinter den Variablen können schließlich noch andere Merkmale stecken, die die beiden Variablen bedingen.⁶¹³

7.2. Darstellung der Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse wird in vier Komplexe gegliedert. Im ersten Abschnitt wird mit den Forschungsfragen zum Anteil der Parallelverfahren begonnen. Anschließend werden nacheinander die Forschungsfragen zu den abweichenden Festsetzungen, den nachträglichen Veränderungen sowie den Begründungskategorien jeweils in einem Abschnitt behandelt. Bei der Darstellung der Ergebnisse wird jeweils kurz die Auswahl der statistischen Darstellungsform begründet. Dabei wird sowohl auf die grafische Darstellungsform, als auch auf die berechneten und verwendeten Korrelationswerte eingegangen. Die grafischen Formen werden immer so eingesetzt, wie sie dazu geeignet sind, statistische Informationen zu

⁶¹² Vgl. Atteslander, 2010, S. 268 – 269; Auer und Rottmann, 2015, S. 94 – 95; Natrop, 2015, S. 273 – 275.

⁶¹³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 267; Döring und Bortz, 2016, S. 99.

verdeutlichen.⁶¹⁴ Die Auswahl der Korrelationswerte bemisst sich daran, wie diese geeignet sind, die Statistiken richtig zu analysieren und formal zu quantifizieren.⁶¹⁵ Nach der grafischen Veranschaulichung erfolgt jeweils eine schriftliche Darlegung des Ergebnisses. Im Bereich der Forschungsfragen F 1 bis F 5 in den ersten drei Abschnitten werden, am Ende eines jeden Themenkomplexes zur Auswertung von erhobenen Daten, die Ergebnisse mit Praxisbeispielen veranschaulicht. Im vierten Abschnitt, also im Bereich der Forschungsfragen F 6 bis F 8 ist dies nicht mehr sachdienlich, da die beispielhafte Einzelfallbetrachtung zu kleinteilig würde.

Ziel der Erhebung war es, von den 25 kreisfreien Städten in Bayern jeweils alle Verfahren der Jahre 2007 bis 2016 zu erfassen. Somit ergeben sich 250 zu erfassende Jahre. Von diesen 250 Jahren waren für die zu Grunde liegende Forschung insgesamt 201 Jahre zugänglich. Dies entspricht einem Anteil von 80,4 % der zu betrachtenden Jahre. Der Anteil der untersuchten Bebauungspläne dürfte jedoch höher liegen, da u. a. von den vier größten zu betrachtenden Städten (München, Augsburg, Nürnberg und Regensburg) jeweils alle zehn Jahre vollständig untersucht werden konnten.

7.2.1. Forschungsfragen 1.0.0 – 1.2.2

F 1.0.0: „Wieviel Prozent der Bebauungspläne werden im Parallelverfahren aufgestellt?“

Das Kreisdiagramm ist geeignet, die Ergebnisse abzubilden. Die beiden Kategorien „Ja“ und „Nein“ können dabei mit der anteiligen Häufigkeit ihres Vorkommens dargestellt werden. Die niedrige Anzahl der Ausprägungen ermöglicht es, die Anteile im Kreisdiagramm sofort visuell zu erfassen.

⁶¹⁴ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 45.

⁶¹⁵ Vgl. Bühner und Ziegler, 2017, S. 38.

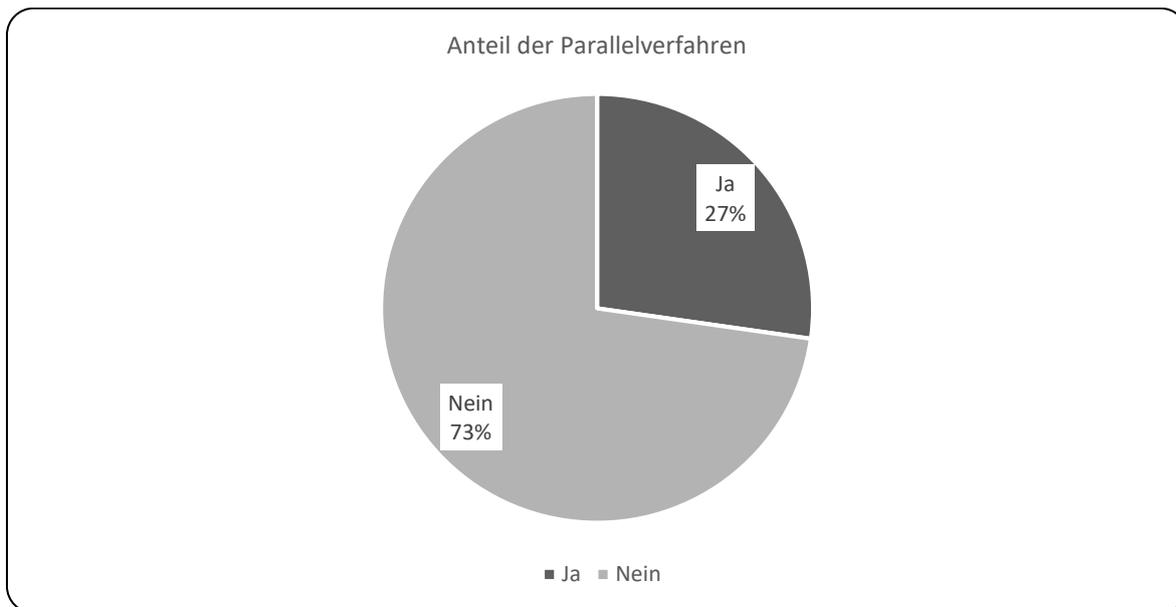


Abbildung 18: Anteil der Parallelverfahren⁶¹⁶

Die Untersuchung bezieht sich auf insgesamt 1.247 Bebauungspläne von kreisfreien Städten aus dem Zeitraum zwischen 2007 und 2016. 340 dieser Bebauungspläne wurden im Parallelverfahren aufgestellt. Dies entspricht einer Quote von 27 %.⁶¹⁷ Bei 907 Bebauungsplänen, also bei einem Anteil von 73 %, wurde das Parallelverfahren nicht angewendet.

F 1.0.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Für die Darstellung wird hier der Linienzug verwendet. Dies ermöglicht eine bildhafte Veranschaulichung der Verteilungsform der Daten. Auf der x-Achse sind die n-ten Jahre nach Inkrafttreten des aktuell gültigen Flächennutzungsplans enthalten. Auf der y-Achse werden die prozentualen Anteile der Parallelverfahren abgebildet. Die eingetragenen Punkte entsprechen den Anteilen der Parallelverfahren beim jeweiligen Alter des Flächennutzungsplans. Durch die Verbindung dieser Punkte entsteht die dargestellte Verteilungskurve. Im Anschluss wird der Korrelationskoeffizient r angegeben. Das Alter des

⁶¹⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

⁶¹⁷ Alle Ergebnisse werden zur besseren Lesbarkeit mit vollen Prozentwerten angegeben.

Flächennutzungsplans ist dabei die unabhängige Variable x. Der Anteil der Parallelverfahren ist die abhängige Variable y. Somit kann das Maß des Zusammenhangs zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem Anteil der Parallelverfahren angegeben werden.

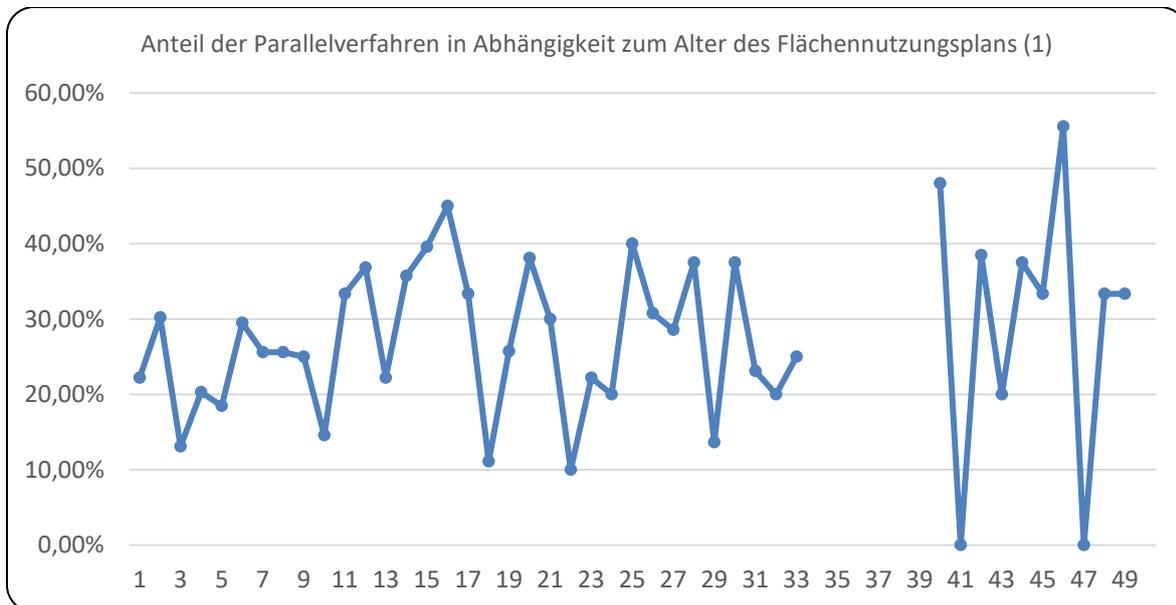


Abbildung 19: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans (1)⁶¹⁸

Die Grafik zeigt einen nicht linearen Verlauf des Anteils an Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans. Bei Flächennutzungsplänen, die zwischen dem 34. und dem 39. Jahr seit Inkrafttreten bestehen, gibt es keine Merkmalsausprägungen. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,14.

Um einen Entwicklungstrend besser abbilden zu können, um den ganzen in Rede stehenden Zeitraum betrachten zu können und um Zeitintervalle vergleichen zu können, werden in der folgenden Grafik die Daten von jeweils fünf Jahren zusammengefasst. Die Darstellung erfolgt ansonsten wie oben. Auf der x-Achse sind nun Fünfjahreszeiträume nach Inkrafttreten des aktuell gültigen Flächennutzungsplans enthalten. Der Wert 1 entspricht damit dem Zeitraum vom ersten bis zum fünften Jahr nach Inkrafttreten des Flächennutzungsplans, der Wert 2 dem Zeitraum vom sechsten bis zum zehnten Jahr, usw. Auf der y-Achse werden wiederum die prozentualen Anteile der Parallelverfahren abgebildet. Durch die Verbindung der sich ergebenden Punkte entsteht auch hier die dargestellte Verteilungskurve. Im Anschluss wird

⁶¹⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

ebenfalls der Korrelationskoeffizient r angegeben. Somit kann nunmehr das Maß des Zusammenhangs zwischen der Altersstufe des Flächennutzungsplans und dem Anteil der Parallelverfahren angegeben werden. Die unabhängige Variable x ist hier die Altersstufe des Flächennutzungsplans.

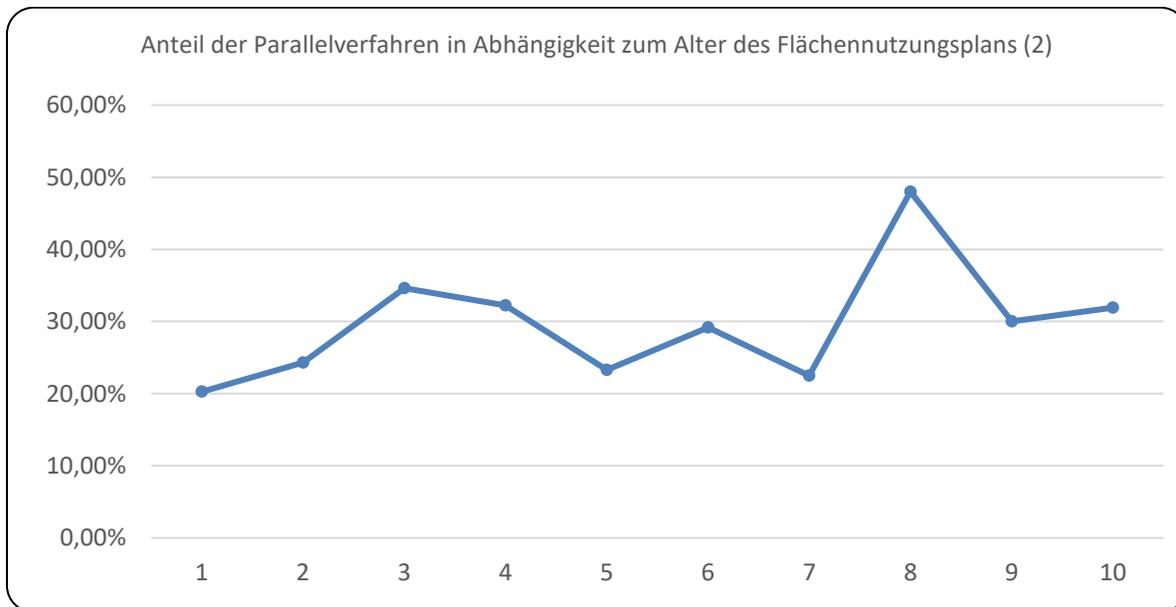


Abbildung 20: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans (2)⁶¹⁹

Im Zeitraum vom ersten bis zum fünften Jahr beträgt der Anteil der Parallelverfahren 20 %, vom sechsten bis zum zehnten Jahr beträgt der Anteil 24 %, vom elften bis zum 15. Jahr 35 %, vom 16. bis zum 20. Jahr 32 %, vom 21. bis zum 25. Jahr 23 %, vom 26. bis zum 30. Jahr 29 %, vom 31. bis zum 35. Jahr 23 %, vom 36. bis zum 40. Jahr 48 %, vom 41. bis zum 45. Jahr 30 % und vom 46. bis zum 50. Jahr 32 %. Auch diese Grafik zeigt einen nicht linearen Verlauf des Anteils an Parallelverfahren. Die Abbildung ist nun jedoch ohne Unterbrechungen, da jedem x -Wert ein y -Wert zugeordnet werden kann. Der Korrelationskoeffizient beträgt dabei 0,43.

F 1.0.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf?“

⁶¹⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Veranschaulichung der Ergebnisse dieser Forschungsfrage wird die Regressionsgerade verwendet. Dabei wird die Aufzeichnung im Streudiagramm übersprungen und direkt der lineare Zusammenhang zwischen den Wertepaaren dargelegt. Durch diese Darstellungsform können die Veränderungen in verschiedenen Zeiträumen sichtbar gemacht werden. Die Werte der x-Achse geben wieder die Fünfjahres-Zeiträume an. Die Werte der y-Achse geben wieder den Anteil der Parallelverfahren an. In der folgenden Grafik werden nun zwei Zeiträume abgebildet. Die gepunktete Linie beschreibt den Zeitraum von 2007 bis 2011 und damit die ältere Hälfte des Beobachtungszeitraums. Die gestrichelte Linie gibt dagegen den Zeitraum von 2012 bis 2016 und damit die zweite Hälfte dieses Zeitraums wieder. Anhand der beiden Linien können somit Entwicklungen ausgedrückt und verglichen werden. Zwar hätte hier auch für jedes betrachtete Jahr eine Regressionsgerade abgebildet werden können, jedoch hätte dies zu einer Unübersichtlichkeit in der grafischen Darstellung geführt. Außerdem bietet diese Form der Veranschaulichung einen besseren Vergleichsmaßstab für die folgenden Forschungsfragen. Neben der grafischen Darstellung wird auch hier wieder der Korrelationskoeffizient berechnet. Sowohl für den ersten, wie auch für den zweiten Betrachtungszeitraum wird damit der Zusammenhang zwischen der Altersstufe und dem Anteil der Parallelverfahren ausgedrückt.

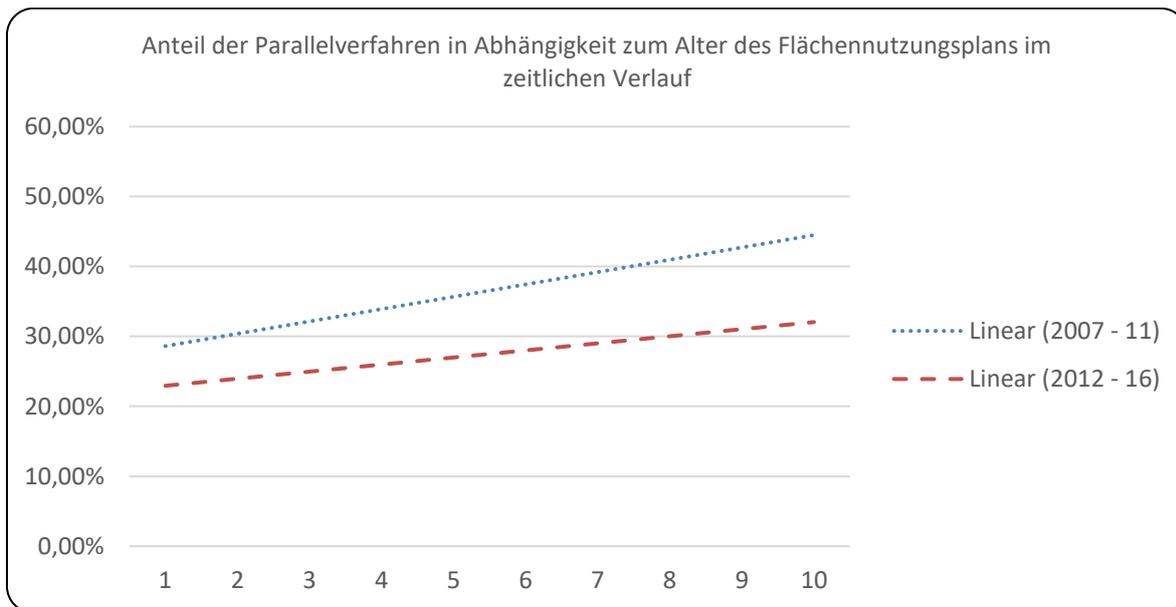


Abbildung 21: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶²⁰

Der Anteil der Parallelverfahren liegt im jüngeren Betrachtungszeitraum in der ersten Altersstufe bei etwas über 20 %. Je älter der Flächennutzungsplan der jeweiligen Gemeinde ist, desto höher ist der Anteil der Parallelverfahren. Im Zeitraum von 2007 bis 2011 liegt der Anteil der Parallelverfahren in der ersten Altersstufe des Flächennutzungsplans noch bei knapp 30 %. Auch hier steigt der Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans. Der Anstieg ist dabei noch steiler als im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016. Im Zeitraum von 2007 bis 2011 beträgt der Wert des Korrelationskoeffizienten 0,43, im darauffolgenden Zeitraum von 2012 bis 2016 beträgt er 0,46.

Exemplarisch kann man die Ergebnisse der Forschungsfragen 1.0.0 bis 1.0.2 bei den Städten Landshut und Schwabach nachvollziehen. Die Stadt Landshut bietet sich gut zur Betrachtung der beschriebenen Entwicklung bei den Anteilen der Parallelverfahren im Verhältnis zum Alter des Flächennutzungsplans an. Der Flächennutzungsplan datiert hier nämlich vom 3. Juli 2006.⁶²¹ Die erste Altersstufe ist also genau der relevante Zeitraum von 2007 bis 2011. Hier

⁶²⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

⁶²¹ Vgl. Stadt Landshut

https://ris.landshut.de/buergerinfo/vo0050.php?_kvonr=7143&voselect=964 [abgefragt am 23. Februar 2017]

haben die Parallelverfahren bei der Stadt Landshut einen Anteil von 23 %. Der Anteil liegt damit etwas unter dem ermittelten Gesamtdurchschnittswert. In der zweiten Altersstufe, welche im Zeitraum von 2012 bis 2016 liegt, ergibt sich bei der Stadt Landshut ein Anteil der Parallelverfahren in Höhe von 25 %. Somit kann hier exemplarisch die aufgezeigte Entwicklung in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans nachvollzogen werden. Bei der Stadt Landshut ist genau dieser ansteigende Anteil der Parallelverfahren beim zunehmenden Alter des Flächennutzungsplans zu beobachten. Beim Vergleich hinsichtlich der Betrachtungszeiträume bietet sich die Einbeziehung der Stadt Schwabach an. Dies ergibt sich dadurch, dass hier der Flächennutzungsplan vom 24. August 2011 datiert und damit die erste Altersstufe mit dem Vergleichsbetrachtungszeitraum von 2012 bis 2016 übereinstimmt.⁶²² Hier beträgt der Anteil der Parallelverfahren in der ersten Altersstufe 18 % und ist damit niedriger als in der ersten Altersstufe bei der Stadt Landshut. Dies veranschaulicht exemplarisch das grafisch dargestellte Ergebnis, dass der Anteil der Parallelverfahren im kürzer zurückliegenden Zeitraum niedriger ist als im länger zurückliegendem.

F 1.1.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der Einwohnerzahl, im Parallelverfahren aufgestellt?“

Für die Abbildung des Ergebnisses dieser Forschungsfrage bietet sich die Verwendung des Balkendiagramms an. Die Häufigkeit der Merkmalausprägungen wird mit Hilfe eines Koordinatensystems dargestellt. Der visuelle Vergleich ist dadurch besser gegeben, als durch das Kreisdiagramm. Auf der x-Achse werden die Größenkategorien der Gemeinden und auf der y-Achse die Häufigkeit abgetragen. So lassen sich die Anteile der Parallelverfahren in den verschiedenen Gemeindegrößen am besten vergleichen und die signifikanten Unterschiede können direkt erkannt werden.

⁶²² Vgl. Stadt Schwabach, 2011, S. 1.

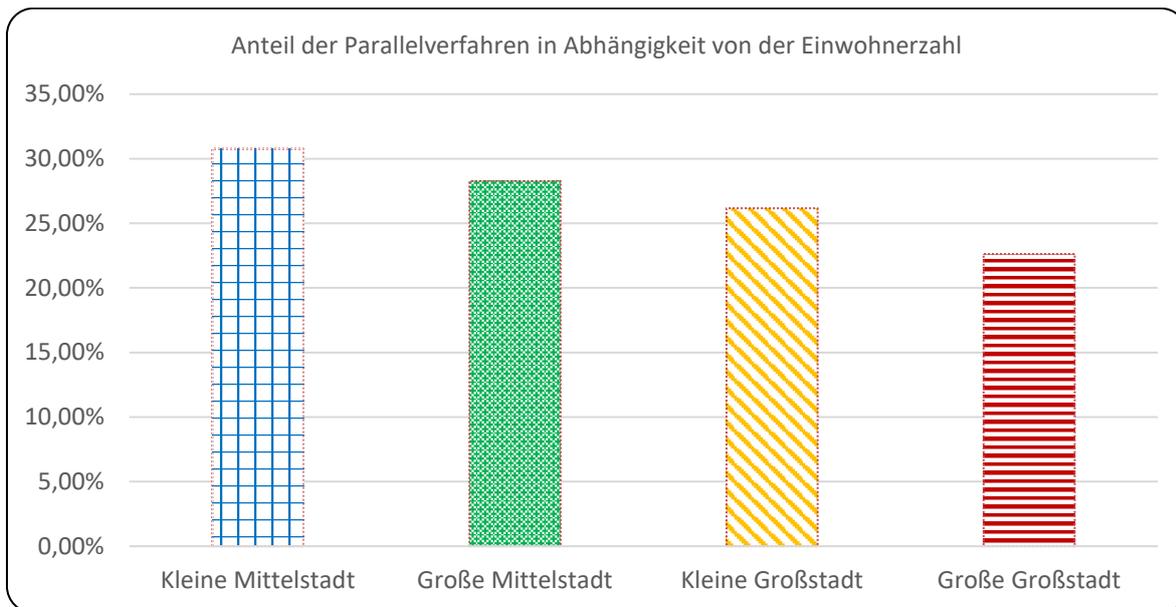


Abbildung 22: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl⁶²³

Ohne Differenzierung nach Alter des Flächennutzungsplans oder zeitlichen Verlauf ergibt sich folgendes Bild. In der Kategorie „Kleinen Mittelstadt“ beträgt der Anteil der Parallelverfahren 31 %, in der Kategorie „Große Mittelstadt“ 28 %, in der Kategorie „Kleine Großstadt“ 26 % und in der Kategorie „Große Großstadt“ 23 %.

F 1.1.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Für die Darstellung der Ergebnisse bietet sich wiederum die Regressionsgerade an. Mit dieser können die Entwicklungen in den vier Einwohnerkategorien anschaulich verglichen werden. Da nicht für alle Zeiträume vergleichbare Merkmalsausprägungen vorliegen, beschränkt sich die Abbildung hier und bei der folgenden Forschungsfrage auf die x-Werte 1 bis 6.

⁶²³ Quelle: Eigene Darstellung.

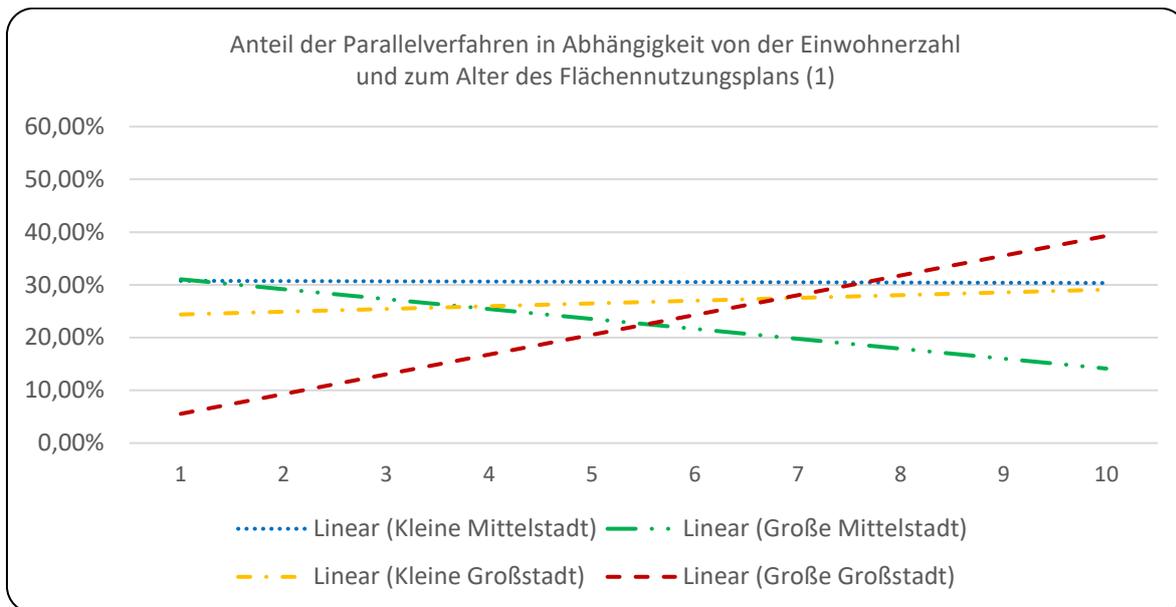


Abbildung 23: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und zum Alter des Flächennutzungsplans (1)⁶²⁴

Die Grafik zeigt, dass der Anteil der Parallelverfahren in der Kategorie „Große Großstadt“ durchgehend am niedrigsten ist. Der Anteil der Parallelverfahren in der Kategorie „Kleine Großstadt“ ist bis in die vierte Altersstufe am zweitniedrigsten. Die Anteile der Parallelverfahren in der Kategorie „Große Mittelstadt“ und „Kleine Mittelstadt“ sind bei neuen Flächennutzungsplänen in etwa gleich. Bei älteren Flächennutzungsplänen sinkt jedoch der Anteil an Parallelverfahren bei der Kategorie „Große Mittelstadt“ und erreicht dann sogar niedrigere Werte als in der kleineren Großstadtkategorie.

Um die Unterschiede besser zu veranschaulichen werden in der folgenden Grafik die Ergebnisse der beiden Kategorien für Mittelstädte einerseits, sowie andererseits der Ergebnisse der beiden Kategorien für Großstädte zusammengefasst dargestellt. Die Ergebnisse werden wiederum mit Hilfe der Regressionsgeraden verbildlicht. Zudem wird sowohl für die Mittelstädte als auch für die Großstädte der Korrelationskoeffizient berechnet. Damit kann das Maß des Zusammenhangs zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem Anteil der Parallelverfahren in den verschiedenen Gemeindegrößen verglichen werden.

⁶²⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

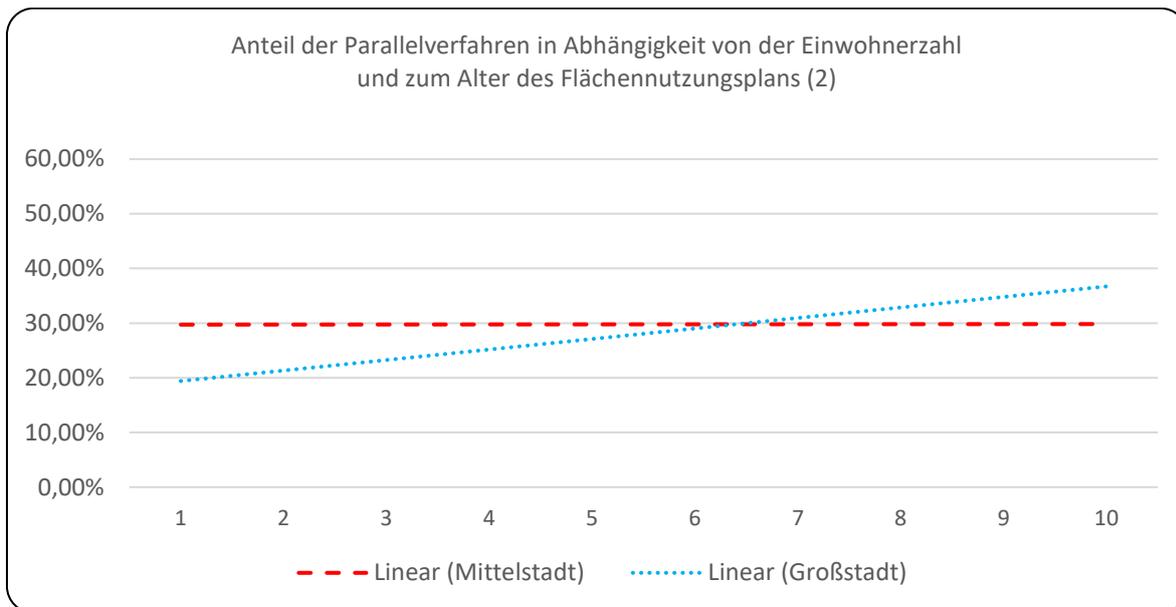


Abbildung 24: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und zum Alter des Flächennutzungsplans (2)⁶²⁵

Bei der Betrachtung der Mittelstädte insgesamt zeigt sich ein relativ konstanter, nur leicht in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans steigender, Anteil der Parallelverfahren von circa 30 %. Bei den Großstädten zeigt sich ein Anstieg beginnend von unter 20 % bei Flächennutzungsplänen mit einem Alter von bis zu fünf Jahren bis zu einem Wert von über 30 % bei der sechsten Altersstufe (25 – 30 Jahre). Damit liegt bei diesem Alter der Anteil der Parallelverfahren bei den Großstädten genauso hoch wie bei den Mittelstädten. Der Korrelationskoeffizient beträgt bei den Mittelstädten 0,00 und bei den Großstädten 0,45.

F 1.1.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

Auch hier wird, wie bei der Forschungsfrage 1.0.2., für die Darstellung der Ergebnisse die Regressionsgerade verwendet, um den Verlauf in verschiedenen Zeiträumen sichtbar zu machen. Für jede Größenkategorie der Gemeinden wird hierzu eine eigene Grafik abgebildet. Dies dient einem guten visuellen Vergleich der jeweiligen Entwicklungen in den beiden

⁶²⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtungszeiträumen. Bei jeder Kategorie werden die Korrelationskoeffizienten von beiden Betrachtungszeiträumen mit angegeben.

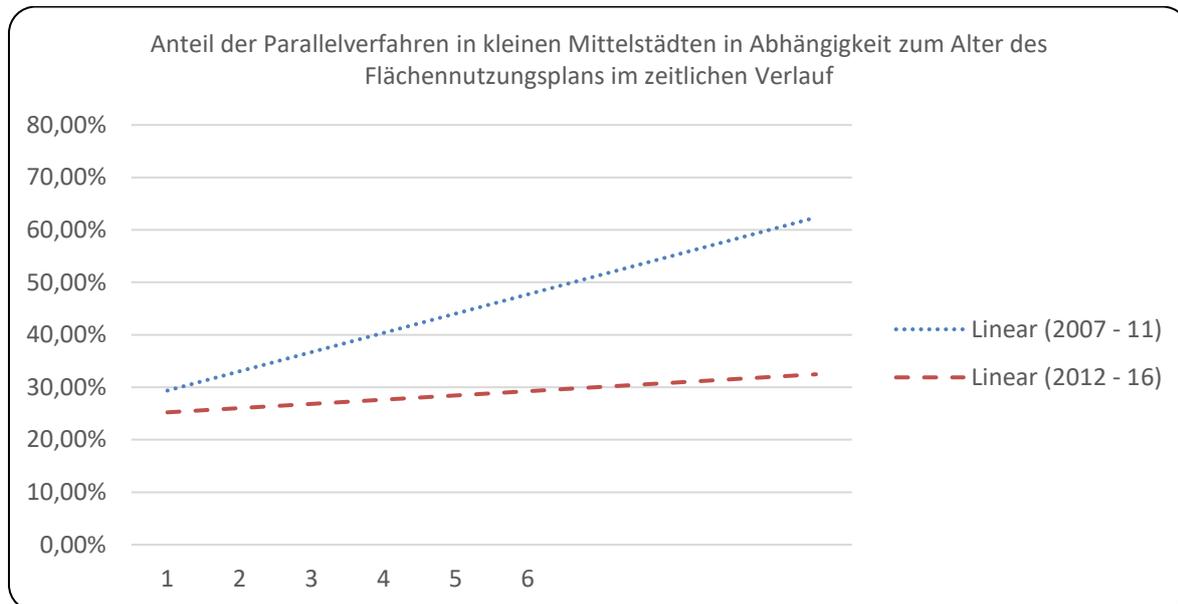


Abbildung 25: Anteil der Parallelverfahren in kleinen Mittelstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶²⁶

Bei der Kategorie „Kleine Mittelstadt“ steigt in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums der Anteil der Parallelverfahren kontinuierlich von circa 30 % in der ersten Altersstufe auf knapp 50 % in der sechsten Altersstufe. In der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums ist ebenfalls ein Anstieg, wenn auch ein geringerer, zu erkennen. Der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum 2007 bis 2011 beträgt 0,41 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 0,18.

⁶²⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

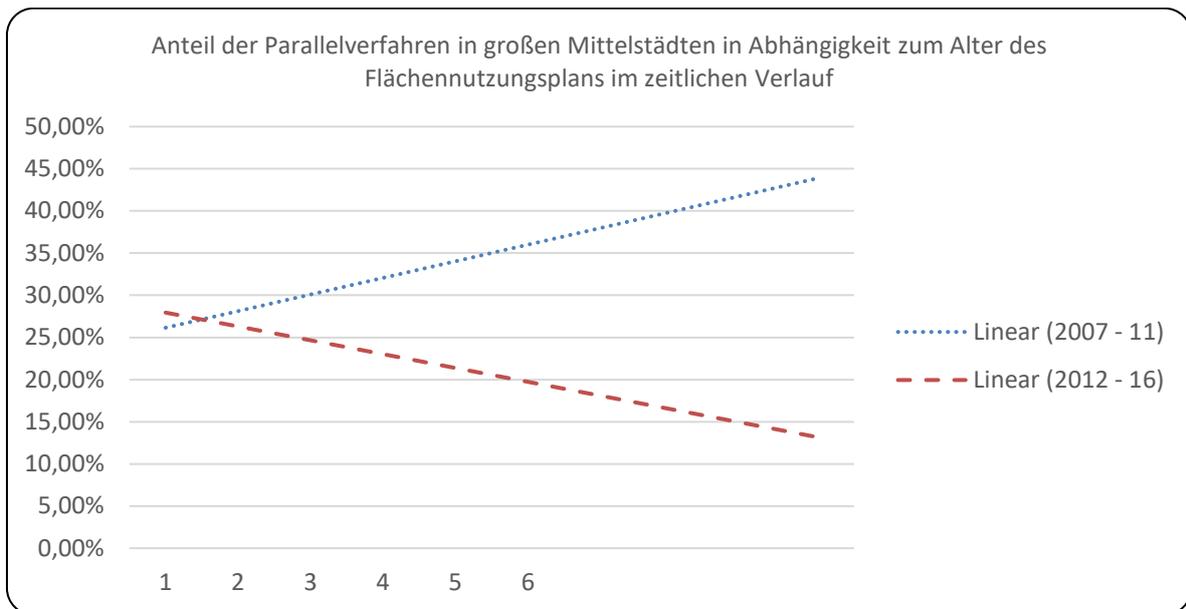


Abbildung 26: Anteil der Parallelverfahren in großen Mittelstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶²⁷

Auch in der Kategorie „Großen Mittelstadt“ ist in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums ein kontinuierlicher Anstieg, abhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, von circa 25 % auf knapp 40 % zu erkennen. Bemerkenswert ist hier, dass in der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums, der Anteil der Parallelverfahren bei älteren Flächennutzungsplänen niedriger ist als bei aktuelleren. Der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum 2007 bis 2011 beträgt 0,31 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 -0,38.

⁶²⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

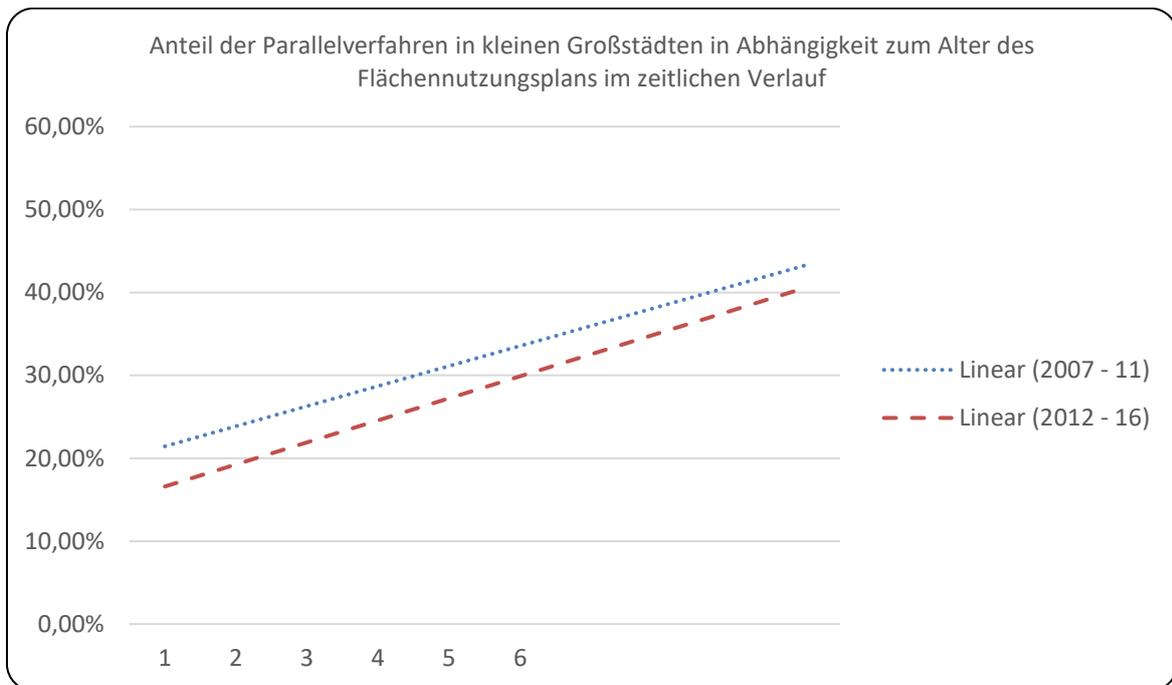


Abbildung 27: Anteil der Parallelverfahren in kleinen Großstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶²⁸

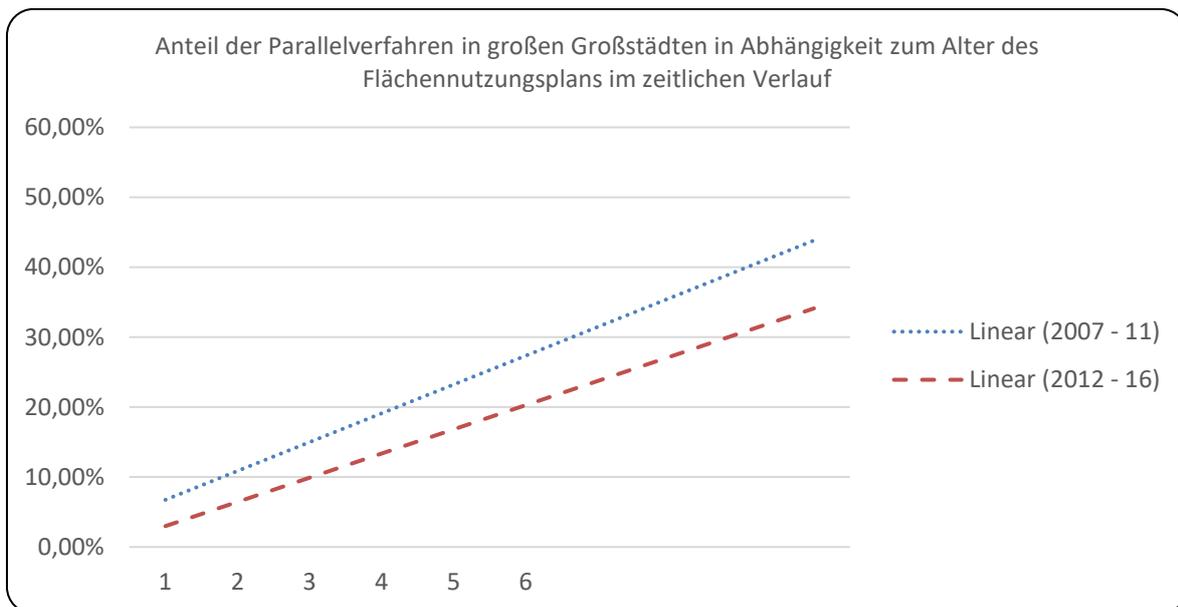


Abbildung 28: Anteil der Parallelverfahren in großen Großstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶²⁹

⁶²⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

⁶²⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der Parallelverfahren in den Großstädten, sowohl bei den kleinen wie auch bei den großen, steigt in beiden Betrachtungszeiträumen kontinuierlich an. Der Anteil ist dabei jeweils in der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums und unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, niedriger als in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums. Die Korrelationskoeffizienten für den Zeitraum 2007 bis 2011 betragen 0,42 beziehungsweise 0,85 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 0,43 beziehungsweise 0,99.

Beispielhaft für diese Entwicklung des steigenden Anteils der Parallelverfahren in Abhängigkeit vom Alter in fast allen Kategorien ist die Stadt Weiden i.d.OPf. Der Flächennutzungsplan datiert hier aus dem Jahr 1993.⁶³⁰ Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2016 befindet sich der Flächennutzungsplan zwischen dem vierzehnten und dem 23. Jahr. Damit können Werte aus der dritten bis fünften Altersstufe betrachtet werden. Der Anteil der Parallelverfahren beträgt bei der Stadt Weiden i.d.OPf. in der dritten Altersstufe 0 %, in der vierten Altersstufe 17 % und in der fünften Altersstufe 20%. Die dargestellte Tendenz kann hier, wenn auch bei niedrigeren Werten als im relevanten Durchschnitt, nachvollzogen werden.

Der bei der Kategorie „Große Mittelstadt“ ausgemachte gegenläufige Trend im jüngeren Betrachtungszeitraum kann beispielhaft bei der Stadt Passau beobachtet werden. Der Flächennutzungsplan stammt hier aus dem Jahr 2009.⁶³¹ Im jüngeren Betrachtungszeitraum von 2012 bis 2016 können hier demnach Werte aus der vierten und der fünften Altersstufe verglichen werden. In der vierten Altersstufe liegt der Anteil der Parallelverfahren bei 29 %, in der fünften bei nur noch 22 %.

F 1.2.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der politisch-geographischen Lage, im Parallelverfahren aufgestellt?“

⁶³⁰ Vgl. Stadt Weiden i.d.OPf.

<http://www.weiden.de/wen/verwaltung/stadtplanung/bauleitplanung/fn/fnp.php> [abgefragt am 19. Januar 2017]

⁶³¹ Vgl. Stadt Passau

<https://www.passau.de/default.aspx?ID=%7B98B3B810-FC62-4894-B60E-B15FBA7BEBFC%7D> [abgefragt am 2. Februar 2017]

Analog zur Darstellung der Ergebnisse nach der Abhängigkeit von der Gemeindegröße, wird auch hier das Balkendiagramm verwendet. So lassen sich auch hier die Anteile der Parallelverfahren in den verschiedenen Kategorien am besten vergleichen und die signifikanten Unterschiede direkt erkennen. Jede politisch-geographische Region wird mit einem Balken veranschaulicht.

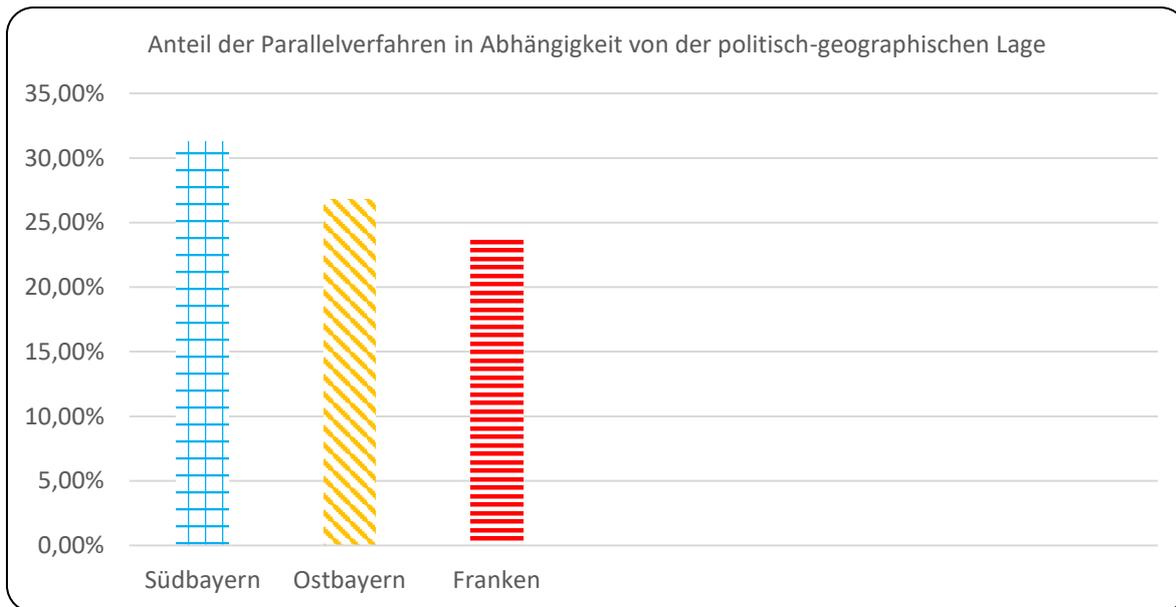


Abbildung 29: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage⁶³²

Der prozentuale Anteil der Parallelverfahren ist in den Gemeinden in Südbayern mit 31 % am höchsten. Danach folgen die Gemeinden in Ostbayern mit 27 % und in Franken mit 24 %.

F 1.2.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Für die Darstellung der Ergebnisse bietet sich wiederum die Regressionsgerade an. Mit dieser können die Entwicklungen in den drei Kategorien der politisch-geographischen Lage besser verglichen werden. Da nicht für alle Zeiträume vergleichbare Merkmalsausprägungen vorliegen, beschränkt sich die Darstellung auch hier und bei der folgenden Forschungsfrage

⁶³² Quelle: Eigene Darstellung.

auf die x-Werte 1 bis 6. Zudem wird für jede politisch-geographische Region der Korrelationskoeffizient berechnet. Damit kann das Maß des Zusammenhangs zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem Anteil der Parallelverfahren in den verschiedenen Lagen verglichen werden.

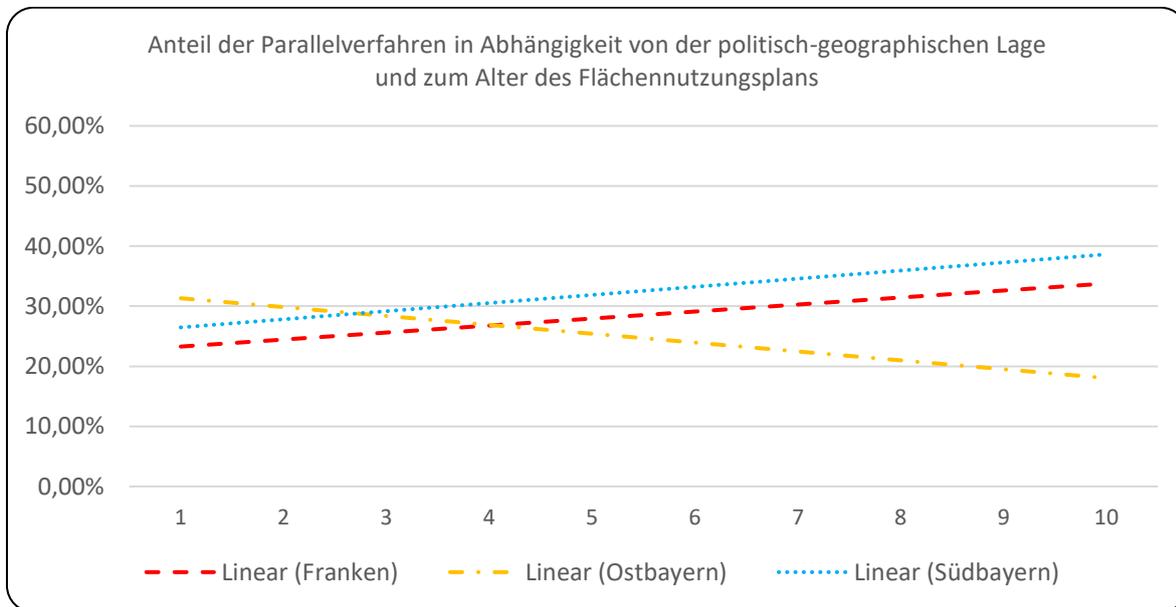


Abbildung 30: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage und zum Alter des Flächennutzungsplans⁶³³

In den Gemeinden in Franken und Südbayern liegt der Anteil der Parallelverfahren in der ersten Altersstufe bei circa 20 %. Bei zunehmendem Alter des jeweiligen Flächennutzungsplans steigt auch der Anteil der Parallelverfahren. Der Anstieg ist dabei in Südbayern steiler als in Franken. In Ostbayern liegt der Anteil der Parallelverfahren bei Flächennutzungsplänen mit einem Alter von bis zu fünf Jahren bei knapp 30 % und bleibt bei älteren Flächennutzungsplänen in etwa gleich. Der Korrelationskoeffizient beträgt in Franken 0,33, in Südbayern 0,36 und in Ostbayern -0,31.

F 1.2.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

⁶³³ Quelle: Eigene Darstellung.

Auch hier werden, analog zu den Forschungsfragen 1.0.2. und 1.1.2., die Ergebnisse mit Hilfe der Regressionsgeraden veranschaulicht. Die Ergebnisse der ersten fünf Jahre des Betrachtungszeitraums werden wiederum mit den Ergebnissen der zweiten fünf Jahre des Betrachtungszeitraums verglichen. Für jede politisch-geographische Kategorie wird hierzu eine Grafik erstellt. Dies dient einem guten visuellen Vergleich der Entwicklungen in den beiden Betrachtungszeiträumen. Um die grafische Darstellung zu ergänzen, werden wieder bei jeder Kategorie die Korrelationskoeffizienten beider Betrachtungszeiträumen mit angegeben.

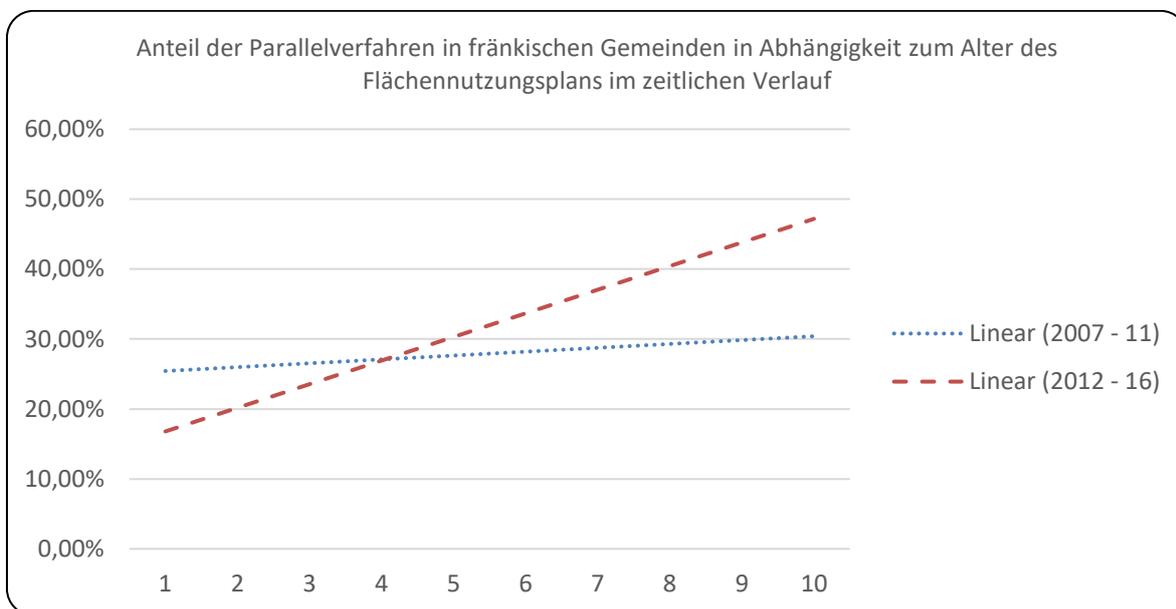


Abbildung 31: Anteil der Parallelverfahren in fränkischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶³⁴

In den fränkischen Gemeinden war der Anteil der Parallelverfahren im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2011 relativ konstant bei knapp 30 %. Im Betrachtungszeitraum von 2012 bis 2016 liegt der Anteil der Parallelverfahren in der ersten Alterstufe der Flächennutzungspläne bei unter 20 % und steigt dann kontinuierlich an, um in der sechsten Altersstufe ebenfalls einen Wert von knapp 30 % zu erreichen. Der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum 2007 bis 2011 beträgt 0,08 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 0,67.

⁶³⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

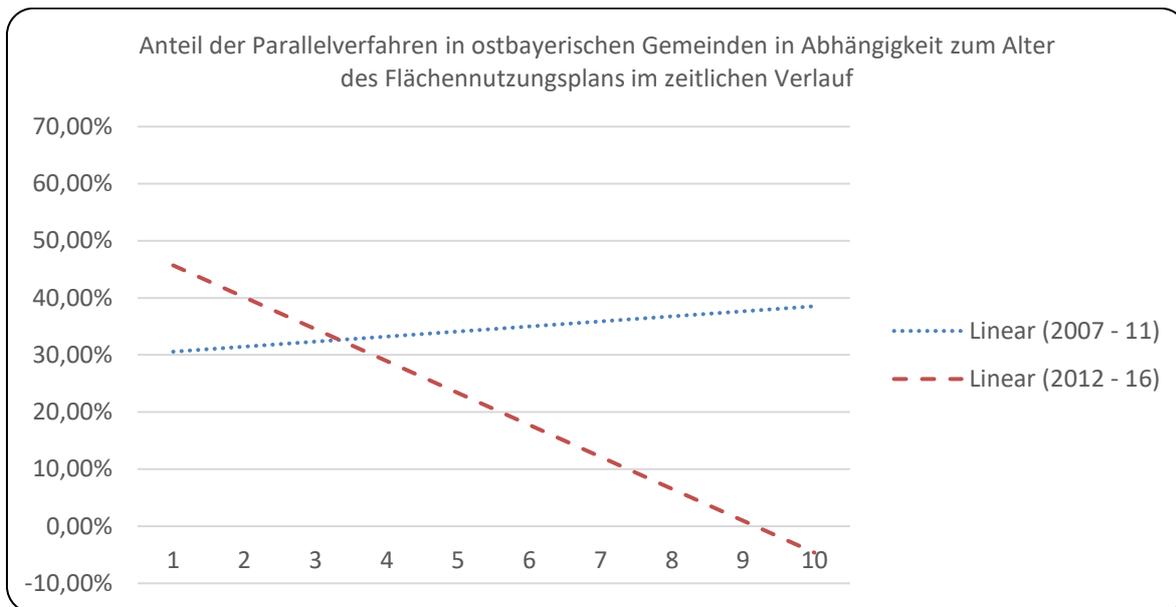


Abbildung 32: Anteil der Parallelverfahren in ostbayerischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶³⁵

In den Gemeinden in Ostbayern steigt im ersten Betrachtungszeitraum der Anteil der Parallelverfahren von circa 30 % in der ersten Altersstufe des Flächennutzungsplans auf circa 35 % in der sechsten Altersstufe. Im zweiten Betrachtungszeitraum ist eine gegenläufige Bewegung zu erkennen. Liegt der Anteil der Parallelverfahren in der ersten Altersstufe noch bei knapp 50 %, so sinkt dieser während den nächsten Altersstufen auf circa 15 %. Für den Zeitraum 2007 bis 2011 beträgt der Korrelationskoeffizient 0,13 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 -0,60.

⁶³⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

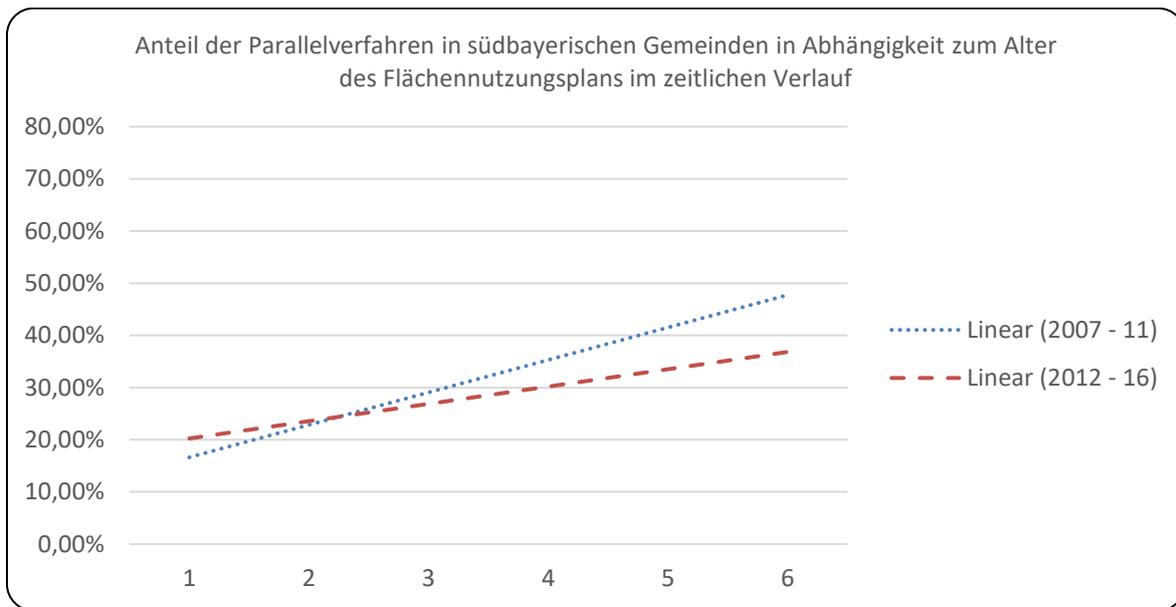


Abbildung 33: Anteil der Parallelverfahren in südbayerischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf⁶³⁶

Im ersten Betrachtungszeitraum liegt bei den Gemeinden in Südbayern der Anteil der Parallelverfahren für die erste Altersstufe bei knapp 20 %. Der Anteil steigt jedoch bis zur sechsten Altersstufe steil auf knapp 50 % an. Im zweiten Betrachtungszeitraum liegt der Anteil der Parallelverfahren mit circa 20 % noch über dem Wert des ersten Betrachtungszeitraums. Der Anstieg auf unter 40 % im sechsten Betrachtungszeitraum ist jedoch geringer, weshalb ab der dritten Altersstufe der Anteil der Parallelverfahren im zweiten Betrachtungszeitraum niedriger ist als im ersten Betrachtungszeitraum. Der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum 2007 bis 2011 beträgt 0,35 und für den Zeitraum 2012 bis 2016 0,49.

Bei der auffälligen, da gegenläufigen Tendenz, kann hier wieder auf das Beispiel Passau verwiesen werden, das schon als Beispiel für den gegenläufigen Trend in Abhängigkeit von der Gemeindegröße die Möglichkeit zur Veranschaulichung geboten hat und eben da beschrieben wurde.

⁶³⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

7.2.2. Forschungsfragen 4.0.0 – 4.2.0

F 4.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Zur Darstellung des Ergebnisses eignet sich wieder das Kreisdiagramm. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage sollen keine Entwicklungen aufgezeigt, sondern ein Gesamtüberblick gegeben werden. Durch das Kreisdiagramm können die Anteile grafisch ausgedrückt werden. Jede Kategorie entspricht dabei einem Kreissektor. Ein Koordinatensystem ist nicht erforderlich.

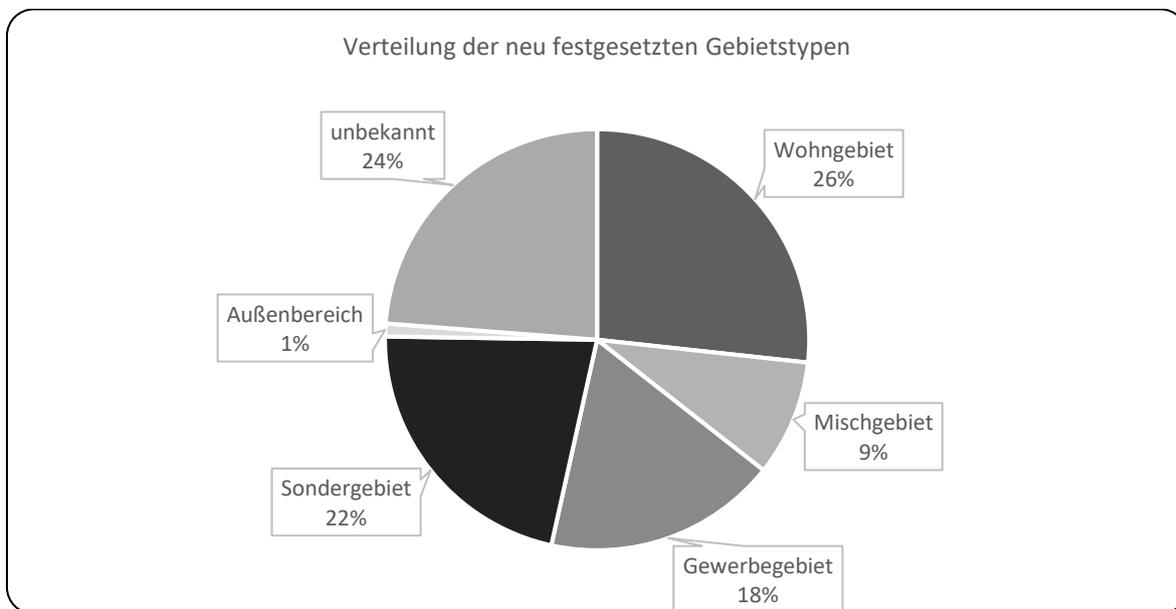


Abbildung 34: Verteilung der neu festgesetzten Gebietstypen⁶³⁷

24 % der neu festgesetzten Gebietstypen sind unbekannt. Für die Beschreibung der Ergebnisse ist es jedoch ein Bezug auf die bekannten Ergebnisse sinnvoll. Im Folgenden wird daher weiter differenziert und nur die Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen dargestellt.

⁶³⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

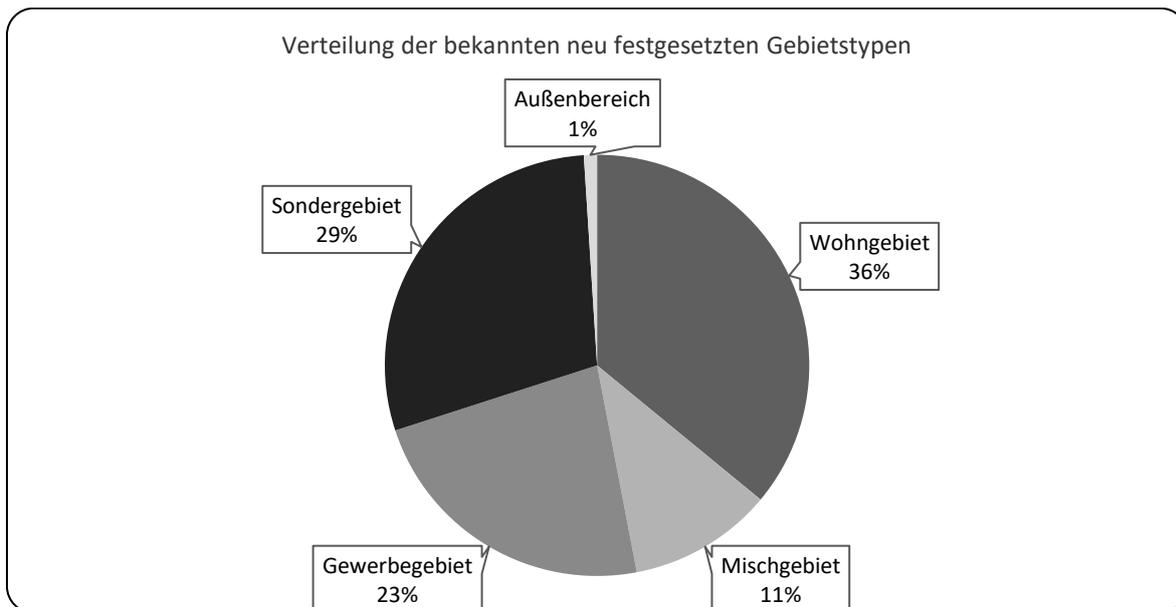


Abbildung 35: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen⁶³⁸

Die Auswertung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen zeigt, dass am häufigsten Wohngebiete (36 %) nachträglich benötigt werden. An zweiter Stelle folgen die Sondergebiete mit 29 % und danach die Gewerbegebiete mit 23 % sowie die Mischgebiete mit 11 %. Der Außenbereich wird fast nie neu festgesetzt (1 %).

F 4.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf festgesetzt?“

Für die Darstellung wird hier der Linienzug verwendet. Auf der x-Achse sind die Jahreszahlen 2007 bis 2016 abgebildet. Der Wert der y-Achse entspricht dem prozentualen Anteil des jeweiligen Gebietstyps. Für jeden Gebietstyp wird ein Linienzug dargestellt. Somit lassen sich die zeitlichen Entwicklungen vergleichen.

Um einen Bezug auf die oben veranschaulichten Ergebnisse herstellen zu können, werden bei dieser sowie bei den nächsten beiden Forschungsfragen jeweils die Anteile der bekannten Gebietstypen betrachtet.

⁶³⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

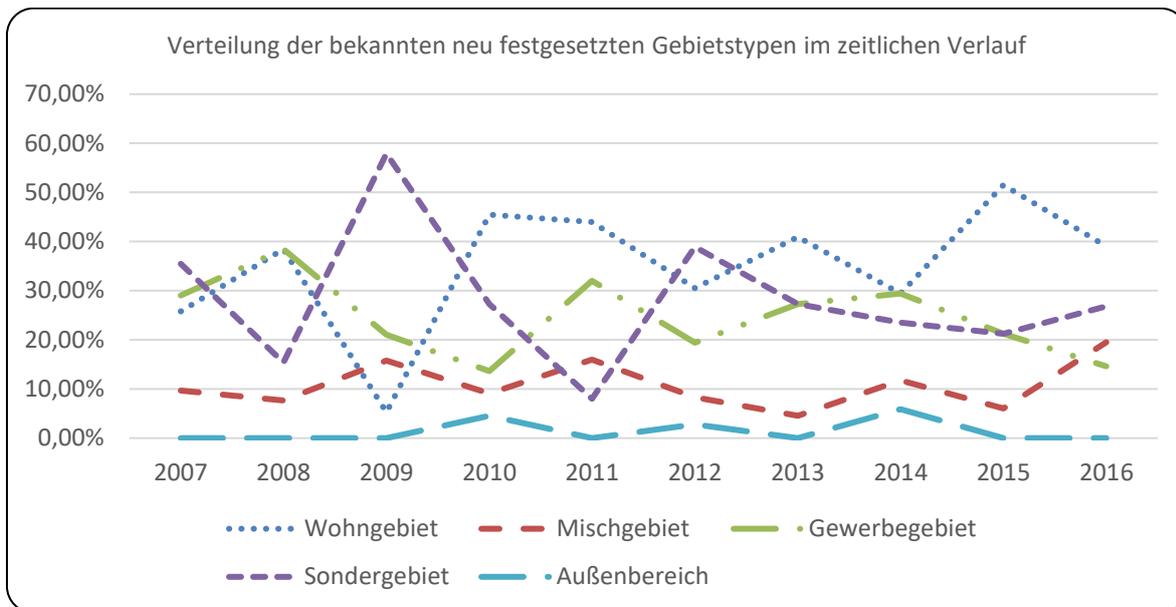


Abbildung 36: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen im zeitlichen Verlauf (1)⁶³⁹

Der Spitzenwert bei den Wohngebieten ist meist, jedoch nicht immer gegeben. Der niedrigste Wert liegt hier im Jahr 2009 bei 5 %. Auch im Jahr 2007 lag der Wert bei relativ niedrigen 26 %. Seit 2010 und auch schon 2008 lag der Wert jedoch stets bei circa 30 % oder darüber. Der höchste gemessene Wert liegt im Jahr 2015 bei 52 %. Die Mischgebiete haben Anteile zwischen 5 % (2013) und 20 % (2016). Auch bei den Sondergebieten gibt es Schwankungen zwischen 8 % (2011) und 58 % (2009). Gleiches gilt für die Werte der Gewerbegebiet, die zwischen 14 % (2010) und 38 % (2008) liegen. Der Anteil des Außenbereichs spielt zu keiner Zeit eine große Rolle.

Um die Verläufe noch besser vergleichen zu können, werden die Ergebnisse zusätzlich mit Hilfe einer Regressionsgeraden dargestellt. Dabei wird wieder die Aufzeichnung im Streudiagramm übersprungen und direkt der lineare Zusammenhang zwischen den Wertepaaren veranschaulicht. Durch diese Darstellungsform können die Entwicklungen in den verschiedenen Gebietstypen sichtbar gemacht werden. Die Werte der x-Achse geben die betrachteten Jahre an. Die Werte der y-Achse geben wieder den Anteil der Parallelverfahren an.

⁶³⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

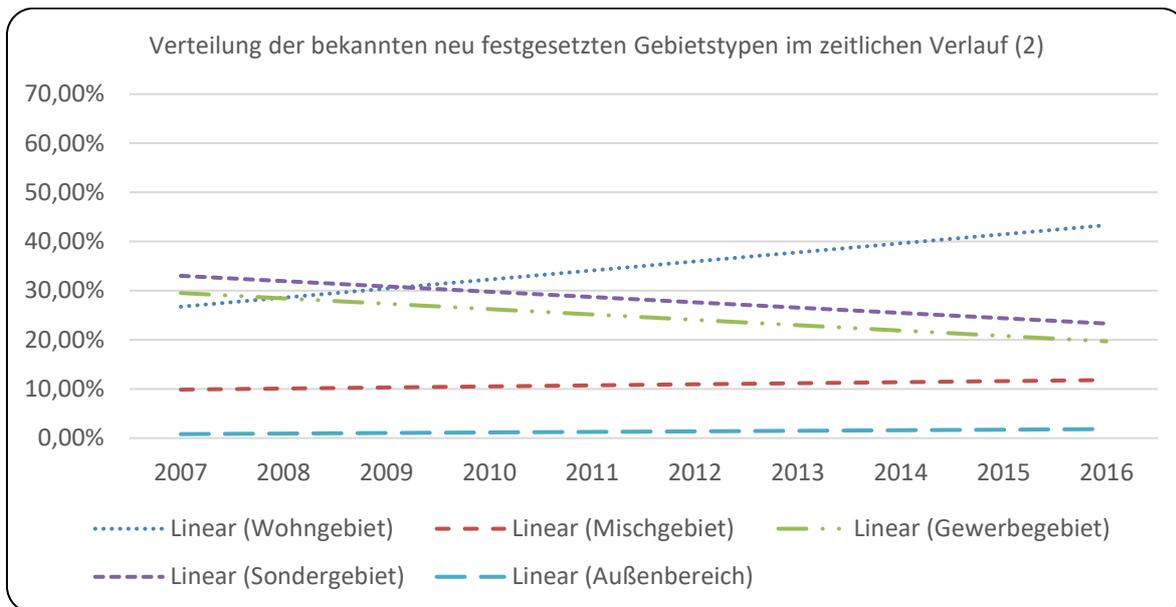


Abbildung 37: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen im zeitlichen Verlauf (2)⁶⁴⁰

Der Vergleich der Regressionsgeraden für die verschiedenen Baugebietstypen hebt die Bedeutung der Wohngebiete hervor. Deren Anteil steigt am deutlichsten, während die Anteile der Mischgebiete und Außenbereiche nur leicht steigen und die Anteile der Sonder- und Gewerbegebiete tendenziell rückläufig sind. Dies drückt sich auch in den Korrelationskoeffizienten aus. Sie betragen 0,43 bei Wohngebieten, 0,14 und 0,15 bei den Mischgebieten und beim Außenbereich, sowie -0,24 und -0,42 bei den Sonder- und Gewerbegebieten.

Die Landeshauptstadt München ist hier am besten geeignet um diese Entwicklung exemplarisch zu verdeutlichen. Sie kann bei den folgenden Themenkomplexen zum Bereich der Forschungsfrage F 4 als Gegenpol hinsichtlich der Einwohnerzahl und hinsichtlich der politisch-geografischen Lage verwendet werden. Der Anteil der Wohngebiete an den nachträglich festgesetzten Baugebietstypen beträgt in den Jahren 2007 bis 2016 (Werte für 2008 und 2014 sind nicht enthalten, da hier kein Parallelverfahren durchgeführt wurde) 38 %, 0 %, 50 %, 80 %, 80 %, 60 %, 75 % und 100 %. Diese Entwicklung verdeutlicht bei einigen Schwankungen den allgemein aufgezeigten Trend.

⁶⁴⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

F 4.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Mit Hilfe des Balkendiagramms werden die Häufigkeiten der verschiedenen Baugebietstypen in den jeweiligen Größenkategorien veranschaulicht. Auf der x-Achse werden die Größenkategorien der Gemeinden, auf der y-Achse die relativen Häufigkeiten abgetragen. Die verschiedenen Baugebietstypen werden farblich abgegrenzt hervorgehoben. Alle signifikanten Unterschiede können dadurch visuell verglichen werden.

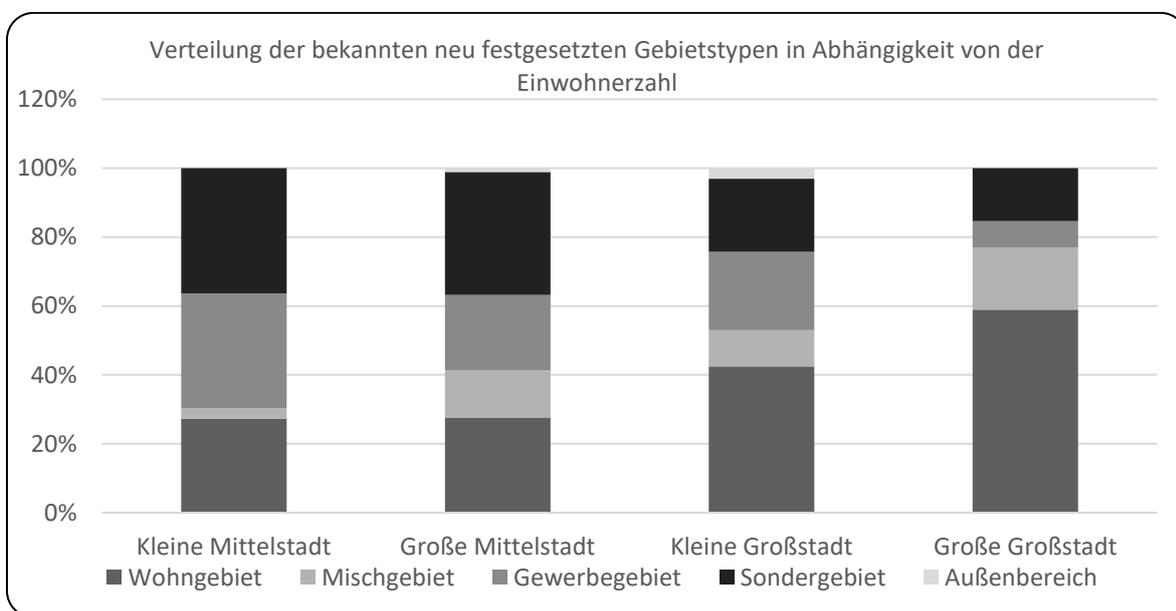


Abbildung 38: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl⁶⁴¹

Die Verteilung der Anteile der neu festgesetzten Gebietstypen in den abgegrenzten Gemeindegrößen, zeigt einige Unterschiede zu den nicht nach Gemeindegröße differenzierten Durchschnittswerten. Der Vergleich zeigt eine Abhängigkeit des Bedarfs an neu festzusetzenden Wohngebieten von der Gemeindegröße. Je größer eine Gemeinde ist, desto größer ist der Anteil der Wohngebiete an den Neufestsetzungen. Bei Kleinen Mittelstädten liegt dieser Anteil noch bei 27 % und steigt dann bei den Großen Mittelstädten und Kleinen

⁶⁴¹ Quelle: Eigene Darstellung.

Großstädten weiter an, bis auf einen Anteil von 59 % bei den Großen Großstädten. Auch der Anteil der Mischgebiete, welche ebenfalls das Wohnen zulassen, ist bei den Großen Großstädten mit 18 % ebenfalls am höchsten. Die Sonder- und Gewerbegebiete haben die genau gegenläufige Ausprägung. Je größer die Gemeinde wird, desto kleiner ist sowohl der Anteil der Gewerbegebiete als auch der der Sondergebiete. Bei den neu festgesetzten Gewerbegebieten sinkt der Anteil von 36 % auf 15 %. Bei den Sondergebieten von 33 % auf 8 %. Der Außenbereich als neu festgesetzter Gebietstyp spielt bei keiner Größe eine nennenswerte Rolle.

F 4.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt hier ebenfalls im Balkendiagramm, entspricht dem vorherigen Vorgehen und dient damit der Einheitlichkeit. Auf der x-Achse werden hier jedoch Kategorien der politisch-geographischen Lage abgebildet.

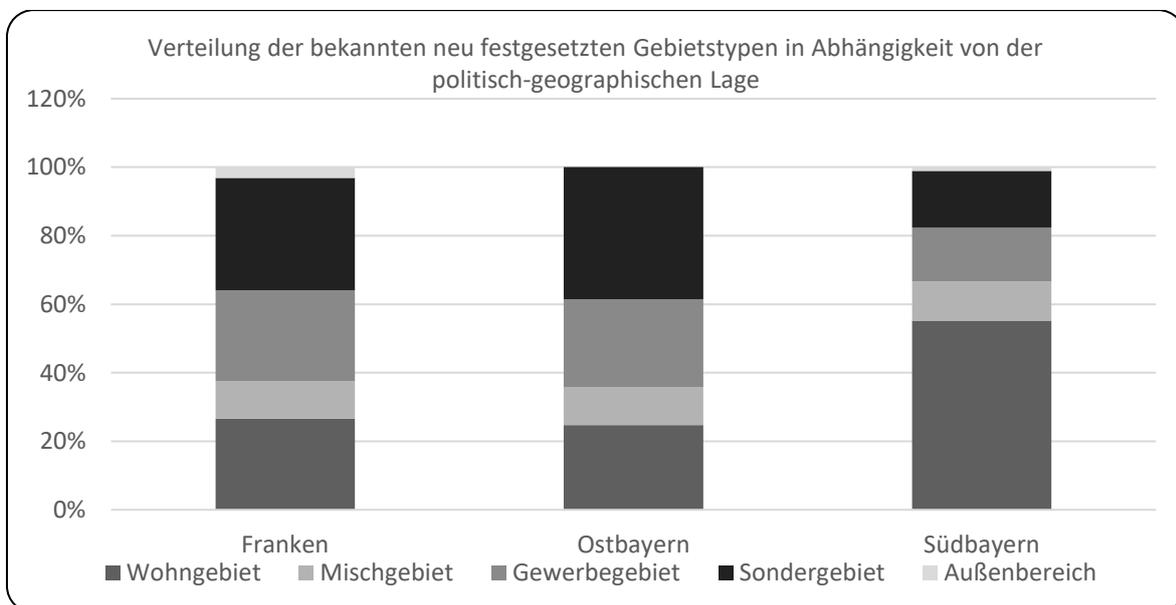


Abbildung 39: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage⁶⁴²

⁶⁴² Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die Verteilung der Anteile der neu festgesetzten Gebietstypen in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage zeigt einige Besonderheiten. Während die Verteilung in Franken und Ostbayern nahezu identisch ist, weicht sie in Südbayern davon ab. Besonders bemerkenswert sind auch hier wieder die Anteile der neu festgesetzten Wohngebiete. In Franken und Ostbayern liegen diese bei 27 % beziehungsweise bei 25 %. In Südbayern liegen sie dagegen bei 55 %. Andersherum verhält es sich bei den Sonder- und Gewerbegebieten. In Franken und Ostbayern liegt deren Anteil an neu festgesetzten Gebietstypen bei 33 % und 27 % beziehungsweise bei 39 % und 26 %. In Südbayern liegt deren Anteil dagegen nur bei 16 % beziehungsweise 17 %. Der Anteil der neu festgesetzten Mischgebiete liegt überall bei 11 %. Der Außenbereich als neu festgesetzter Gebietstyp ist wiederum zu vernachlässigen.

Am Beispiel der Stadt Straubing aus der Kategorie „Kleine Mittelstadt“ beziehungsweise der Kategorie „Ostbayern“ können die Besonderheiten und Gegensätze in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und in Abhängigkeit von der politisch-geografischen Lage veranschaulicht werden. Beträgt der Anteil der nachträglich festgesetzten Wohngebiete bei der Landeshauptstadt München 61 % im gesamten Betrachtungszeitraum, so sind es bei der Stadt Straubing nur 21 %. Der Anteil der Sondergebiete beträgt bei der Landeshauptstadt München dagegen im relevanten Zeitraum nur 11 % während er bei der Stadt Straubing 53 % ausmacht. Durch diese Werte wird der Unterschied zur beispielhaft aufgeführten Landeshauptstadt München als Vertreter der Kategorien „Große Großstadt“ und „Südbayern“ verdeutlicht.

7.2.3. Forschungsfragen 5.0.0 – 5.2.0

F 5.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Die Darstellung der Ergebnisse in diesem Abschnitt erfolgt analog zum vorherigen Abschnitt. Der systematische Aufbau der Forschungsfragen ist identisch. Somit eignet sich wieder das Kreisdiagramm. Es sollen wiederum zunächst keine Entwicklungen aufgezeigt, sondern ein Gesamtüberblick gegeben werden. Durch das Kreisdiagramm können die Anteile wieder grafisch dargestellt werden.

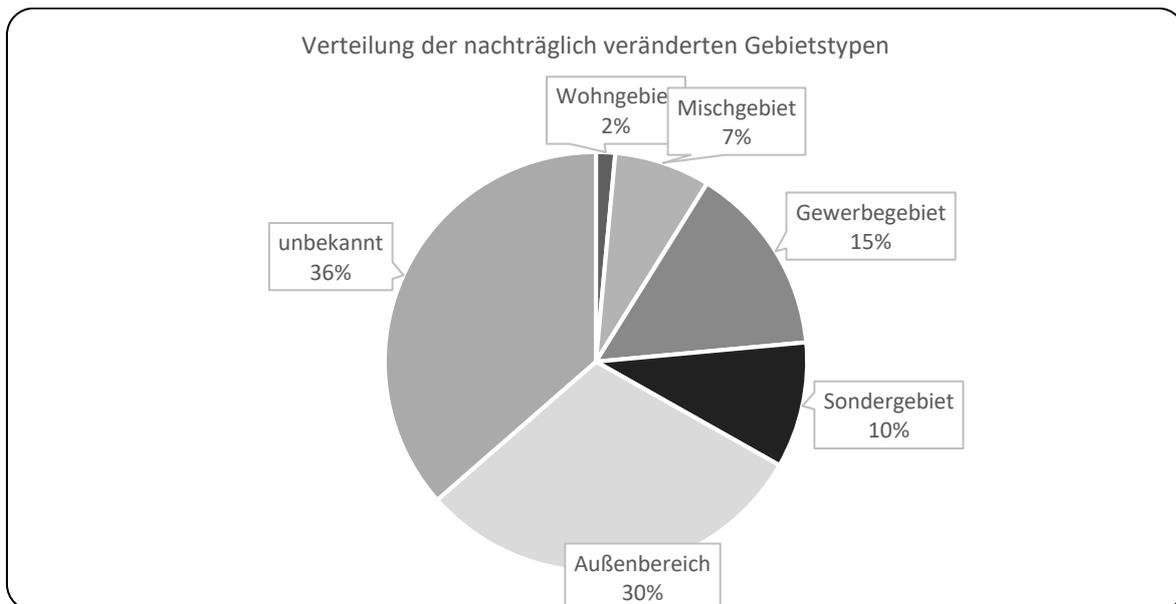


Abbildung 40: Verteilung der veränderten Gebietstypen⁶⁴³

36 % der veränderten Gebietstypen sind unbekannt. Für die Beschreibung der Ergebnisse ist jedoch auch hier ein Bezug auf die bekannten Ergebnisse sinnvoll. Im Folgenden wird daher, genauso wie im vorherigen Abschnitt, weiter differenziert und nur die Verteilung der bekannten veränderten Gebietstypen dargestellt.

⁶⁴³ Quelle: Eigene Darstellung.

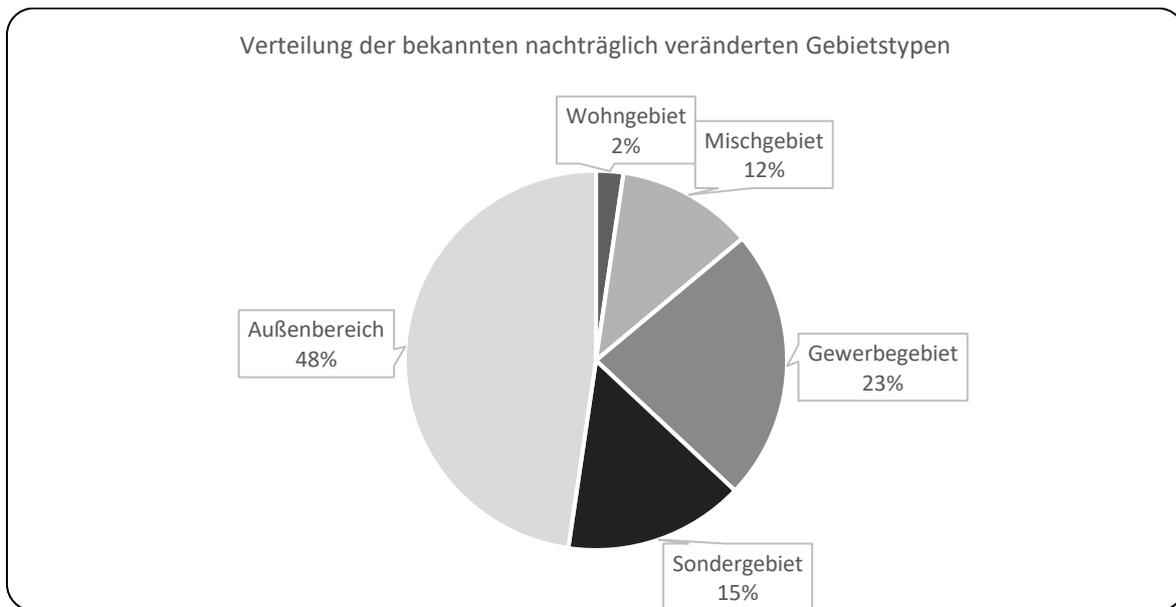


Abbildung 41: Verteilung der bekannten veränderten Gebietstypen⁶⁴⁴

Am häufigsten wird der Gebietstyp des Außenbereichs nachträglich verändert. In 48 % der Fälle, in denen Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt werden, wird eine Fläche, die vorher als Außenbereich vorgesehen war, nachträglich verändert. Danach folgen die Gewerbegebiete (23 %), die Sondergebiete (15 %) sowie die Mischgebiete (12 %). Wohngebiete werden kaum nachträglich verändert (2 %).

F 5.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf verändert?“

Für die Darstellung wird hier wieder der Linienzug verwendet. Auf der x-Achse sind die Jahreszahlen 2007 bis 2016 abgebildet. Der Wert der y-Achse entspricht dem prozentualen Anteil des jeweiligen Gebietstyps. Für jeden Gebietstyp wird ein Linienzug erstellt.

Um einen Bezug zu den obigen Ergebnisse herstellen zu können, werden bei dieser, sowie bei den nächsten beiden Forschungsfragen, analog zum vorherigen Abschnitt, jeweils die Anteile der bekannten Gebietstypen betrachtet.

⁶⁴⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

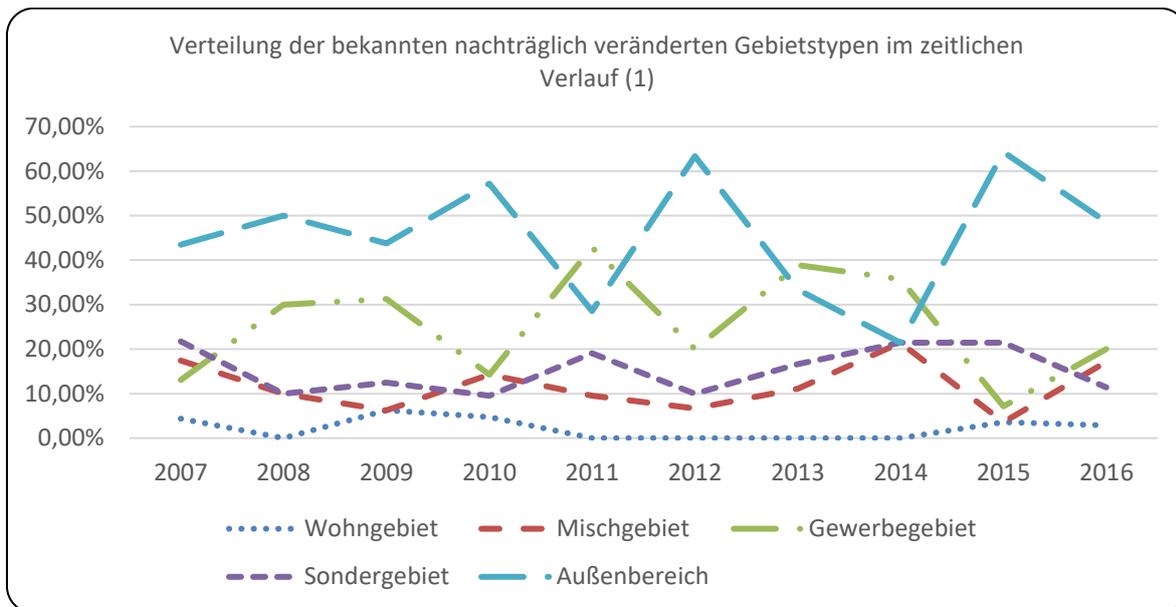


Abbildung 42: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen (1)⁶⁴⁵

Der Spitzenwert beim Außenbereich ist nicht immer gegeben. Der niedrigste Wert ist hier im Jahr 2014 bei 21 %. Auch in den Jahren 2011 und 2013 liegt der Anteil des Außenbereichs an den nachträglich veränderten Gebietstypen niedriger als der Anteil der Gewerbegebiete. Der höchste gemessene Wert liegt im Jahr 2015 bei 64 %. Der Anteil der Gewerbegebiete schwankt zwischen 13 % im Jahr 2007 und 43 % im Jahr 2011. Die Anteile der Sonder- und Mischgebiete liegen fast durchgehend unter denen des Außenbereichs und der Gewerbegebiete. Sie pendeln zwischen 10 % und 22 % beziehungsweise zwischen 4 % und 18 %. Bei den nachträglich veränderten Gebietstypen sind nur in sehr geringem Umfang Wohngebiete betroffen. Deren Anteil liegt teilweise bei 0 % und nie über 6 %.

Um die Entwicklung auch hier noch besser zu visualisieren, werden die Ergebnisse wie bei F 4.0.1 ebenfalls zusätzlich mit Hilfe einer Regressionsgeraden dargestellt.

⁶⁴⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

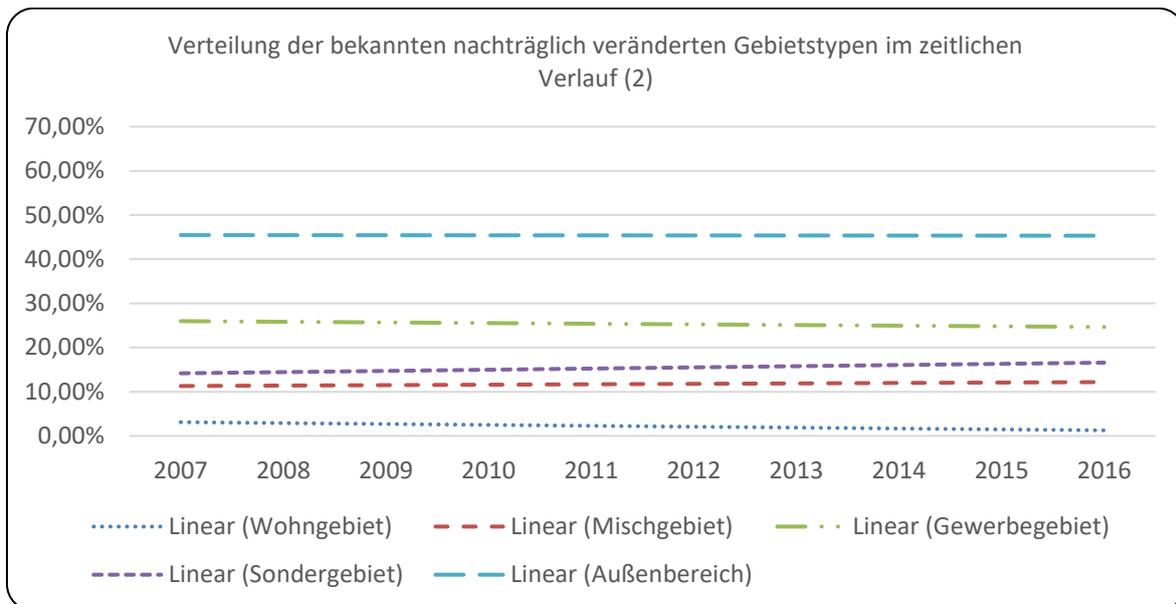


Abbildung 43: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen (2) ⁶⁴⁶

Der Vergleich der Regressionsgeraden für die unterschiedlichen Baugebietstypen verdeutlicht eine höhere Kontinuität als bei den neu festgesetzten Gebietstypen. Sich grundsätzlich verändernde Ausformungen sind hier nicht erkennbar. Der Außenbereich ist in jeder Phase der am häufigsten nachträglich veränderte Gebietstyp. Änderungen sind hier nicht abzusehen. Die Bedeutung der anderen Gebietstypen bei den nachträglichen Veränderungen bleibt ebenfalls konstant. Die Korrelationskoeffizienten liegen zwischen -0,25 bei den Wohngebieten und 0,16 bei den Sondergebieten.

F 5.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Um die Ergebnisse vergleichen zu können, erfolgt die Darstellung wiederum mit Hilfe des Balkendiagramms wie bei F 4.1.0.

⁶⁴⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

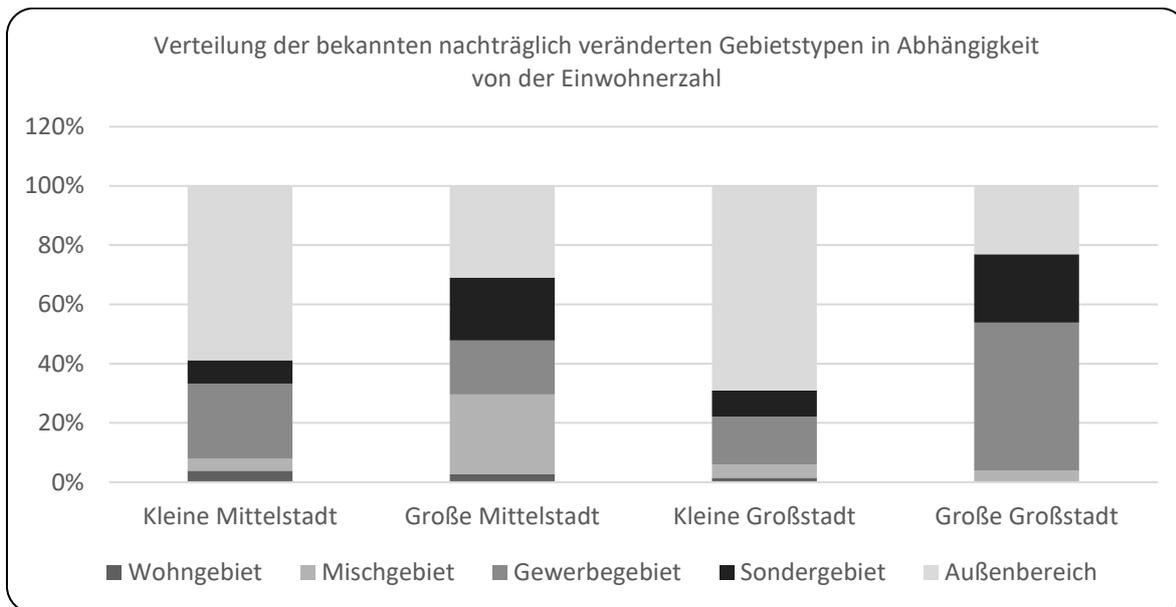


Abbildung 44: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl⁶⁴⁷

Auch die Verteilung der Anteile der nachträglich geänderten Gebietstypen in den abgegrenzten Gemeindegrößen, zeigt einige Unterschiede zu den nicht nach Gemeindegröße differenzierten Durchschnittswerten. Jedoch ist keine eindeutige Abhängigkeit wie bei den neu festgesetzten Gebietstypen zu beobachten. Der Anteil des Außenbereichs ist zwar in der Kategorie „Kleine Mittelstadt“ (59 %) größer als in der Kategorie „Großen Mittelstadt“ (31 %) und dieser wiederum größer als in der Kategorie „Große Großstadt“ (23 %). Jedoch bricht das Ergebnis der Kategorie „Kleine Großstadt“ (69 %) aus dieser Linie aus. Die Werte für Sondergebiete bewegen sich zwischen 8 % bei der Kategorie „Kleine Mittelstadt“ und 23 % bei der Kategorie „Große Großstadt“. Diejenigen für Misch- und Sondergebiete bewegen sich zwischen 4 % und 27 %, die der Gewerbegebiete zwischen 16 % und 50 %. Der Anteil der Wohngebiete an den nachträglich geänderten Gebietstypen liegt bei keiner Gemeindegröße über 4 %.

Um die hier erkannten Unterschiede bei der Verteilung der Anteile der nachträglich veränderten Gebietstypen zwischen der kleinsten und der größten Größenkategorie exemplarisch zu verdeutlichen, bietet es sich an, wieder auf die oben aufgeführten Beispiele

⁶⁴⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

der Landeshauptstadt München und der Stadt Straubing zurück zu greifen. Die der Kategorie „Große Großstadt“ zuzurechnende Landeshauptstadt München hat im gesamten Betrachtungszeitraum in nur 24 % der Parallelverfahren einen Außenbereich nachträglich verändert. Bei der Stadt Straubing, welche der Kategorie „Kleine Mittelstadt“ zuzurechnen ist, sind es dagegen ganze 72 %.

F 5.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Die Darstellung der Ergebnisse entspricht den vorherigen und dient damit wiederum der Einheitlichkeit.

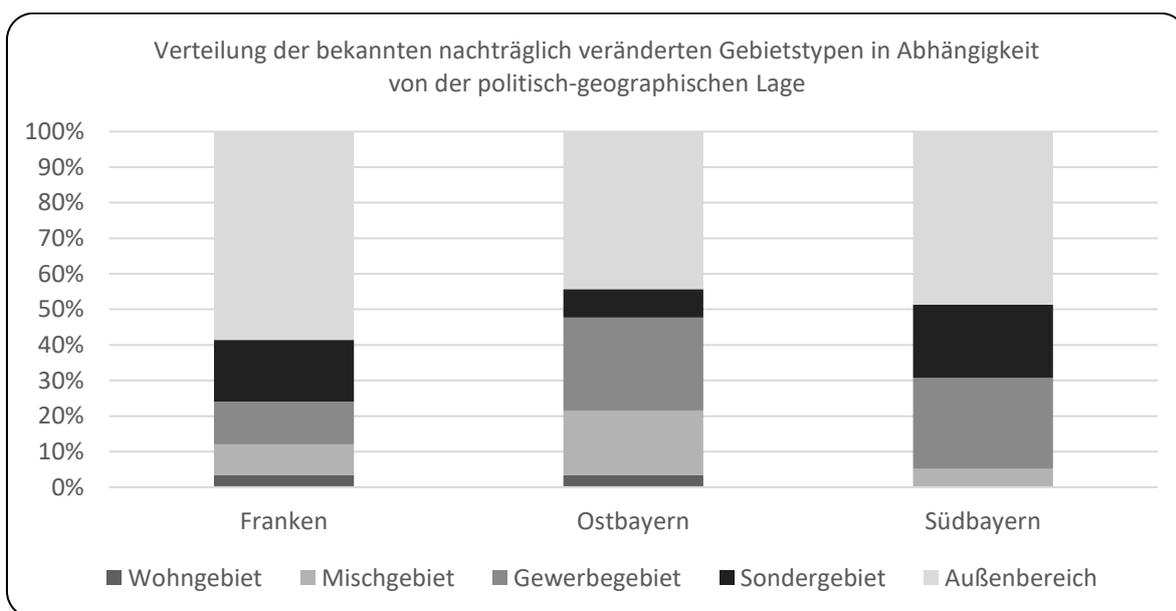


Abbildung 45: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage⁶⁴⁸

Die Verteilung der Anteile der nachträglich veränderten Gebietstypen in Abhängigkeit zur politisch-geographischen Lage zeigt weniger Auffälligkeiten als die Verteilung der neu festgesetzten Gebietstypen. Der Anteil des Außenbereichs bewegt sich zwischen 44 % in

⁶⁴⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

Ostbayern und 59 % in Franken. Der Anteil der Sondergebiete ist in Ostbayern am niedrigsten (8 %) und in Südbayern am höchsten (21 %). Die Gewerbe- und Mischgebiete bewegen sich zwischen 12 % und 26 % beziehungsweise zwischen 5 % und 18 %. Die Anteile der Wohngebiete sind auch hier niedrig und betragen in keiner Region mehr als 3 %.

Aufgrund der geringen Abweichungen bei den Ergebnissen dieser Forschungsfrage kann hier auf eine exemplarische Darstellung verzichtet werden.

7.2.4. Forschungsfragen 6 – 8

F 6: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Jeder Gebietstyp wird in einem eigenen Kreisdiagramm dargestellt, aus welchem die Anteile der jeweiligen Begründungen hervorgehen. Jede Begründungskategorie wird als Kreissektor veranschaulicht. Der prozentuale Anteil wird schriftlich ergänzt. Das Kreisdiagramm bietet sich wieder an, um die Anteile der Kategorien übersichtlich zu veranschaulichen. Bei allen Grafiken werden nur die Anteile der jeweiligen Kategorie an den bekannten Begründungen dargestellt. Es wird jedoch bei jeder Grafik zuvor schriftlich erläutert, welchen Umfang die unbekannteren Kategorien ausmachen.

Bei den Begründungen für neu festgesetzte Wohngebiete waren 37 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

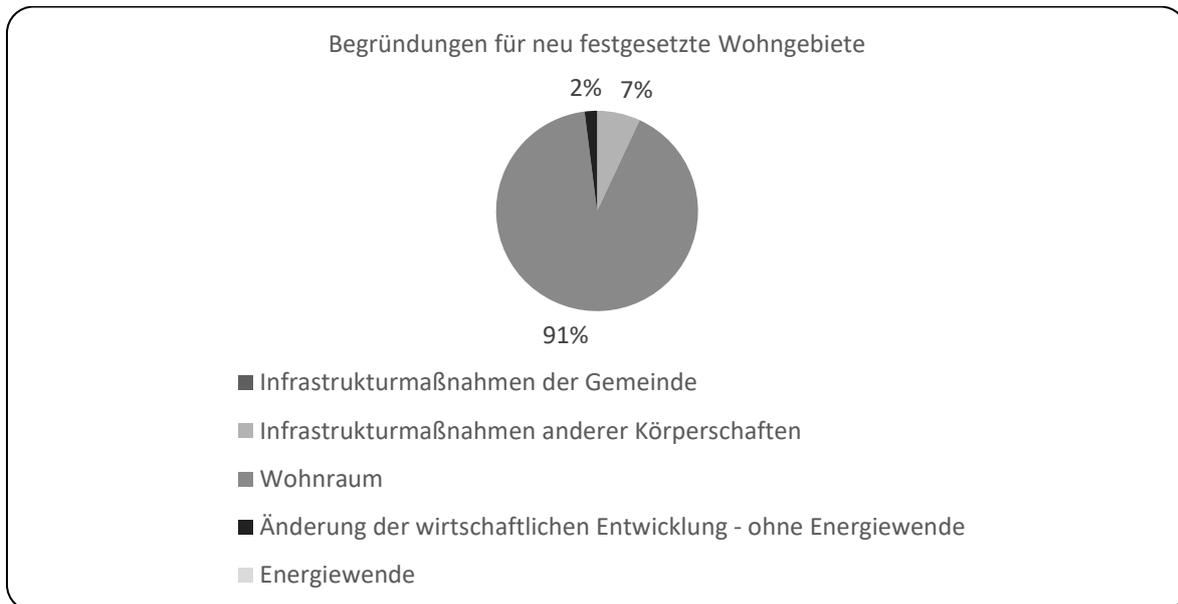


Abbildung 46: Begründungen für neu festgesetzte Wohngebiete⁶⁴⁹

In 91 % der Fälle werden neu festgesetzte Wohngebiete mit der Notwendigkeit neuen Wohnraums begründet. Infrastrukturmaßnahmen anderer Gebietskörperschaften spielen eine untergeordnete, die anderen Begründungen gar keine Rolle.

⁶⁴⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für neu festgesetzte Mischgebiete waren 55 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

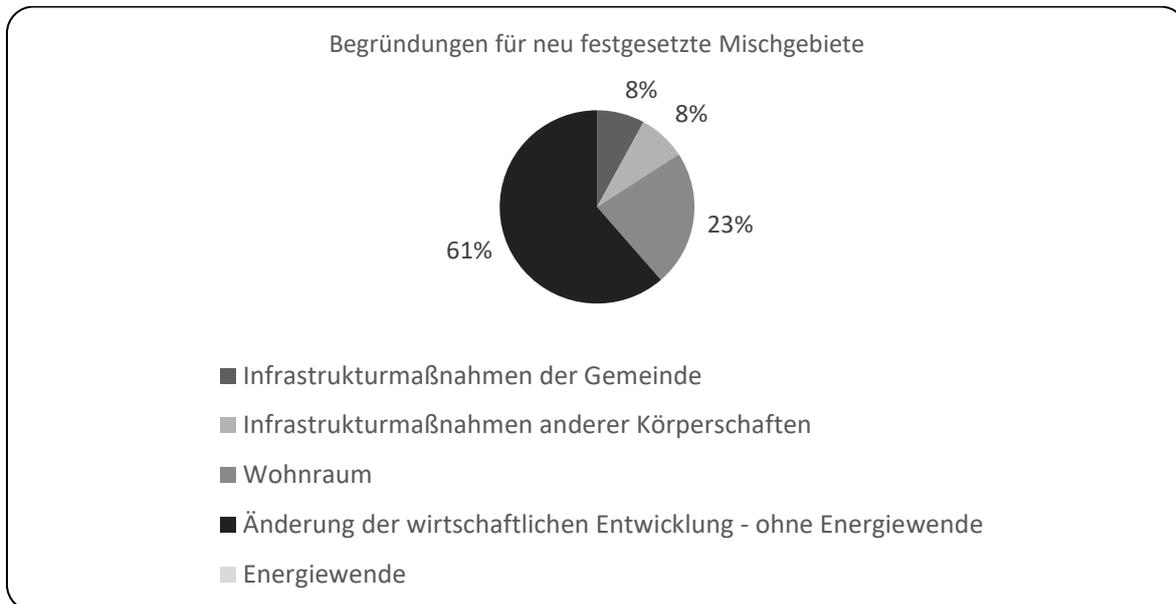


Abbildung 47: Begründungen für neu festgesetzte Mischgebiete⁶⁵⁰

Am häufigsten werden Mischgebiete aufgrund der Änderungen der wirtschaftlichen Entwicklung, ohne Berücksichtigung der Energiewende, neu festgesetzt (61 %). Der veränderte Bedarf an Wohnraum ist mit 23 % der zweithäufigste Grund. Die Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinde beziehungsweise anderer Körperschaften, sind nachrangige Begründungen (jeweils 8 %).

⁶⁵⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für neu festgesetzte Gewerbegebiete waren 40 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

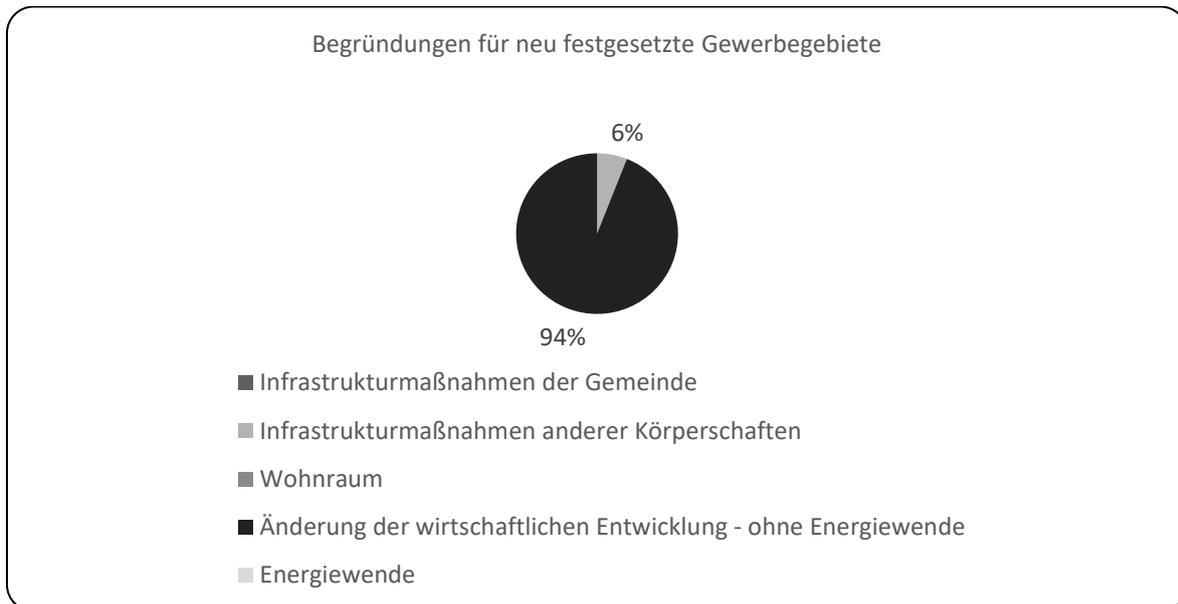


Abbildung 48: Begründungen für neu festgesetzte Gewerbegebiete⁶⁵¹

Ähnlich wie bei den Wohngebieten ist hier praktisch nur eine Begründung zutreffend. In 94 % der Fälle werden Gewerbegebiete aufgrund der Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung neu festgesetzt. Die Energiewende spielt dabei jedoch keine Rolle. Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften sind in 6 % der nachträglichen Neufestsetzungen von Gewerbegebieten der Grund.

⁶⁵¹ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für neu festgesetzte Sondergebiete waren 14 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

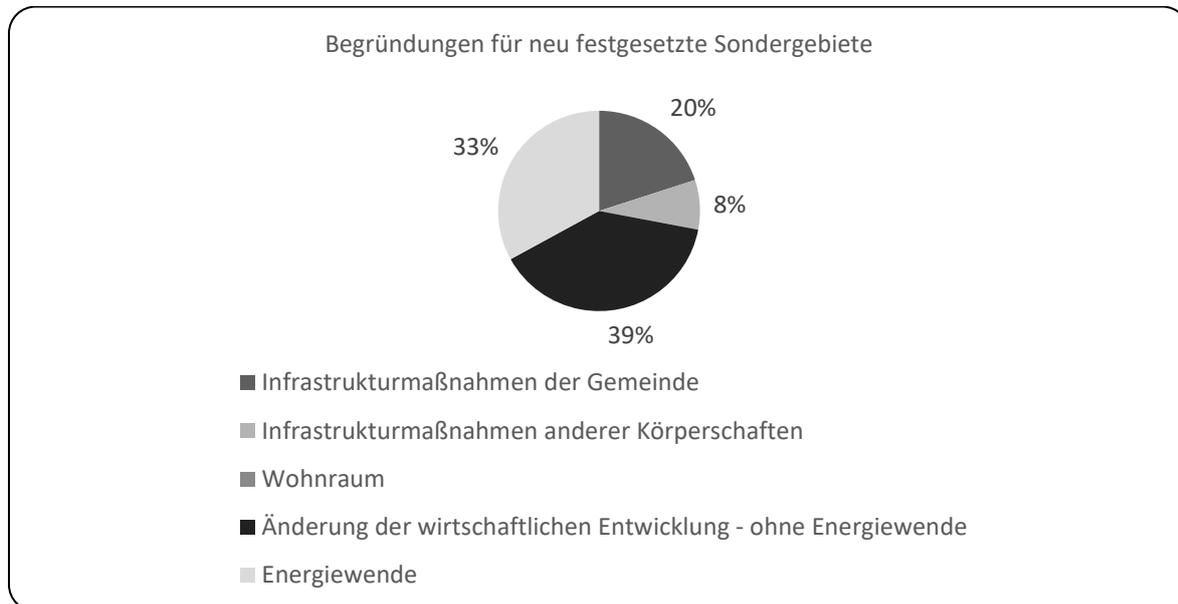


Abbildung 49: Begründungen für neu festgesetzte Sondergebiete⁶⁵²

Häufigste Gründe für die Neufestsetzung von Sondergebieten waren die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (39 %) und die Energiewende (33 %). Aber auch die Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden waren in 20 % der Fälle die Begründung für die Neufestsetzung eines Sondergebiets. Hinzu kommen die Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften.

Auf die Darstellung der Begründungen für die nachträgliche Neufestsetzung des Außenbereichs wird wegen der geringen Relevanz verzichtet.

F 7: Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Auch hier wird für jeden Gebietstyp ein eigenes Kreisdiagramm abgebildet. Wiederum wird jede Begründungskategorie als Kreissektor dargestellt. Genauso wie bei der Forschungsfrage F 6 werden bei allen Grafiken nur die Anteile der jeweiligen Kategorie an den bekannten

⁶⁵² Quelle: Eigene Darstellung.

Begründungen dargestellt. Es wird jedoch auch hier bei jeder Grafik zuvor schriftlich erläutert, welchen Umfang die unbekanntes Kategorien ausmachen. Wie bei der Forschungsfrage F 6 auf die Darstellung für den Außenbereich verzichtet wurde, so wird hier auf die Darstellung der Begründung für nachträglich veränderte Wohngebiete verzichtet. Diese machen nur 2 % der nachträglich veränderten Gebietstypen aus und stehen daher nicht im Zentrum der Betrachtung.

Bei den Begründungen für nachträglich veränderte Mischgebiete waren 48 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

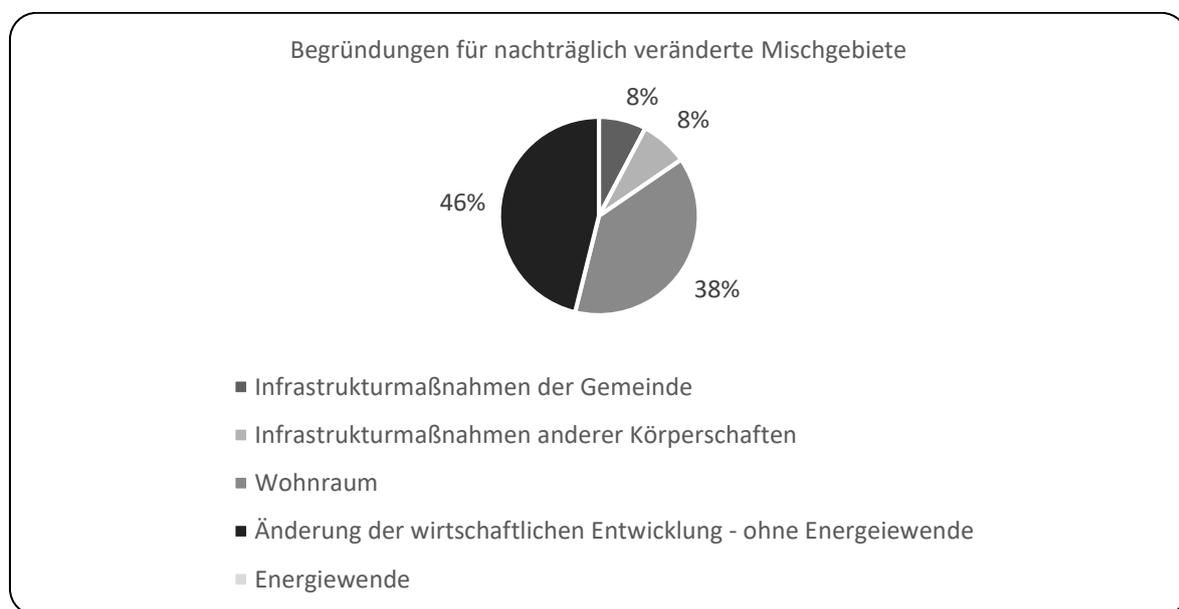


Abbildung 50: Begründungen für nachträglich veränderte Mischgebiete⁶⁵³

In 46 % der Fälle, in denen ein Mischgebiet nachträglich verändert wurde, lag dies an der allgemeinen Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum war in 38 % der Fälle der Grund für die nachträgliche Änderung. Die Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und der anderen Körperschaften liefern in jeweils 8 % der Fälle die Begründung.

⁶⁵³ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für nachträglich veränderte Gewerbegebiete waren 37 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

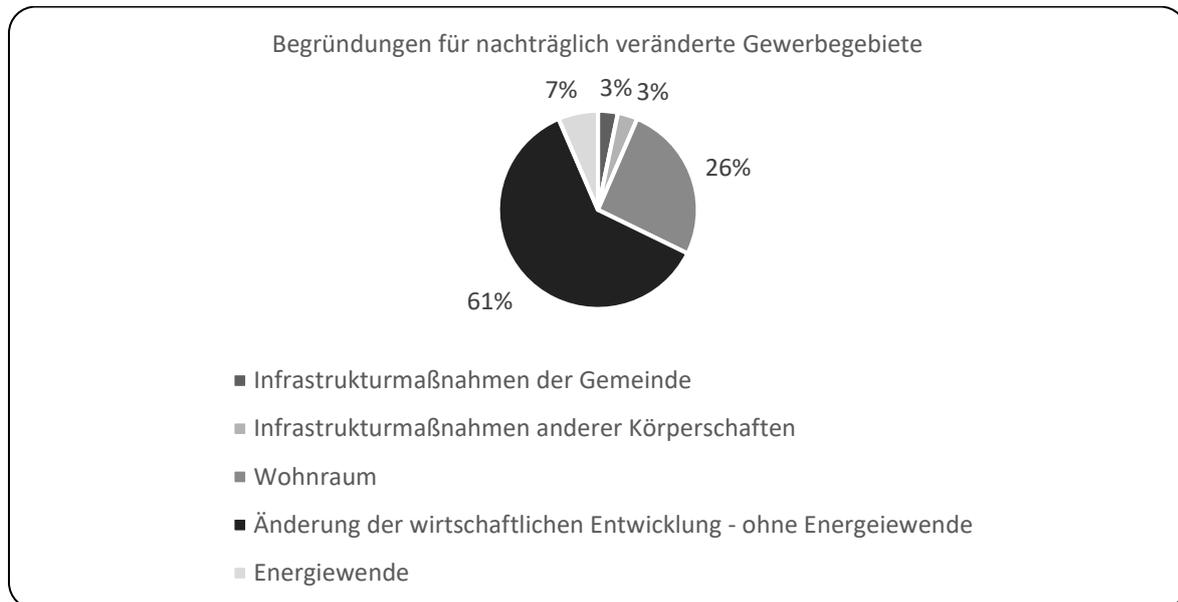


Abbildung 51: Begründungen für nachträglich veränderte Gewerbegebiete⁶⁵⁴

Auch hier lag der Hauptgrund in der allgemeinen Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung (61 %), gefolgt vom Wohnraumbedarf in der Gemeinde (26 %). Die Energiewende (7 %) und die Infrastrukturmaßnahmen (je 3 %) sind nachrangige Begründungen.

⁶⁵⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für nachträglich veränderte Sondergebiete waren 38 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

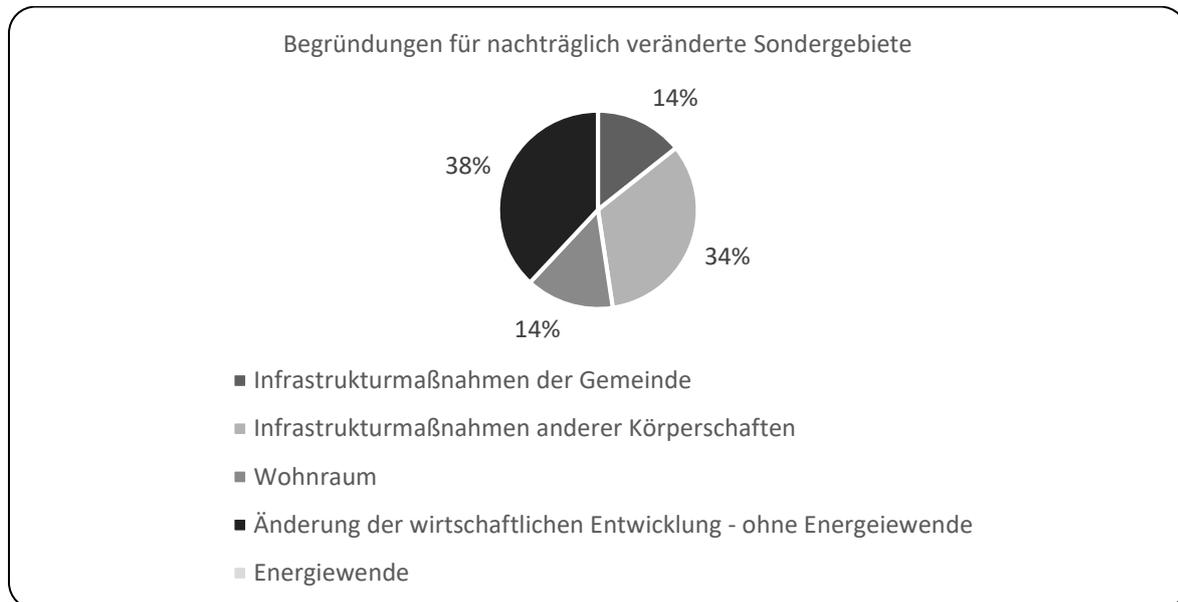


Abbildung 52: Begründungen für nachträglich veränderte Sondergebiete⁶⁵⁵

Die Begründungen für die nachträgliche Veränderung von Sondergebieten sind sehr heterogen. Häufigster Grund ist jedoch auch hier mit 38 % wieder die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Zweite wichtige Begründung sind Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften (34 %). Zudem sind die nachträglichen Veränderungen von Sondergebieten der Bedarf an Wohnraum (14 %) und Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinde (14 %).

⁶⁵⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Begründungen für nachträglich veränderte Außenbereiche waren 20 % unbekannt. Die bekannten Begründungen verteilen sich folgendermaßen:

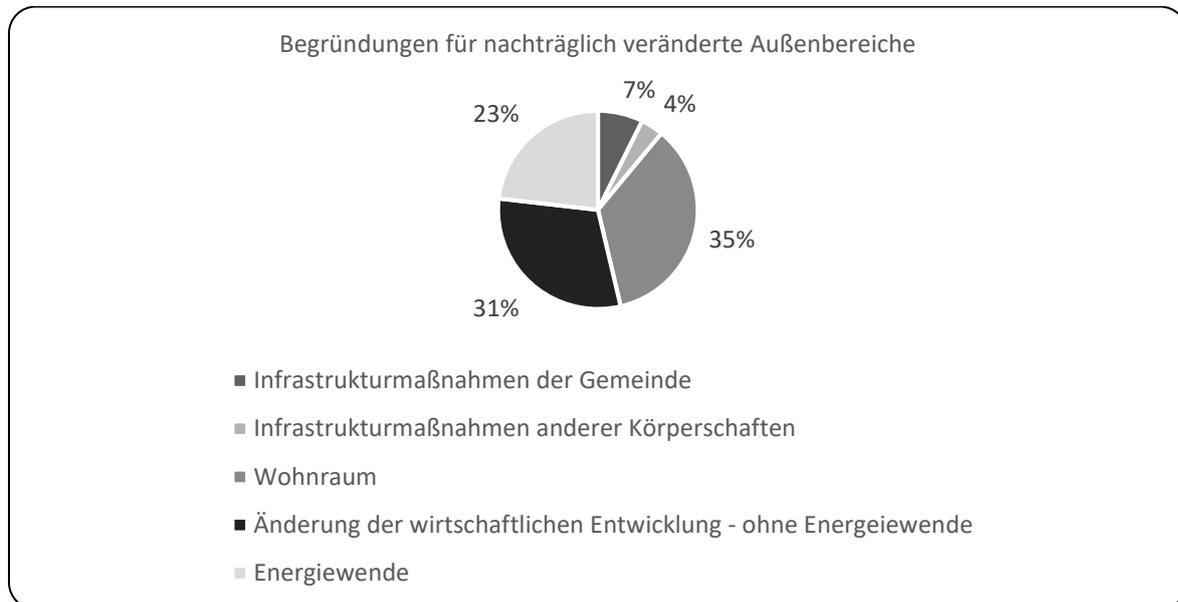


Abbildung 53: Begründungen für nachträglich veränderte Außenbereiche⁶⁵⁶

Auch bei den Gründen für nachträglich veränderte Außenbereiche zeigen sich die Begründungen heterogen. Hierbei ist der Bedarf an Wohnraum die häufigste Ursache (35 %) für entsprechende Änderungen im Parallelverfahren. Danach folgen die allgemeine Änderung der wirtschaftlichen Entwicklung (31 %), die Energiewende (23 %), sowie die Infrastrukturmaßnahmen (7 % beziehungsweise 4 %).

F 8: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf, festgesetzt oder verändert?“

Um diesen Hergang zu visualisieren wird wieder auf die Regressionsgerade zurückgegriffen. Für jede Begründungskategorie wird eine Regressionsgerade dargestellt. Die Werte der x-Achse geben wieder die betrachtete Jahreszahl an, die Werte der y-Achse den jeweiligen Anteil einer Begründung an deren Gesamtheit.

⁶⁵⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet werden hier auch wieder nur die bekannten Begründungen. Über den betrachteten Zeitraum hinweg ist in 42 % der Fälle die Begründung unbekannt.

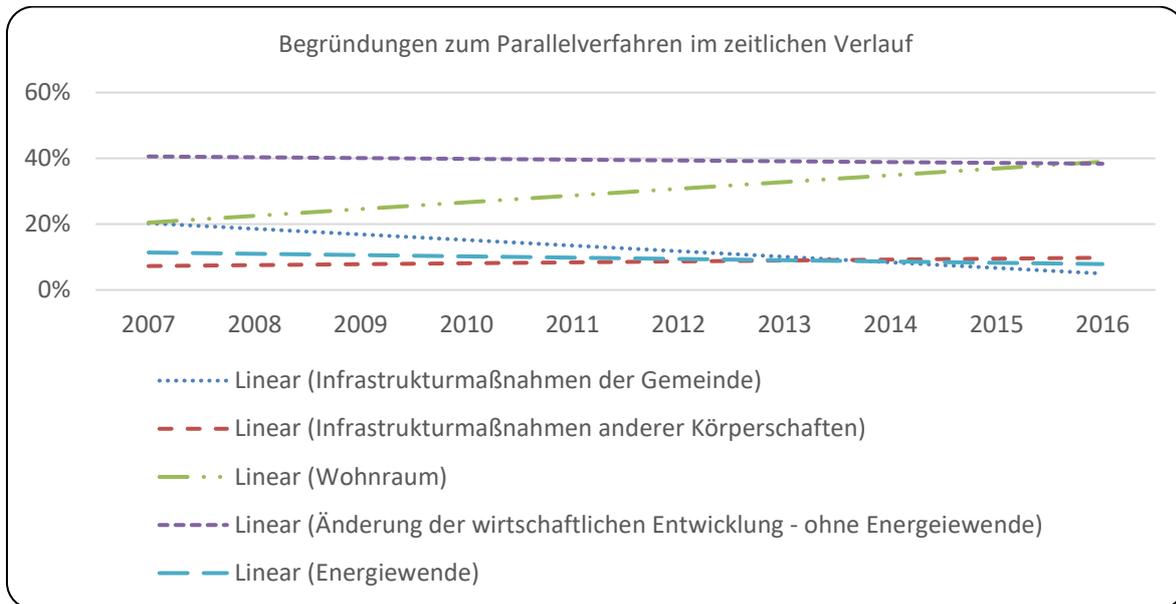


Abbildung 54: Begründungen zum Parallelverfahren im zeitlichen Verlauf⁶⁵⁷

Der auffälligste Verlauf ist beim Wohnraum zu erkennen. Wurden Parallelverfahren 2007 noch in ungefähr einem Fünftel der Fälle aufgrund eines Wohnraumbedarfs, der vom Umfang der Flächennutzungsplanung abweicht, eingeleitet, so werden mittlerweile knapp 40 % der Parallelverfahren damit begründet. Eine genau entgegengesetzte Bewegung ist bei der Begründung mit gemeindlichen Infrastrukturmaßnahmen auszumachen. Diese Begründungskategorie liegt 2007 noch in etwa gleichauf mit dem Wohnraum, geht aber bis 2016 bis auf weit unter 10 % zurück. Die Begründung mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ist auf hohem Niveau von circa 40 % im zeitlichen Verlauf leicht rückläufig. Der Anteil der Parallelverfahren, die mit Infrastrukturmaßnahmen anderer Körperschaften und mit der Energiewende begründet werden, liegt konstant bei jeweils rund 10 %.

⁶⁵⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

8. Diskussion und Interpretation der Ergebnisse

Die Datenanalyse mündet in einer abschließenden Interpretation der Befunde.⁶⁵⁸ Diese Interpretation und die Diskussion bilden den Abschluss des Forschungsprozesses. Nach der Darstellung der Ergebnisse wird nun analysiert, wie die formulierte Hypothese einzuordnen ist und ob damit die Forschungslücke geschlossen wurde. Im Zuge dieser Interpretation wird vor allem der Rückzug zur Fragestellung, also zur zu untersuchenden Hypothese hergestellt.⁶⁵⁹ Durch die Beantwortung der einzelnen Forschungsfragen wird die Hypothese überprüft. Die Verbindung der Ergebnisse der Forschungsfragen mit der Hypothese ist das Kernelement dieser Phase. In diesem Kapitel wird eine Gesamtaussage über die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsmodell getroffen. Ergänzt wird diese Gesamtaussage durch die Schlussfolgerungen für die zukünftige Forschung sowie für die Praxis.⁶⁶⁰ Die Ergebnisse der Forschungsfragen werden dabei im ersten Teil ausgewertet. Danach wird im zweiten Teil diskutiert, wie die Ergebnisse in Wissenschaft und Praxis verwendet werden können.

8.1. Wertung der Ergebnisse

Die Gesamtaussage über den Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument beginnt mit der Wertung der Ergebnisse, welche genauso wie deren Schilderung in vier Komplexe gegliedert wird. Diese Komplexe bilden die ersten vier Abschnitte. Begonnen wird wie im vorherigen Kapitel mit den Forschungsfragen zum Anteil der Parallelverfahren. Im Anschluss werden analog zur Ergebnisdarstellung die Forschungsfragen zu den abweichenden Festsetzungen, den nachträglichen Veränderungen sowie den Begründungskategorien behandelt. Dabei erfolgen die notwendige Diskussion und Interpretation. Teil dieser Diskussion ist die Prüfung der Hypothese. Nach diesen vier Komplexen wird im fünften

⁶⁵⁸ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 25.

⁶⁵⁹ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 78.

⁶⁶⁰ Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 25.

Abschnitt, als Abschluss der Gesamtaussage, ein zusammenfassender Überblick über die zentralen Erkenntnisse gegeben.

8.1.1. Forschungsfragen 1.0.0 – 3

Der Abschnitt in dem die Ergebnisse zum phänomenalen Erkenntnisinteresse kommentiert, belegt und diskutiert werden, ist in drei Unterabschnitte untergliedert. Zuerst werden die Forschungsfragen 1.0.0 bis 1.2.2., danach die Forschungsfragen 2. und schließlich 3. beleuchtet.

8.1.1.1. Forschungsfragen 1.0.0 – 1.2.2

F 1.0.0: „Wieviel Prozent der Bebauungspläne werden im Parallelverfahren aufgestellt?“

Die Tatsache, dass 27 % der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt wurden, ist ein Hinweis darauf, dass die Steuerungswirkung möglicherweise nicht vollumfänglich greift. Jedenfalls basieren diese 27 % der Bebauungspläne nicht auf den programmbindenden Vorgaben des Flächennutzungsplans. Dies muss jedoch nicht an einer eingeschränkten Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans liegen. Verantwortlich dafür könnte auch ein falscher Umgang der Gemeinden mit dem Steuerungsinstrument Flächennutzungsplan sein. Die Quote könnte aber auch durch eine Veraltung der Flächennutzungspläne begründet sein. Die Ursachen der Quote der Parallelverfahren müssen also genauer betrachtet werden. Der Wert als solcher kann in keinerlei Bezug zu bisherigen wissenschaftlichen Datenerhebungen gesetzt werden. Vergleichbare Untersuchungen liegen bislang in der Literatur nicht vor. Auch in der Studie Bunzels und Meyers von 1996 werden nur die Häufigkeiten von Änderungsverfahren betrachtet. Dagegen bleibt die Frage nach den Bebauungsplänen, für welche keine Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich war, außen vor. Die Studie

beschäftigt sich also mit inhaltlichen Gründen für die Neuaufstellung, nicht aber mit Quoten zum Parallelverfahren.⁶⁶¹

F 1.0.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Die bei den Ergebnissen berechneten Korrelationskoeffizienten allein sagen noch nichts über die kausalen Zusammenhänge aus. Es ergibt sich daher hier, wie auch bei den folgenden relevanten Korrelationskoeffizienten, das Erfordernis einer Diskussion zur theoretischen Fundierung.⁶⁶² Der Korrelationskoeffizient von 0,14 bedeutet einen sehr schwachen positiven Zusammenhang zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem jeweiligen Anteil der Parallelverfahren. Der Korrelationskoeffizient von 0,43, der sich bei der Betrachtung der Fünfjahreszeiträume ergibt, bedeutet zumindest einen schwachen positiven Zusammenhang zwischen der Altersstufe des Flächennutzungsplans und dem jeweiligen Anteil der Parallelverfahren.⁶⁶³ Die Ergebnisse zeigen also, dass die Quote nur in sehr geringem Umfang mit dem Alter des Flächennutzungsplans zusammenhängt. Weiter zeigt sich, dass in jeder zeitlichen Phase 20 % oder mehr der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt wurden. Selbst wenn man nur diejenigen Phasen betrachtet, die in der Literatur als idealer Zeitraum des Steuerungshorizont beschrieben werden, also die Stufen 1, 2 und 3, so ergeben sich hier Werte von 20, 24 beziehungsweise 35 %. Es ist also festzustellen, dass, zumindest gegenwärtig, die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans, unabhängig vom Alter, nicht vollumfänglich greift. Zunächst kann hier jedoch noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob dies ein generelles Phänomen ist, oder ob diese Erkenntnis vom Betrachtungszeitpunkt abhängt.

Eine andere wichtige Erkenntnis lässt sich jedoch durch die erzielten Ergebnisse gewinnen. Die in der wissenschaftlichen Literatur getroffene Einschätzung, der Flächennutzungsplan müsse

⁶⁶¹ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 2 – 3.

⁶⁶² Vgl. Atteslander, 2010, S. 267; Döring und Bortz, 2016, S. 99.

⁶⁶³ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

nach einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren neu aufgestellt werden,⁶⁶⁴ lässt sich durch die Ergebnisse dieser Forschungsfrage für die Gegenwart nicht bestätigen. Der Anteil der Parallelverfahren steigt zwar bis zum Ende dieses Alters von Flächennutzungsplänen kontinuierlich an, sinkt aber danach wieder. Dies bedeutet, dass die Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans, wenn dieser bereits älter als 15 Jahre ist, zunächst nicht schlechter wird als im Zeitraum zuvor. Erst zwischen der siebten und achten Altersstufe, also einem Alter von 35 bis 40 Jahren, erreicht der Anteil an Parallelverfahren deutlich höhere Werte. Der verzögerte aber dennoch einsetzende Anstieg des Anteils an Parallelverfahren, liegt im festgestellten schwachen positiven Zusammenhang zwischen der Altersstufe des Flächennutzungsplans und dem jeweiligen Anteil der Parallelverfahren begründet. Bei Koppitz und Schwarting wurde 2005 der Zeitraum von zehn bis 15 Jahren damit gerechtfertigt, dass dies einem von der Gemeinde überschaubaren Bedarfs- und Planungshorizont darstelle.⁶⁶⁵ Eine grundlegende wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung und Ausrichtung wäre über diesen Zeitpunkt hinaus nicht möglich. Darüber hinaus verweisen Koppitz und Schwarting auf die gesetzliche Vorgabe des § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB a. F., die eine Prüfung nach spätestens 15 Jahren vorschrieb.⁶⁶⁶ Diese Regelung wurde allerdings mit Art. 1 Nr. 3b des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte bereits 2007 wieder gestrichen.⁶⁶⁷ Die juristische Begründung in der Argumentation von Koppitz und Schwarting entfällt damit mittlerweile. Eine sozialwissenschaftliche Analyse wird dieser Annahme darüber hinaus nicht zu Grunde gelegt. Die Autoren sprechen zwar von der planerischen Praxis, die gezeigt habe, dass nach einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren der Flächennutzungsplan überarbeitet werden müsse.⁶⁶⁸ Jedoch wird diese Erkenntnis nicht belegt. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass zumindest der Zeitraum zwischen dem 16. und dem 35. Jahr nach Aufstellung der Flächennutzungsplanung nicht weniger genau hinsichtlich der wirtschaftlichen,

⁶⁶⁴ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 22, S. 260; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V; Wettemann-Wülk, 2015, S. 81.

⁶⁶⁵ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 22.

⁶⁶⁶ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 28.

⁶⁶⁷ Vgl. Erbguth, 2015, S. 78.

⁶⁶⁸ Vgl. Koppitz und Schwarting, 2005, S. 28.

gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen und Ausrichtungen überschaut werden kann als der Zeitraum zwischen dem fünften und dem 15. Jahr. Außerdem würden eventuell vorliegende Daten, auf denen die Aussagen von Koppitz und Schwarting basieren könnten, schon zu lange zurück liegen, um noch aktuelle Erkenntnisse begründen zu können. Belege, insbesondere sozialwissenschaftlich fundierte Daten, für den in Rede stehenden Zeitraum von zehn bis 15 Jahren werden jedoch auch in neueren Veröffentlichungen nicht genannt. So empfiehlt auch die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr im Jahr 2016 denselben Planungshorizont. Auf Daten, die diesen Zeitraum begründen würden, wird dabei jedoch nicht verwiesen.⁶⁶⁹ Auch Wettemann-Wülk bleibt sowohl eine juristische als auch eine sozialwissenschaftliche Begründung für ihren Hinweis auf den Planungshorizont von zehn bis 15 Jahren schuldig. Sie verweist lediglich auf die auch in dieser Arbeit schon erwähnte Veröffentlichung von Bunzel und Meyer aus dem Jahr 1996.⁶⁷⁰ Diese beinhaltet jedoch keine entsprechende Analyse.

In Ermangelung einer juristischen Begründung und in der bisherigen Ermangelung einer vorhandenen aussagekräftigen Datenbasis, kann für die Nennung und Begründung eines Planungshorizonts nunmehr die vorliegende Arbeit dienen. Der Planungshorizont kann auf 30 bis 35 Jahre beziffert und sozialwissenschaftlich substantiiert werden. Erst nach diesem Zeitraum ergeben sich entscheidende Verschlechterungen bei der Programmierungsfunktion und damit Handlungsbedarf.

Andersherum könnte man argumentieren, dass der Planungshorizont deutlich kürzer sein müsste. Schließlich ist im Zeitraum vom 1. bis zum 5. Jahr des Flächennutzungsplans die Quote der Parallelverfahren am niedrigsten (20 %). Das Aufstellungsverfahren eines Flächennutzungsplans ist jedoch komplex und dauert mehrere Jahre. Eine Gemeinde müsste also mit Abschluss eines Flächennutzungsplanverfahrens direkt wieder mit dem nächsten Verfahren beginnen. Dann entspräche dieses Vorgehen inhaltlich einer Steuerung über Bebauungspläne. Der Sinn der zeitlich aufeinander folgenden Flächennutzungs- und anschließenden Bebauungsplanung würde damit jedoch unterlaufen. Dieser Zeithorizont ist also dadurch ungeeignet.

⁶⁶⁹ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103.

⁶⁷⁰ Vgl. Wettemann-Wülk, 2015, S. 81.

Bei der weiteren Interpretation der Ergebnisse wird jedoch noch zu diskutieren sein, ob der empfohlene Planungshorizont von bis zu 35 Jahren bei unterschiedlichen Gemeindegrößen oder politisch-geographischen Lagen gegebenenfalls unterschiedlich zu bewerten ist.

F 1.0.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf?“

Hätten die aktuellen Einflussfaktoren eine höhere Bedeutung als die Einflussfaktoren in der Vergangenheit, so wäre der Anteil der Parallelverfahren in jüngerer Zeit bei allen Flächennutzungsplänen höher als in älteren Betrachtungszeiträumen. Dies ist aber nicht der Fall, sondern genau das Gegenteil trifft zu. Die Auswertung zeigt also, dass die aktuellen Entwicklungen, die oben als Problem dargestellt wurden, auf die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans keine stärkere Auswirkung haben, als dies ältere Einflussfaktoren hatten. Sie führen nicht zu einer vermehrten Aufstellung von Bebauungsplänen im Parallelverfahren. Das heißt aber nicht, dass der Anteil der Parallelverfahren niedrig wäre.

Fast zu jeder Zeit und unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans liegt der Anteil der Parallelverfahren bei über 20 %. Die Quote der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans ist also keine zeitlich beschränkte Erscheinungsform. Sie unterliegt zwar Veränderungen, betrifft aber nicht nur eine bestimmte Zeitspanne, in welcher die Programmierungsfunktion nicht vollumfänglich greifen würde.

Die Auswertung zeigt weiter, dass der Korrelationskoeffizient in beiden Zeiträumen einen schwachen positiven Zusammenhang zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem Anteil der Parallelverfahren beschreibt.⁶⁷¹ Die Maßzahlen sind in etwa gleich hoch. Dies verdeutlicht den in etwa gleich ausgeprägten Zusammenhang zwischen der Quote der Parallelverfahren und dem Alter des Flächennutzungsplans in beiden Betrachtungszeiträumen. Die oben beschriebenen Erkenntnisse gelten daher unabhängig vom Zeitpunkt der Betrachtung.

Die Programmierungsfunktion wirkt also längst nicht flächendeckend für alle Flächennutzungspläne. Das gilt auch dann, wenn der jeweilige Flächennutzungsplan aktuell

⁶⁷¹ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

ist. Die Quote der Parallelverfahren kann also weder mit einer möglichen Veralterung der Flächennutzungspläne begründet, noch als temporäre Erscheinung betrachtet werden.

F 1.1.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der Einwohnerzahl, im Parallelverfahren aufgestellt?“

Je kleiner die betrachtete Gemeinde ist, desto größer ist der Anteil an Parallelverfahren. Dies ist ein erster Hinweis auf Abstufungen in der Steuerungswirkung in Bezug auf die Gemeindegröße. Die Ergebnisse dieser Forschungsfrage reichen jedoch wiederum noch nicht zur Beantwortung der Frage aus. Die Verteilung könnte auch an einer Altersstruktur der Flächennutzungspläne in diesen Gemeinden liegen, welche zu einem hohen Anteil an Parallelverfahren führt. Möglicherweise gibt es hier entweder Abweichungen zur allgemeinen Feststellung des wirksamen Planungshorizonts, oder aber die Flächennutzungspläne in kleineren Gemeinden erreichen häufiger ein Alter von über 35 Jahren. Dies ist der Zeitraum, ab welchem der Anteil der Parallelverfahren deutlich steigt. Daher muss auch hier geklärt werden, ob die gewonnenen Ergebnisse bei dieser Forschungsfrage abhängig vom Alter der Flächennutzungspläne sind.

Auch diese Erkenntnis lässt sich in keinen Bezug zu bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen setzen. Liegen schon für die Ausgangsfrage bisher keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor, so gilt dies erst recht für die hier weiter differenzierte Frage nach der Quote in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl.

F 1.1.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Der Korrelationskoeffizient bei den Mittelstädten von 0,00 bedeutet, dass kein linearer Zusammenhang zwischen dem Alter des Flächennutzungsplans und dem jeweiligen Anteil der Parallelverfahren besteht.⁶⁷² Das Ergebnis der Forschungsfrage 1.1.0. gilt für die Mittelstädte unabhängig vom Alter des bestehenden Flächennutzungsplans. Der Korrelationskoeffizient

⁶⁷² Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

von 0,45 macht dagegen bei den Großstädten solch einen Zusammenhang in schwacher Form sichtbar.⁶⁷³ Je älter der Flächennutzungsplan ist, desto größer ist der Anteil an Parallelverfahren. Das Ergebnis der Forschungsfrage 1.1.0. ist in Bezug auf die Großstädte also am stärksten vom Alter des Flächennutzungsplans abhängig.

Die Ergebnisse zeigen demnach also zwei Aspekte auf. Einerseits ist eine Abhängigkeit des Anteils der Parallelverfahren von der Einwohnerzahl grundsätzlich gegeben. Vor allem bei jüngeren Flächennutzungsplänen ist der Anteil der Parallelverfahren desto geringer, je größer die Einwohnerzahl ist. Andererseits zeigt trotz dieser unterschiedlichen Ausprägung der Steuerungswirkung, dass diese in jedem Fall nur eingeschränkt zum Tragen kommt. Selbst im günstigsten Fall beträgt der Anteil der Parallelverfahren noch circa 20 %.

Ergänzend ist anzumerken, dass die in der Literatur ausgesprochene Empfehlung, den Flächennutzungsplan nach zehn bis 15 Jahren neu aufzustellen, gerade für Mittelstädte nicht bestätigt werden kann. Die Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans ändert sich für diese Gemeinden im betroffenen und dem daran anschließenden Zeitraum praktisch nicht. Auf die Notwendigkeit der weiteren Interpretation der Ergebnisse wurde bereits hingewiesen. Der herausgearbeitete Planungshorizont von 30 bis 35 Jahren kann aufgrund dieser Erkenntnisse noch differenziert werden. Eine solche Differenzierung nach Gemeindegröße ist in der wissenschaftlichen Literatur bisher nicht vorhanden. Die Gemeinden werden in dieser bislang einheitlich betrachtet. Hinsichtlich der Gemeindegröße gibt es keine differierenden Bewertungen oder Einschätzungen der Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans.⁶⁷⁴ In bisherigen Untersuchungen wurden auch noch nie sozialwissenschaftliche Daten gewonnen, die solch eine Differenzierung zugelassen hätten. Jedoch fehlt es auch an strukturierten Auseinandersetzungen in der Theorie. Der Ansatz der Differenzierung nach Gemeindegröße bei der Festlegung des Planungshorizonts fehlt in der bisherigen wissenschaftlichen Betrachtung vollständig. Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse in der relevanten wissenschaftlichen Literatur kann also nicht genommen werden.

⁶⁷³ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

⁶⁷⁴ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 22, S. 260; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V; Wettemann-Wülk, 2015, S. 81.

Die vorliegende Untersuchung zeigt jedoch, dass die Differenzierung nach Gemeindegröße für die Bewertung der Programmierungsfunktion wichtig ist. So zeigt sich, dass je kleiner die Gemeinde ist, desto länger der Planungshorizont des Flächennutzungsplans sein kann, ohne dass der Anteil der Parallelverfahren nennenswert zunimmt.

F 1.1.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren in Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

Mit dieser Forschungsfrage wird geklärt, ob die Quoten der Parallelverfahren in den einzelnen Kategorien zur Gemeindegröße nur ein temporäres Phänomen sind oder eine grundsätzliche Gültigkeit besitzen. Dies geschieht durch die Analyse der Programmierungsfunktion in den einzelnen Größenkategorien und der möglichen Veränderung im Laufe der Zeit. Tatsächlich ist die Quote abhängig vom Betrachtungszeitraum. In allen Größenkategorien und bei jedem Alter des Flächennutzungsplans liegt der Anteil der Parallelverfahren im jüngeren Betrachtungszeitraum niedriger als im älteren. Die oben diskutierten Ergebnisse zur Abhängigkeit vom Betrachtungszeitraum sind daher ihrerseits nicht abhängig von der Gemeindegröße, sondern allgemeingültig. Weiter verdeutlichen die Ergebnisse, dass die beschriebenen Problemfelder unabhängig von der Gemeindegröße, zumindest bislang, keine negativen Auswirkungen auf die Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans haben. Im Gegenteil. Die Tatsache, dass die Anteile der Parallelverfahren, unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, bei einem länger zurück liegenden Betrachtungszeitraum durchweg höher waren, als bei einem jüngeren Betrachtungszeitraum, lässt den Schluss zu, dass die Einwirkungen in jüngerer Vergangenheit unabhängig von der Gemeindegröße sogar geringer wurden, oder anders ausgedrückt, dass die Programmierungsfunktion besser zum Tragen kommt. Wie weit diese Programmierungsfunktion tatsächlich reicht ist jedoch noch zu diskutieren.

Denn weiter zu beachten ist darüber hinaus jedoch die Feststellung, dass auch hier wieder selbst im günstigsten Fall, ein nennenswerter Anteil der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt wird.

F 1.2.0: „Wie viel Prozent der Bebauungspläne werden in Gemeinden, abhängig von der politisch-geographischen Lage, im Parallelverfahren aufgestellt?“

Die Quote der Parallelverfahren weist in den drei politisch-geographischen Kategorien eine gewisse Bandbreite auf. Dies deutet darauf hin, dass es für die Programmierungsfunktion regionale, also von der politisch-geographischen Lage abhängigen, Unterschiede geben könnte. Die Ergebnisse zeigen, dass die Quote der Parallelverfahren in Südbayern höher ist als in Ostbayern und dort wiederum höher als in Franken. Die Ursachen für diese Unterschiede müssen jedoch hinterfragt werden. Damit verbunden ist auch die Frage, ob die gewonnenen allgemeinen Ergebnisse zu den Parallelverfahren relativiert werden müssen. Möglicherweise sind sie nur oder zumindest überwiegend auf regionale Voraussetzungen zurückzuführen. Andererseits könnten die regionalen Unterschiede wiederum auch von einer unterschiedlichen Altersstruktur der Flächennutzungspläne herrühren.

Wie bei den Erkenntnissen der Parallelverfahren in Abhängigkeit zur Gemeindegröße, lässt sich auch hier kein Bezug zu bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen herstellen. Auch hinsichtlich dieser Differenzierung gibt es keine relevanten wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

F 1.2.1: „Wie gliedert sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans?“

Das Ergebnis der Forschungsfrage 1.2.0. ist vom Alter des Flächennutzungsplans abhängig. Während bei Stufe 1 noch Südbayern die geringste Quote aufweist und danach erst Franken und dann Ostbayern folgen, dreht sich dieser Effekt bei älteren Flächennutzungsplänen. Zwischen der zweiten und der dritten Altersstufe sind die Anteile in den verschiedenen Lagen fast gleich. Die absoluten Zahlen von oben müssen daher relativiert werden. Die differierenden Gesamtwerte liegen demnach am unterschiedlichen Alter der Flächennutzungspläne in den verschiedenen politisch-geographischen Lagen.

Die Ergebnisse zeigen also zwei Aspekte auf. Einerseits ist eine Abhängigkeit des Anteils der Parallelverfahren von der politisch-geographischen Lage viel geringer als von der Gemeindegröße. Zudem bestätigt sich auch hier wieder, dass die Programmierungsfunktion

nur eingeschränkt zum Tragen kommt. Der Anteil der Parallelverfahren liegt in allen politisch-geographischen Lagen fast zu allen Altersstufen des Flächennutzungsplans bei über 20 %. Auf die mögliche Notwendigkeit der weiteren Interpretation der Ergebnisse hinsichtlich des Planungshorizonts soll auch hier eingegangen werden. Eine Differenzierung nach politisch-geographischer Lage ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht zu finden.⁶⁷⁵ Eine Bezugnahme ist also auch hier nicht möglich. Aufgrund der geringeren Abhängigkeit des Planungshorizonts von der politisch-geographischen Lage im Vergleich zur Gemeindegröße, muss hier nicht weiter differenziert werden. Jedoch ist festzustellen, dass nunmehr eine Datenbasis vorliegt, die den Verzicht auf eine Differenzierung auch begründet. In bisherigen wissenschaftlichen Veröffentlichungen gibt es keinen Hinweis auf eine Datenbasis, aus der sich eine undifferenzierte Betrachtung der Programmierungsfunktion hinsichtlich der politisch-geographischen Lage ableiten lässt.

F 1.2.2: „Wie entwickelt sich die Quote der Parallelverfahren, abhängig von der politisch-geographischen Lage, in Abhängigkeit zum Alter des bestehenden Flächennutzungsplans, im zeitlichen Verlauf?“

Mit dieser Forschungsfrage wird geklärt, ob die Quoten der Parallelverfahren in den verschiedenen politisch-geographischen Lagen allgemeingültig oder nur ein temporäres Phänomen sind. Dabei zeigt sich, dass spätestens ab der dritten Altersstufe des Flächennutzungsplans in allen politisch-geographischen Lagen der Anteil der Parallelverfahren im jüngeren Betrachtungszeitraum geringer ist als beim länger zurückliegenden Betrachtungszeitraum. Dies bestätigt den oben bereits aufgezeigten Trend, dass die Einwirkungen im jüngeren Betrachtungszeitraum nicht gravierender waren als die im älteren. Die oben diskutierten Ergebnisse zur Abhängigkeit vom Betrachtungszeitraum sind daher ihrerseits nicht abhängig von der politisch-geographischen Lage, sondern allgemeingültig. Ergänzend ist auch hier wiederum ein in allen Varianten vorhandener Anteil an Parallelverfahren festzustellen.

⁶⁷⁵ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 22, S. 260; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V; Wettemann-Wülk, 2015, S. 81.

8.1.1.2. Forschungsfrage 2

F 2: „Erfüllt der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet?“

Bunzel und Meyer haben sich bereits 1996 in ihrer bereits erwähnten Untersuchung von 750 deutschen Städten und Gemeinden kritisch mit dem planvollen Steuern durch den Flächennutzungsplan auseinandergesetzt. Zwar wurden in dieser Untersuchung nur die inhaltlichen Gründe für Neuaufstellungen erfasst und keine Anteile der Parallelverfahren berechnet. Jedoch kamen sie zu dem Ergebnis, dass in großen deutschen Städten fünf- bis sechsmal jährlich der Flächennutzungsplan geändert wurde. Einerseits beweist dies nach Ansicht von Bunzel und Meyer zwar eine gewisse Flexibilität des Flächennutzungsplans. Andererseits könnten diese häufigen Änderungen auch als ein Indiz dafür genommen werden, dass keine planvolle Steuerung, sondern eine Strategie des sogenannten „muddling through“ vorliege.⁶⁷⁶ Noch weiter zurück liegend beschreibt Seewald ebenfalls eine Schwäche des Flächennutzungsplans hinsichtlich seiner Programmierungsfunktion. Seewald beschreibt seine Überlegungen auf Basis einer wissenschaftlichen Arbeit zu einem anderen Thema, bei welchem ihm der Funktionsverlust aufgefallen ist. Dabei manifestierte sich bei ihm die Erkenntnis, dass der Flächennutzungsplan bei einer simultanen Entwicklung von Bebauungsplan und Flächennutzungsplan grundsätzlich wohl nicht mehr als Vorstufe des Bebauungsplans betrachtet werden kann. Seiner Ansicht nach kommt es zum Funktionsverlust für den Flächennutzungsplan.⁶⁷⁷ Eine spezifische empirische Datenerhebung wird bei Seewald jedoch nicht beschrieben. Eine Bezugnahme der hier gewonnenen Ergebnisse auf Daten Seewalds kann also nicht erfolgen. Im Übrigen wäre ohnehin auch hier, selbst bei Vorliegen von empirischen Daten, die Aktualität und damit die Möglichkeit einer Bezugnahme zu verneinen. Diese mittlerweile Jahrzehnte alten Vermutungen, hinsichtlich eines „muddling through“, beziehungsweise hinsichtlich eines „Funktionsverlusts“, können zumindest teilweise bestätigt werden. Der Flächennutzungsplan erfüllt seine Funktion als

⁶⁷⁶ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 2 - 3.

⁶⁷⁷ Vgl. Seewald, 1981, S. 853.

planungsbindendes Programm, das die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet, nicht vollständig. Die Untersuchung hat gezeigt, dass bei kreisfreien Städten in Bayern immer mindestens 20 % der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt werden. Diese Quote kann dabei nicht mit einer Veraltung der Flächennutzungspläne begründet werden. Die Quote ist darüber hinaus auch keine temporäre Erscheinung. In diesen mindestens 20 % der Fälle ist damit das Kernelement des kommunalen Flächennutzungsplans nicht erfüllt. Eine vollständige Programmierungsfunktion liegt demnach mindestens in 20 % der Fälle nicht vor. Geht man von einem Planungshorizont aus, der zumindest bis zu 15 Jahre reicht, so ist die Programmierungsfunktion, abhängig von der Gemeindegröße, sogar in noch weniger Fällen gegeben. Gleiches gilt für den zeitlich darüber hinaus reichenden Planungshorizont. Insgesamt wird also durch den Flächennutzungsplan die konkrete Bauleitplanung nur eingeschränkt vorbereitet und rahmensetzend gebunden.

Hinsichtlich der Programmierungsfunktion ist nach der Gemeindegröße zu differenzieren. Je kleiner die kreisfreie bayerische Stadt ist, desto geringer ist die Steuerungswirkung. Damit ist auch die Funktion als planungsbindendes Programm umso geringer erfüllt, umso weniger Einwohner die Gemeinde hat. Eine Differenzierung nach politisch-geographischer Lage ist dagegen kaum relevant.

Der Umkehrschluss, dass die planungsbindende Funktion in allen übrigen Fällen greift, also in allen Fällen in denen der Bebauungsplan nicht im Parallelverfahren aufgestellt wurde, ist im Übrigen nicht zulässig. Bei vielen Bebauungsplänen im bereits verdichteten Stadtbereich, aber auch im an den Rand der Bebauung angrenzenden Außenbereich, ist die Vorprägung der betroffenen Flächen oder des Umfelds so stark ausgebildet, dass aufgrund des Abwägungsgebots hinsichtlich nachbarschützender baurechtlicher Einschränkungen faktisch kein anderer Gebietstyp im Bebauungsplan festgelegt werden kann. Somit ist in diesen Fällen, in denen der Bebauungsplan keinen neuen Gebietstyp festlegt, nicht zwingend auf eine planungsbindende Funktion des Flächennutzungsplans zurückzuführen. Vielmehr sind die bestehenden baulichen Umstände und rechtlichen Beschränkungen für die Bebauungsplanung rahmensetzend. Diese Feststellung verdeutlicht eine noch größere Einschränkung der Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans. Eine vollumfängliche vorbereitende und rahmensetzend bindende Programmierungsfunktion kann durch den Flächennutzungsplan also in weiten Teilen nicht erreicht werden.

Bogumil und Jann beschreiben bereits 2005 die Überforderung des politisch-administrativen Systems in Deutschland hinsichtlich einer wirklich vollumfänglichen integrierten Entwicklungsplanung für einen längeren Zeitraum.⁶⁷⁸ Dieser Einschätzung muss, auf Grundlage der in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse, hinsichtlich der Flächennutzungsplanung zugestimmt werden. Aufgrund der hohen Quote an Parallelverfahren, den sich reduzierenden Einfluss des Flächennutzungsplans bei kleineren Gemeinden und der Berücksichtigung der faktisch vorgegebenen Gebietseinschränkungen ist festzustellen, dass der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Programm nicht in ausreichendem Maße erfüllt.

8.1.1.3. Forschungsfrage 3

F 3: „Ist der Flächennutzungsplan ein geeignetes kommunales Steuerungsinstrument?“

Bei der Beurteilung des Flächennutzungsplans als geeignetes kommunales Steuerungsinstrument muss zwischen einem möglichen Funktionsverlust und einem Bedeutungsverlust unterschieden werden. Angesichts der Möglichkeiten, die die rechtmäßige Anwendung des Parallelverfahrens bietet, spricht Seewald, wie oben dargestellt, von einem möglichen Funktionsverlust.⁶⁷⁹ Oben wurde bereits herausgearbeitet, dass die Programmierungsfunktion tatsächlich nicht in ausreichendem Maße erfüllt wird.

Dies führt jedoch nicht automatisch zur Falsifizierung der Hypothese („Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument.“). Für eine argumentative Auseinandersetzung muss das gesamte Spektrum der Aufgaben des Flächennutzungsplans berücksichtigt werden. Dieses Spektrum reicht, wie oben dargestellt, über die Programmierungsfunktion für die Bebauungspläne hinaus.⁶⁸⁰ Zur Beurteilung der Eignung als kommunales Steuerungsinstrument, muss die Funktion des Flächennutzungsplans als planungsbindendes Instrument in Relation zu diesem gesamten Spektrum seiner Aufgaben

⁶⁷⁸ Vgl. Bogumil und Jann, 2005, S. 138.

⁶⁷⁹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Seewald, 1981, S. 853.

⁶⁸⁰ Vgl. hierzu Ausführungen zu 2.1.3.2.

gesetzt werden. Eine in weiten Teilen nicht ausreichend ausgeprägte Funktion des Kernelements ist also noch kein Beleg dafür, dass der Flächennutzungsplan insgesamt als kommunales Steuerungsinstrument ungeeignet ist. Schließlich gibt es noch immer eine Teilerfüllung des Kernelements und keine Belege dafür, dass die weiteren Aufgaben und rechtlichen Wirkungen nicht greifen würden. Nur wenn die Programmierungsfunktion, also das Kernelement, überhaupt nicht oder in einem kaum noch ausgeprägten Umfang zum Tragen kommen würde, würde dies zu einer Verneinung der Eignung als kommunales Steuerungsinstrument führen. Die weiteren Aufgaben und rechtlichen Wirkungen wären dann in ihrer Bedeutung zu gering, um ein völliges Wegbrechen des Kernelements relativieren zu können. Erst eine solche Erkenntnis würde also zur Falsifizierung der Hypothese führen. Ein Verlust oder ein weitest gehender Verlust der Programmierungsfunktion liegt jedoch trotz aller Einschränkungen nicht vor. Die Steuerungswirkung entfällt folglich nicht gänzlich und die Hypothese kann somit nicht falsifiziert werden.

Die Frage nach einem möglichen Bedeutungsverlust, wie ihn Löhr 1995 diskutiert, ist dagegen anders einzuschätzen.⁶⁸¹ Löhr formulierte schon damals den Gedanken, dass die Kriterien für die Entscheidung über Flächennutzungen kaum auf einer gesamtstädtischen Konzeption und Abschätzung beruhen, sondern von punktuellen, räumlich beziehungsweise fachlich beschränkten Anlässen ausgehen.⁶⁸² Der Begriffszusatz des Verlusts suggeriert jedoch, diese Bedeutung hätte in jedem Fall schon einmal vorgelegen und wäre dann verschwunden. Hierzu soll und kann die vorliegende Untersuchung jedoch keine Antwort geben. Besser geeignet ist hier also die Analyse der gegenwärtigen Bedeutung. In der vorliegenden Untersuchung wurde aufgedeckt, dass der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Programm in weiten Teilen gegenwärtig nicht erfüllt. Dies deckt sich somit mit den Vermutungen Löhrs. Die ihm zugedachte rechtliche Aufgabe erfüllt der Flächennutzungsplan also nicht vollumfänglich. Folglich ist dieser zwar als kommunales Steuerungsinstrument nicht ungeeignet, kann als solches aber auch nicht die große, ihm ursprünglich zugedachte, Bedeutung haben. Der Bedeutungsverlust wie ihn Löhr beschreibt beziehungsweise, auf Basis der Ergebnisse aus der vorliegenden Datenerhebung, die eingeschränkte Bedeutung kann durch diese Arbeit bestätigt werden.

⁶⁸¹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Löhr, 1995, S. 229 - 232.

⁶⁸² Vgl. Löhr, 1995, S. 234.

Durch die vorliegende Untersuchung wurde also eine erhebliche Schwachstelle identifiziert und erstmals durch eine empirische Datenerhebung und –interpretation wissenschaftlich bewertet. Zwar kann in Anbetracht dieser aufgedeckten Schwachstelle die Hypothese argumentativ nicht zweifelsfrei falsifiziert werden. Jedoch kann eine relative Aussage gemacht werden. So kann festgestellt werden, dass je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer sind auch die Bedeutung und damit die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument. Diese Erkenntnis ist in der wissenschaftlichen Diskussion völlig neu. Erstmals wird die Erkenntnis empirisch bewiesen, dass die Steuerungswirkung von der Gemeindegröße abhängt. Die bisherige wissenschaftliche Literatur zur Flächennutzungsplanung differenziert hier nicht.

8.1.2. Forschungsfragen 4.0.0 – 4.2.0

F 4.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Ein wichtiger Grund für die Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans ist der nicht ausreichend berücksichtigte Bedarf an Wohngebieten. Kein Gebietstyp wurde nachträglich so häufig festgesetzt. Ein weiterer wichtiger Grund ist die nachträgliche Festsetzung von Sonder- und Gewerbegebieten. Der Außenbereich wurde fast nie neu festgesetzt, was zeigt, dass der Versiegelungsbedarf fast nie zu hoch in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt wurde. Diese Erkenntnisse können für das Verständnis der eingeschränkten Programmierungsfunktion aufschlussreich sein. Um zu analysieren, ob diese Erscheinung nur temporär auftritt oder allgemeingültig ist, muss jedoch noch die Entwicklung im zeitlichen Verlauf betrachtet werden.

Eine Bezugnahme auf wissenschaftliche Literatur kann nicht erfolgen. Für diese, wie auch für die folgenden Forschungsfragen bis inklusive F 5.2.0 gibt es keine veröffentlichten und diskutierten Datenerhebungen.

F 4.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf festgesetzt?“

Der Bedarf an nachträglich festgesetzten Wohngebieten wird seit einigen Jahren ein immer wichtigerer Grund für Parallelverfahren. Die Tendenz ist über einen Zeitraum von zehn Jahren steigend. Der Korrelationskoeffizient von 0,43 beschreibt diesen, wenn auch schwachen, Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt und dem Anteil der Parallelverfahren, die durch neu festgesetzte Wohngebiete ausgelöst werden.⁶⁸³ Hieraus ergibt sich die Vermutung, dass die Gemeinden tatsächlich nicht in der Lage sind, die Bevölkerungsentwicklung adäquat einzuschätzen. Der nicht ausreichend kalkulierte beziehungsweise nicht ausreichend kalkulierbare Bedarf an Wohnraum scheint ein Hauptgrund für eine Beeinträchtigung der Programmierungsfunktion zu sein. Der mittelfristige Planungshorizont des Flächennutzungsplans konnte diesen Bedarf, vor allem in jüngerer Zeit, offenbar nicht ausreichend berücksichtigen. Eine Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion liegt also hierin begründet. Diese Begründung wird im weiteren Verlauf der Untersuchung noch eingehender analysiert.

Der Anteil der nachträglich festgesetzten Gewerbe- und Sondergebiete verringert sich dagegen kontinuierlich. Die Korrelationskoeffizienten von -0,42 und -0,24 zeigen diesen schwachen Zusammenhang zwischen dem Betrachtungszeitpunkt und dem Anteil dieser Baugebietstypen an den Parallelverfahren.⁶⁸⁴ Die beschriebenen Problematiken aus diesem Bereich scheinen in jüngster Zeit also auch an Bedeutung für die Beeinträchtigung der Programmierungsfunktion abzunehmen.

F 4.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Nachdem oben bereits festgestellt wurde, dass die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans stark von der Größe der Gemeinde abhängig ist, ist es entscheidend, die Häufigkeit der Gebietstypen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße zu analysieren. Und auch hier zeigt diese Analyse bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Größenkategorien.

⁶⁸³ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

⁶⁸⁴ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

Während bei der undifferenzierten Betrachtung ein stetig wachsender Anteil an nachträglich festgesetzten Wohngebieten zu verzeichnen ist, zeigt sich bei der differenzierten Betrachtung ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und neufestgesetzten Gebietstypen. Betrachtet werden die Gewerbe- und Sondergebiete im Block. Beide dienen im weiteren Sinne gewerblichen Nutzungen. Der Anteil der neufestgesetzten Gewerbe- und Sondergebiete ist umso größer, je kleiner die Gemeinde ist. Sind also die neufestgesetzten Wohngebiete insgesamt der häufigste Grund für die eingeschränkte planungsbindende Funktion, so sind es dort, wo diese Funktion am wenigsten zum Tragen kommt, die neu festgesetzten Sonder- und Gewerbegebiete. Die in Abhängigkeit zur Gemeindegröße abnehmende Steuerungsfunktion ist also hauptsächlich mit dem nachträglichen Bedarf an Sonder- und Gewerbegebieten in diesen Gemeinden zu begründen. Die beschriebenen Einwirkungen sind hier also durchaus virulent. Die Bedeutung der neu festgesetzten Wohngebiete für die Gesamtbetrachtung ergibt sich dagegen hauptsächlich aus deren Anteil an Parallelverfahren in Großstädten.

F 4.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Die Analyse in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage ist dagegen weniger aufschlussreich. Nachdem keine Abhängigkeit der Steuerungswirkung von dieser Lage festgestellt wurde, müssen auch die Ursachen nicht vertieft untersucht werden. Franken und Ostbayern weisen kaum nennenswerte Unterschiede bei den Anteilen an neu festgesetzten Gebietstypen auf. Die relative Häufigkeit der neu festgesetzten Wohngebiete in Südbayern erscheint nicht systemrelevant.

8.1.3. Forschungsfragen 5.0.0 – 5.2.0

F 5.0.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Die nicht ausreichend berücksichtigten Gebietstypen haben ein Spiegelbild in den zu häufig festgesetzten Gebietstypen als Ursache für die Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans. Der Außenbereich ist mit Abstand der häufigste nachträglich veränderte Gebietstyp. Die Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan und die damit verbundenen, mangelhaft gesteuerten, Anpassungen gehen zu Lasten des Außenbereichs. Der Versiegelungsbedarf wird also fast immer zu gering in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt. Oder anders ausgedrückt: Die Gemeinden legen in der Flächennutzungsplanung zunächst großen Wert auf die Erhaltung des Außenbereichs und verändern diese Sichtweise unter dem Eindruck der Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan. Auch hier muss jedoch noch der zeitliche Verlauf betrachtet werden, um analysieren zu können, ob diese Erscheinung nur temporär auftritt oder allgemeingültig ist.

F 5.0.1: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf verändert?“

Die Entwicklung im zeitlichen Verlauf zeigt sich bei den nachträglichen Veränderungen konstanter als bei der Betrachtung der nachträglichen Festsetzungen. Gab es bei den nachträglichen Festsetzungen Verschiebungen bei den Mehrheitsverhältnissen der einzelnen Gebietstypen, so ist hier festzustellen, dass der Außenbereich, bei einigen Schwankungen, dauerhaft in knapp der Hälfte der Fälle von den nachträglichen Veränderungen betroffen ist. Der Korrelationskoeffizient von 0,00 zeigt, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Betrachtungszeitpunkt und dem Anteil des Außenbereichs als nachträglich veränderter Gebietstyp an den Parallelverfahren gibt.⁶⁸⁵ Auch bei den anderen betroffenen Gebietstypen ist keine so stark ausgeprägte Veränderung zu beobachten wie bei den nachträglichen Festsetzungen. Der Betrag der Korrelationskoeffizienten liegt bei den nachträglichen Veränderungen bei maximal 0,25, während er bei den nachträglichen Festsetzungen bei bis zu 0,42 liegt. Der Anteil der jeweiligen veränderten Gebietstypen ist also von nahezu gleichbleibender Bedeutung für die Einschränkung der Programmierungsfunktion. Es gibt, wenn überhaupt, nur sehr schwache Zusammenhänge zwischen dem Betrachtungszeitpunkt

⁶⁸⁵ Vgl. Natrop, 2015, S. 254.

und dem Anteil der Gebietstypen an den Parallelverfahren. Die oben beschriebene Verteilung der Anteile der Baugebietstypen an den Parallelverfahren ist also allgemeingültig.

F 5.1.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer Einwohnerzahl, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Der Außenbereich ist der wichtigste Gebietstyp bei der Betrachtung der nachträglichen Veränderungen. Deshalb steht die Analyse dieses Typs auch im Mittelpunkt bei der Beantwortung dieser Frage. Für die verschiedenen Größenkategorien ist jedoch keine direkte Abhängigkeit zwischen Gemeindegröße und der Quote für den Außenbereich erkennbar. Die Erkenntnisse zum Außenbereich als am häufigsten nachträglich veränderten Gebietstyp sind daher also unabhängig vom Betrachtungszeitraum und unabhängig von der Gemeindegröße gültig.

F 5.2.0: „Welche Gebietstypen werden von den Gemeinden, abhängig von ihrer politisch-geographischen Lage, am häufigsten in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Die Anteile der nachträglich veränderten Gebietstypen sind in allen drei politisch-geographischen Kategorien ähnlich ausgeprägt. Auch hier zeigt sich wieder, dass es keine besonderen Unterschiede hinsichtlich dieser Einteilung ergibt. Dadurch bestätigt sich wiederum, dass die politisch-geographische Lage keinen besonderen Einfluss auf die Gesamtbetrachtung zur planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans hat. Die Erkenntnisse zum Außenbereich, als am häufigsten nachträglich geänderten Gebietstyp, sind also nicht nur unabhängig von Betrachtungszeitraum und Gemeindegröße, sondern auch unabhängig von der politisch-geographischen Lage.

8.1.4. Forschungsfragen 6 – 8

F 6: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan festgesetzt?“

Der nicht ausreichend berücksichtigte Bedarf an Wohngebieten wurde bereits als wichtiger Grund für die Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans ausgemacht. Die Gründe hierfür liegen zwar auf der Hand, können nun aber auch empirisch bestätigt werden. Die Vermutung bezog sich auf das Problem der Gemeinden, nicht in der Lage zu sein oder sein zu können, die Bevölkerungsentwicklung adäquat einzuschätzen und dadurch den Wohnbedarf ausreichend präzise zu kalkulieren. Die Ergebnisse zeigen, dass tatsächlich fast immer der Grund für die nachträgliche Festsetzung von Wohngebieten der Bedarf an Wohnraum war. Somit kann ein Kausalzusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans begründet werden. Der herausgearbeitete Einflussfaktor der Bevölkerungsentwicklung führt zu einem veränderten Wohnbedarf, welcher bei der Flächennutzungsplanung nicht absehbar war beziehungsweise dies nicht sein konnte. Dieser Wohnbedarf führt zu einem verstärkten Bedarf an Wohngebieten, welche noch nicht in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt wurden. Dies führt im nächsten Schritt zum Unterlaufen der eigenen mittelfristigen Planung der Gemeinde. Hieraus ergibt sich also empirisch belegbar eine Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion.

Gesondert zu betrachten sind hier jedoch noch die nachträglich neu festgesetzten Gebietstypen bei den kleineren Gemeinden. Bei diesen nimmt die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung ab. Je kleiner die Gemeinde ist, desto größer ist der Anteil an neufestgesetzten Sonder- und Gewerbegebieten. Daher muss für diese Gebietstypen ebenfalls ein Hauptaugenmerk bei der Interpretation der Ergebnisse gelegt werden. Bei den Sondergebieten wurde festgestellt, dass hauptsächlich die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, knapp gefolgt von der Energiewende, ursächlich für die Neufestsetzung ist. Bei den Gewerbegebieten ist die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung mit großen Abstand der wichtigste Auslöser für solche Neufestsetzungen. Die Energiewende spielt hier nur eine untergeordnete Rolle. Analog zur obigen Begründung ist bei den kleineren Gemeinden die

Einwirkung der wirtschaftlichen Entwicklung, sowie in deutlich weniger wichtigem Umfang die Energiewende, kausal für die Einschränkung des Flächennutzungsplans als planungsbindendes Programm und damit für die Steuerungsfunktion insgesamt.

Auch beim Themenkomplex der Begründungen kann kein Bezug zur bisherigen wissenschaftlichen Literatur hergestellt werden, da auch hier bislang keine entsprechenden empirischen Erkenntnisse veröffentlicht wurden. Bunzel und Meyer verweisen in ihrer Studie lediglich auf die Gründe der Städte für Neuaufstellungen. Dabei zeigte sich, dass Gebietsreformen den häufigsten, in der Gegenwart aber größtenteils überholten, Grund darstellten. Weitere wichtige Gründe waren, der Studie zu Folge, vor allem die erschöpften Bauflächen. Woher die Erschöpfung der Bauflächen herrührte, wird jedoch nicht diskutiert. Selten stellten noch veränderte politische oder allgemeine Rahmenbedingungen, insbesondere ein gewachsenes Umweltbewusstsein, die Gründe für Neuaufstellungen dar.⁶⁸⁶ Zwar zeigen sich Parallelen zu den in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnissen. Mangelnde Bauflächen, also vormals eingeplanter und nun überplanter Außenbereich, werden in der genannten Studie als Gründe für die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen genannt, so wie hier der Außenbereich als der am häufigsten nachträglich veränderte Gebietstyp erkannt wird. Jedoch bezieht sich die Studie von Bunzel und Meyer nicht auf Gründe für Parallelverfahren, sondern auf Gründe für die vollständige Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen. Zudem fehlen in der Veröffentlichung Angaben zur anteilmäßigen Verteilung der Begründungen. Die Studie bezieht sich also nicht nur auf eine mehr als zwei Jahrzehnte zurückliegende Zeit, sondern hatte auch einen anderen Untersuchungsgegenstand und eine geringere Erkenntnistiefe.

F 7: Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan verändert?“

Bei der Analyse der Begründungen der nachträglichen Abweichungen muss der Gebietstyp des Außenbereichs in den Vordergrund gerückt werden. Nachdem dieser unabhängig von Gemeindegröße, von politisch-geographischer Lage und vom Betrachtungszeitraum am häufigsten betroffen ist, stellt er die wichtigste Kategorie dar. Bei dieser Gesamtbetrachtung

⁶⁸⁶ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 3.

zeigt sich, dass der Bedarf an Wohnraum am häufigsten Auslöser für nachträglich veränderte Außenbereiche im Rahmen eines Parallelverfahrens ist. Dies verdeutlicht wieder den Kausalzusammenhang zwischen der Einwirkung des sich verändernden Wohnbedarfs auf die mittelfristige Planung der Gemeinde und sich einer daraus ergebenden Verminderung der Steuerungswirkung. Dies verdeutlicht noch einmal die Erkenntnis, dass sich aus der nicht ausreichend präzise kalkulierbaren Bevölkerungsentwicklung eine Schwachstelle in der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans ergibt.

Gleiches gilt für die Einwirkungen durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und die Energiewende. Auch dieser Bereich kann aufgrund seiner unvorhersehbaren Entwicklung in der Flächennutzungsplanung nicht ausreichend berücksichtigt und abgebildet werden. Die Einschränkung der Programmierungsfunktion ist die kausale Folge. Die Einwirkungen durch eigene Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinde oder durch andere Träger stellen dagegen kein großes Problem für die planungsbindende Funktion der Flächennutzungsplanung dar.

An dieser Stelle werden die unterschiedlichen Erkenntnistiefen der Studie von Bunzel und Meyer einerseits und dieser Arbeit andererseits deutlich. Bunzel und Meyer stellen zwar fest, dass die Bauflächen zu gering sind, gehen in der Analyse jedoch nicht darauf ein woher dieser Mangel rührt.⁶⁸⁷ Die vorliegende Arbeit liefert hierzu jedoch Erkenntnisse.

F 8: „Mit welchen Begründungen werden von den Gemeinden Gebietstypen in Abweichung zum bisherigen Flächennutzungsplan, im zeitlichen Verlauf, festgesetzt oder verändert?“

Die Analyse des zeitlichen Verlaufs zeigt auf, welche Einwirkungsfaktoren sich im Laufe der Zeit verändert haben. Unabhängig von den nachträglich neu festgesetzten beziehungsweise geänderten Gebietstypen zeigt sich dabei vor allem ein bestimmter signifikanter Verlauf. Der veränderte Bedarf an Wohnraum gewinnt in der Gesamtbetrachtung zunehmend an Bedeutung. Im zeitlichen Verlauf ist dieser Bedarf immer häufiger eine Grund für Parallelverfahren und damit eine Einschränkung für die planungsbindende Funktion des Flächennutzungsplans. Angesichts der Erkenntnis, dass im jüngeren Betrachtungszeitraum der Anteil der Parallelverfahren insgesamt geringer ist als im älteren Betrachtungszeitraum, ist der Bedeutung der Thematik der Bevölkerungsentwicklung, mit dem genau entgegengesetzten

⁶⁸⁷ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 3.

Trend, besonders hervorzuheben. Die unabsehbaren Planungserfordernisse beim Wohnbedarf könnten sich zukünftig als Problem für die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans in größeren Gemeinden entwickeln. In diesen Gemeinden ist die Vergrößerung des Wohnbedarfs am häufigsten für Parallelverfahren ursächlich. Steigen die nicht vorhersehbaren Einwirkungen, so kann dies Auswirkungen für die großen Gemeinden haben. Setzt sich der Trend weiter so fort, verliert der Flächennutzungsplan dort möglicherweise weiter an Bedeutung und die bessere Steuerungsfunktion in den großen Städten im Vergleich zu den kleineren wird obsolet.

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und auch die in den politischen Fokus gerückte Energiewende sind zwar noch in ungefähr der Hälfte aller Fälle die Ursache. Ihr Einfluss sinkt jedoch konstant. Nimmt man den insgesamt geringeren Anteil von Parallelverfahren im jüngeren Betrachtungszeitraum mit in die Betrachtung auf, so kann festgestellt werden, dass die Bedeutung dieser Entwicklungen rückläufig ist.

Der Anteil der Infrastrukturmaßnahmen nimmt insgesamt ab.

8.1.5. Zusammenfassung der Wertung

Die Auswertung der Ergebnisse lässt sich in elf zentrale Erkenntnisse zusammenfassen:

1. Unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans werden mindestens 20 % der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt. Diese Mindestquote gilt unabhängig von der Gemeindegröße und unabhängig von der politisch-geographischen Lage der Gemeinde. Außerdem ist diese Mindestgröße keine temporäre Erscheinung sondern allgemeingültig.
2. Die in der wissenschaftlichen Literatur vorzufindende Einschätzung, der Flächennutzungsplan müsse nach einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren neu aufgestellt werden, lässt sich durch die empirische Untersuchung und Analyse nicht begründen. Ein Planungshorizont von 30 bis 35 Jahren ist in der praktischen Anwendung besser geeignet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je kleiner die Gemeinde ist, desto länger der Planungshorizont sein sollte.

3. Die gegenwärtigen Einflüsse auf die Flächennutzungsplanung wirken nicht stärker als die Einflüsse in der Vergangenheit.
4. Der Flächennutzungsplan erfüllt seine Funktion als planungsbindendes Programm, welches die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet, nicht vollständig.
5. Die Hypothese „Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument“ kann nicht zweifelsfrei falsifiziert werden.
6. Der Flächennutzungsplan hat nicht die ihm vom Gesetzgeber zugedachte Bedeutung.
7. Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist auch die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument ist.
8. Insgesamt werden Wohngebiete am häufigsten neu festgesetzt. Die Tendenz dazu steigt weiter an. In den kleineren Gemeinden werden Sonder- und Gewerbegebiete am häufigsten nachträglich neu festgesetzt.
9. Der Gebietstyp Außenbereich wird am häufigsten nachträglich verändert.
10. Die aktuellen Einwirkungen, die am stärksten für die Einschränkungen der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans ursächlich sind, sind die Bevölkerungsentwicklung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Energiewende.
11. Der sich erhöhende Wohnraumbedarf kann in der Zukunft zum beherrschenden Einflussfaktor für die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans werden.

8.2. Verwendung der Ergebnisse in Wissenschaft und Praxis

Die Arbeit liefert für die wissenschaftliche Diskussion nachvollziehbare Analysen und Erklärungen mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Die Erkenntnisse dieser Forschung dienen aber auch dazu, den sozialwissenschaftlichen Blick auf die Praxis zu lenken.⁶⁸⁸ Die Auseinandersetzung über die Verwendung der Ergebnisse wird daher in drei Abschnitte gegliedert. Im ersten Abschnitt wird die Frage erörtert, welche Bedeutung die Ergebnisse für die wissenschaftliche Diskussion haben. Dabei wird auch der wissenschaftliche Mehrwert herausgestellt. Im zweiten Abschnitt wird aufgezeigt, welche Rückschlüsse sich für die Verwaltungspraxis ergeben. In beiden Abschnitten wird durch diese Gesamtbetrachtung der Erkenntnisse ein Verwertungszusammenhang hergestellt.⁶⁸⁹ Im abschließenden dritten Abschnitt wird weiterdiskutiert, ob die Erkenntnisse durch andere Entwicklungen obsolet werden können.

8.2.1. Wissenschaftliche Diskussion

Die Bedeutung der Arbeit für die wissenschaftliche Diskussion wird in zwei Unterabschnitten analysiert. Zuerst wird die Bedeutung in Bezug auf die aufgedeckte Forschungslücke beschrieben. Im zweiten Unterabschnitt wird hinterfragt, welche künftige Forschungsschwerpunkte gesetzt werden müssen. Diese Frage ergibt sich aus den Grenzen, welcher die Interpretation der gewonnenen Ergebnisse unterliegt. Es wird also diskutiert, welche weiteren Untersuchungen und Themen in wissenschaftlichen Arbeiten sich anschließen sollten, um diese Grenzen zu verschieben. Die Bedeutung der Arbeit für die Forschungslücke einerseits sowie die Entwicklung künftiger Forschungsschwerpunkte andererseits bilden die beiden zu beleuchtenden Aspekte des wissenschaftlichen Mehrwerts.

⁶⁸⁸ Vgl. Bogumil und Jann, 2009, S. 300 – 301.

⁶⁸⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 52.

8.2.1.1. Bedeutung der Arbeit in Bezug auf die Forschungslücke

Der Ausgangspunkt für die Betrachtung der Forschungslücke war die Diskussion um eine Angleichung der europäischen Planungssysteme. Die fünf großen Planungstraditionen in Europa weisen große Unterschiede auf. Im Zuge einer stärkeren europäischen Integration gibt es Diskussionen um eine Angleichung dieser Planungssysteme. Um eine Angleichung sinnvoll auszugestalten, muss analysiert werden, welches System den modernen Anforderungen am ehesten gerecht wird. Dabei stellt sich die Frage, ob die zweistufige Bauleitplanung, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird, stilbildend sein kann. Um diese Frage zu beantworten, war zunächst zu klären, ob der Flächennutzungsplan überhaupt ein geeignetes kommunales Steuerungsinstrument darstellt. Dabei wurde in dieser Arbeit festgestellt, dass es keine aktuelle empirische Untersuchung dieser Problematik gibt. Die Frage, welche Steuerungswirkung der Flächennutzungsplan tatsächlich entfaltet, wurde zuvor nicht hinreichend untersucht. Die Arbeit leistet zur Beantwortung dieser Frage einen wichtigen Beitrag. Erstmals wird durch eine empirische Datenerhebung geklärt, welche Steuerungswirkung der Flächennutzungsplan als planungsbindendes Programm tatsächlich entwickelt. Darüber hinaus wurde erstmalig nachgewiesen, wovon die Steuerungskraft abhängig ist und wovon nicht. Durch diesen erstmaligen empirischen Nachweis wird ein wesentlicher wissenschaftlicher Mehrwert geschaffen. Erstmals liegen wissenschaftlich fundierte Argumente vor, die eine Basis für die Beurteilung der Flächennutzungsplanung als kommunales Steuerungsinstrument in der Bundesrepublik Deutschland bilden können.

Die Untersuchung mit ihren Erkenntnissen knüpft damit an verschiedene wissenschaftliche Arbeiten an. So können die kritischen Überlegungen in der juristischen Literatur der 1980er und 1990er Jahre, hinsichtlich eines Funktions- oder Bedeutungsverlusts des Flächennutzungsplans, mit empirischen Daten ergänzt werden. Bislang wurden diese kritischen Überlegungen nur theoriebildend geführt. Durch die empirische Datenerhebung und –auswertung wird ein wesentlicher wissenschaftlicher Mehrwert geschaffen. Die 1981 von Seewald in die wissenschaftliche Diskussion gebrachte Möglichkeit eines Funktionsverlusts kann nun auf einer neuen Grundlage diskutiert werden.⁶⁹⁰ Die Daten, die

⁶⁹⁰ Vgl. Koch und Hendlar, 2015, S. 269; Seewald, 1981, S. 853.

zum Parallelverfahren erhoben und interpretiert wurden, dienen zwar noch nicht als Beleg dafür, dass der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Instrument gänzlich verloren hat. Sie sind jedoch die ersten zielgenau erhobenen empirischen Daten, die sich diesem Problem widmen und eine sozialwissenschaftliche Diskussion eröffnen können. Die gewonnenen Erkenntnisse stellen daher einen neuen Stand der Forschung dar. Die gewonnenen Erkenntnisse knüpfen darüber hinaus an den 1995 von Löhr diskutierten Bedeutungsverlust an.⁶⁹¹ Auch für diese Diskussion liefert die Untersuchung erstmals sozialwissenschaftliche Daten, die die juristische Diskussion erweitern. Auch hier begründet sich dadurch ein wissenschaftlicher Mehrwert. Die Vermutung Löhrs, dass die Kriterien für die Entscheidung über Flächennutzungen im Rahmen des Parallelverfahrens kaum auf einer gesamtstädtischen Konzeption und Abschätzung beruhen, sondern von punktuellen, räumlich beziehungsweise fachlich beschränkten Anlässen ausgehen, kann erstmals sozialwissenschaftlich belegt werden.⁶⁹² Durch die vorliegende Untersuchung wurde also eine erhebliche Schwachstelle identifiziert und erstmals durch eine empirische Datenerhebung wissenschaftlich bewertet. Die theoretischen Überlegungen der Rechtswissenschaft können erstmals durch eine empirische Untersuchung bewertet werden. Der Stand der Forschung kann mit der vorliegenden Arbeit daher auch zu dieser Thematik deutlich erweitert werden. Die bereits vorliegenden Forschungsergebnisse aus dem Jahr 1996 mit dem Schwerpunkt der Betrachtung der absoluten Häufigkeiten von Änderungsverfahren bei Flächennutzungsplänen können ebenfalls um aktuelle Daten ergänzt werden.⁶⁹³ Der Mangel an verwertbaren aktuellen Daten wurde dadurch beseitigt.

Für den in der Literatur angenommenen Planungshorizont von zehn bis 15 Jahren gibt es keine sozialwissenschaftliche Begründung. Durch die Interpretation der in dieser Untersuchung gewonnenen Daten ergibt sich die Annahme eines sinnvollen Planungshorizonts von 30 bis 35 Jahren. Erstmals kann eine sozialwissenschaftliche Basis für die Diskussion um den Planungshorizont geliefert werden. Der Stand der wissenschaftlichen Forschung kann somit in diesem Bereich erweitert werden. Dem bisher angenommenen Planungshorizont fehlte es an einer wissenschaftlichen Begründung. Die vorliegende Untersuchung liefert erstmals eine

⁶⁹¹ Vgl. Koch und Hendler, 2015, S. 269; Löhr, 1995, S. 229 - 232.

⁶⁹² Vgl. Löhr, 1995, S. 234.

⁶⁹³ Vgl. Bunzel und Meyer, 1996, S. 1 – 5.

wissenschaftliche Grundlage für einen sinnvollen Planungshorizont. Die bisherigen, nicht empirisch begründeten Empfehlungen, können nun neu gefasst werden.

Insgesamt wird der Stand der Forschung mit der vorliegenden Untersuchung also deutlich erweitert. Vor allem wird die bislang hauptsächlich juristisch geprägte Betrachtungsweise des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument um sozialwissenschaftliche Aspekte ergänzt. Die Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument werden empirisch dargelegt. Der aufgedeckte Mangel an einer praktischen Überprüfung dieser Möglichkeiten wird daher mit dieser Arbeit beseitigt. Die oben beschriebene Überforderung des politisch-administrativen Systems in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich einer vollumfänglichen Entwicklungsplanung kann durch die in dieser Arbeit entwickelte Datenbasis für den Bereich der kommunalen Steuerung über die Flächennutzungsplanung empirisch konkretisiert werden.⁶⁹⁴ Der wissenschaftliche Mehrwert ergibt sich auch aus der Erweiterung des Betrachtungshorizonts. Die Begrenzung der bisherigen wissenschaftlichen Literatur auf die juristische Analyse der Flächennutzungsplanung wird aufgebrochen.

Bisher gibt es in der wissenschaftlichen Literatur keine breite Diskussion einer möglichen Planungskrise. Das bisherige Fehlen empirischer Untersuchungen begünstigte diesen Mangel. So begründet Langhagen-Rohrbach 2010 die Verneinung einer Planungskrise anhand der Alltagserfahrung. Ein Bedeutungsgewinn ökonomischer Belange, also dem Gewinnstreben von Unternehmen als Gegensatz zu den hehren gemeindlichen Planungszielen liege zwar vor und setze die Gemeinden unter Druck. Schließlich haben diese den Erhalt von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen im Blick. Jedoch setzten die Gemeinden die zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente steuernd ein.⁶⁹⁵ Dabei wird jedoch noch nicht berücksichtigt, dass diese Instrumente ihre Grenzen haben. Mit den in dieser Untersuchung gewonnenen Erkenntnissen wird auch gezeigt, dass die Steuerungswirkung der strategischen kommunalen Planung ihre Grenzen hat. Somit ergibt sich auch für die Diskussion einer möglichen Planungskrise ein wissenschaftlicher Mehrwert.

⁶⁹⁴ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.1.1.2.

⁶⁹⁵ Vgl. Langhagen-Rohrbach, 2010, S. 129 – 130.

Innerhalb der germanischen Planungstradition liegen somit Erkenntnisse vor, die eine Beurteilung zulassen, wenn es um die Auswahl eines einheitlichen Planungssystems in Europa geht oder wenn ein solches Planungssystem neu erarbeitet werden soll.

8.2.1.2. Künftige Forschungsschwerpunkte

Bei der Frage, welche weiteren Untersuchungen und Themen in wissenschaftlichen Arbeiten sich anschließen sollten, sind zwei Ebenen zu betrachten. Die erste Ebene bezieht sich auf die Frage der Vertiefung der gewonnenen Erkenntnisse. Sie dient auch der Bildung von neuen Hypothesen.⁶⁹⁶ Die zweite Ebene bezieht sich auf die Bedeutung der Erkenntnisse für die Entwicklung der europäischen Planungssystematik. Untersuchungen, die künftig auf die hier gewonnenen Erkenntnisse aufbauen wollen, müssen jedoch einige Einschränkungen der gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigen.

Grundsätzlich sind hier drei Aspekte ausschlaggebend, die dazu führen, dass die Ergebnisse sowie deren Wertung und Interpretation Grenzen haben. Einerseits werden die Ergebnisse durch die Ausschnittsbildung, andererseits durch die Fragestellung und weiter durch die Ausdifferenzierung der wissenschaftlichen Rationalitäten begrenzt. Die künftigen Forschungsschwerpunkte hinsichtlich der Vertiefung der gewonnenen Erkenntnisse leiten sich aus diesen Grenzen der Diskussion und Interpretation der Ergebnisse ab.

Bei der Ausschnittsbildung wurde der Betrachtungszeitraum auf zehn Jahre begrenzt. Dieser Zeitraum ist zwar adäquat, um die Forschungsfragen zu beantworten und Entwicklungen aufzudecken. Jedoch kann aus den Ergebnissen nicht automatisch auf Veränderungen außerhalb dieses Zeitraums geschlossen werden. Die empirischen Erkenntnisse beziehen sich daher nur auf den Zeitraum von 2007 bis 2016. In der Problembeschreibung wurde erläutert, dass die aktuellen Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan zu Problemen bei der Steuerungswirkung führen könnten. Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurde festgestellt, dass im jüngeren Betrachtungszeitraum der Anteil der Parallelverfahren jedoch geringer ist als im älteren Betrachtungszeitraum. Allerdings kann aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse nicht ausgeschlossen werden, dass das betrachtete Jahrzehnt insgesamt

⁶⁹⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 53; Döring und Bortz, 2016, S. 613.

Einwirkungen erfahren hat, die die Steuerungsfähigkeit des Flächennutzungsplans verstärkt einschränken und dagegen in früheren Zeiten diese Steuerungsfähigkeit uneingeschränkt oder zumindest stärker gegeben war. Ein Problem für die vorliegende Untersuchung ist diese Begrenzung der Erkenntnisse jedoch nicht. Schließlich war es das Ziel die aktuelle Steuerungswirkung zu analysieren. Die Eingrenzung des Betrachtungszeitraums ist in dieser Arbeit und im Hinblick auf künftige Forschungen daher ein eher untergeordnetes Thema. Dieses Thema zu vertiefen, erscheint also nicht prioritär. Entscheidende Fragen der wissenschaftlichen Diskussion und der praktischen Anwendung sind die gegenwärtige und zukünftige Ausgestaltung einer funktionierenden Planungssystematik. Der Blick in die Vergangenheit bietet dabei wenig Erkenntnispotential. Eine Hypothese wird daher zu diesem Thema nicht entwickelt. Für die weitere Forschung ist es dagegen wichtig, den Ablauf der Untersuchung in einem gewissen zeitlichen Abstand zu wiederholen. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Frage entscheidend, ob es zu einem späteren Zeitpunkt Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan gibt, die die Steuerungswirkung beeinträchtigen. Dadurch können sich die in dieser Untersuchung gewonnenen phänomenalen Erkenntnisse relativieren oder auch verstärken. Die vorliegende Arbeit kann als Grundlage dienen, an welche künftigen wissenschaftlichen Untersuchungen anschließen.

Die gewonnenen Ergebnisse beziehen sich auf kreisfreie Gemeinden. Die Untersuchung der kreisangehörigen Gemeinden wäre für die vorliegende Arbeit unzweckmäßig gewesen. Durch diese Einschränkung sind die gewonnenen Erkenntnisse jedoch nicht auf alle Gemeinden übertragbar, sondern gelten für die kreisfreien Gemeinden. Vor allem der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans wird für die (oftmals sehr kleinen) kreisangehörigen Gemeinden mit dieser Arbeit nicht empirisch belegt. Grundsätzlich stellt sich immer die Frage, ob die ermittelten Beziehungen nur für die untersuchte Menge von Objekten gelten oder die Ergebnisse auf ähnliche Objekte oder eine andere Gesamtheit verallgemeinert werden können.⁶⁹⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Übertragbarkeit der Zusammenhänge zwischen Gemeindegröße und Steuerungswirkung auf kreisangehörige Gemeinden. Diese Frage muss daher einen Schwerpunkt künftiger Forschungen auf dieser Ebene darstellen. Könnte dieser Zusammenhang über die kreisfreien Gemeinden hinaus auf alle Gemeinden übertragen

⁶⁹⁷ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 78.

werden, hätte dies zur Folge, dass die Aufstellung des Flächennutzungsplans in kleinen kreisangehörigen Gemeinden ganz grundsätzlich diskutiert und möglicherweise sogar als überflüssig betrachtet werden müsste. Für diese Untersuchung müsste die Ausgangshypothese umformuliert werden. Somit führt die Überprüfung der Hypothese dieser Arbeit zu einer neuen Hypothese.⁶⁹⁸ Diese Hypothese bildet eine Theorie, die in einer künftigen Untersuchung empirisch überprüft werden kann.⁶⁹⁹ Anstatt der erfolgten Untersuchung der Hypothese „Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument“, tritt eine andere Hypothese:

„Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist auch die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument.“

Dabei sind auch die oben definierten Kriterien der Hypothesenbildung erfüllt. Die Hypothese bezieht sich auf einen Sachverhalt der empirisch überprüfbar ist. Mit den gleichen Methoden wie bei der vorliegenden Arbeit kann überprüft werden, ob die Funktion des Flächennutzungsplans als planungsbindendes Programm in kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich erfolgt. Die Hypothese ist auch widerspruchsfrei. Es werden keine sich widersprechenden Tatsachen angenommen. Weiter lässt sie sich aus den Erkenntnissen dieser empirischen Arbeit herleiten. Das Kriterium der Allgemeingültigkeit ist ebenfalls erfüllt. So wie die Ausgangshypothese bezieht sie sich nicht auf die Betrachtung einer oder weniger Gemeinden als Einzelfall, sondern auf die Wirkung für die Gemeinde, in Abhängigkeit zu ihrer Größe, grundsätzlich. Von der Hypothese wird nicht eine einzelne Abweichung von der Steuerungsfunktion erfasst, sondern die Steuerungsfunktion insgesamt als solche. Der Hypothese liegt implizit die Formalstruktur eines Konditionalsatzes zu Grunde. Es handelt sich um einen „Je-desto“-Satz. Je kleiner die Gemeinde ist, desto geringer wird die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument angenommen. Die Hypothese ist durch empirische Daten falsifizierbar. Dies geschieht, wie bei der Ausgangshypothese, durch die Überprüfung potentieller Ereignisse, die dem Konditionalsatz widersprechen können. Bei einer Datenerhebung kann ermittelt werden, wie häufig Gemeinden unterschiedlicher Größe das Parallelverfahren anwenden. Diese Daten können empirisch erhoben werden. Das Ergebnis dieser Daten lässt in einem deduktiven Verfahren, vergleichbar

⁶⁹⁸ Vgl. Atteslander, 2010, S. 53; Kromrey et al., 2016, S. 82.

⁶⁹⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 35.

mit dem Ausgangsverfahren, auf die einzelne Gemeinde schließen. Die dargestellte Hypothese kann Grundlage für künftige Forschungen sein und in diesen überprüft werden. Somit wird auch hier ein wissenschaftlicher Mehrwert geschaffen

Die Ergebnisse haben weiter gezeigt, dass die Steuerungswirkung zwar stark von der Gemeindegröße, kaum jedoch von der politisch-geographischen Lage abhängig ist. Die wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede in den Regionen haben keinen entscheidenden Einfluss. Betrachtet wurden jedoch nur Gemeinden in Bayern. Die Erkenntnisse lassen zwar die Überlegung zu, dass die Steuerungswirkung durch die relative Unabhängigkeit von der politisch-geographischen Lage in ganz Deutschland ähnlich ausgeprägt ist. Demnach dürften die spezifischen wirtschaftlichen, geographischen und kulturellen Vorbedingungen in Deutschland keine große Rolle spielen und auch der Rechtsrahmen ist in ganz Deutschland einheitlich. Jedoch liefert diese Arbeit keinen empirischen Beleg für diese Schlussfolgerung. Aus der allgemeinen Überlegung bezüglich der Übertragbarkeit von ermittelten Beziehungen auf eine andere Gesamtheit, ergibt sich daher ein weiteres Forschungsthema. Auch auf der Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse hinsichtlich der politisch-geographischen Lage, müssten künftige Forschungen aufbauen um zu beweisen, dass die Erkenntnisse zur Steuerungswirkung kein bayerisches, sondern ein gesamtdeutsches Phänomen sind. Dabei müsste keine neue Hypothese gebildet werden. Die Hypothese dieser Arbeit könnte als Grundlage dienen. Lediglich die Ausschnittsbildung müsste sich verändern. Es müssten alle Gemeinden in Deutschland betrachtet werden. Aus praktischen Gründen dürfte hier jedoch eine Vollerhebung nicht umsetzbar sein und an deren Stelle wird ein geeignetes Stichprobenverfahren treten müssen. Auch für diese Hypothese gilt, dass sie einen wissenschaftlichen Mehrwert darstellt, in dem künftige Untersuchungen hierauf aufbauen können.

Der Flächennutzungsplan hat nach der Intention des Gesetzgebers verschiedene Aufgaben. Er hat einerseits die Funktion, als Grundlage für die Entwicklung von Bebauungsplänen zu dienen. Dieser Aspekt stellt die Kernaufgabe des Flächennutzungsplans dar und wurde in der vorliegenden Arbeit untersucht. Er hat aber andererseits auch noch weitere Wirkungen und Funktionen. Die Wirkung des Flächennutzungsplans als öffentlicher Belang, der ein privilegiertes oder ein sonstiges Vorhaben im Außenbereich, verhindern kann, als Rückstellungsgrund für Baugenehmigungen im Außenbereich, als Bindungsgrund für öffentliche Planungsträger sowie zur Begründung von Vorkaufsrechten, waren nicht

Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Um die Eignung als kommunales Steuerungsinstrument noch besser bewerten zu können, müssen auch diese weiteren Wirkungen und Funktionen empirisch untersucht werden.

Die Formulierung der Forschungsfragen diene der Erfassung des Anteils an Parallelverfahren. Wie bereits dargestellt wurde, ist jedoch der Schluss, dass die planbindende Funktion in allen Fällen ohne Parallelverfahren greift, nicht zulässig. Vielmehr kann die Übereinstimmung durch Bebauungsplan und Flächennutzungsplan auch durch die Vorprägung der Umgebung definiert werden. Aufbauend auf den gewonnen Erkenntnissen zur Quote der mit dem Flächennutzungsplan übereinstimmenden Bebauungspläne kann diese Vorprägung noch genauer untersucht werden. Die nicht im Parallelverfahren aufgestellten Bebauungspläne müssten hinsichtlich dieser Überlegung untersucht werden. Aus den gewonnen Erkenntnissen könnten weitergehende Rückschlüsse auf die Programmierungsfunktion und damit die Steuerungswirkung gezogen werden. Für diese Vertiefung eignet sich eine weitere Hypothese: „Die Gebietstypen von Bebauungspläne, die nicht im Parallelverfahren aufgestellt werden, definieren sich durch die Vorprägung ihrer Umgebung.“

Auch hier sind die oben definierten Kriterien der Hypothesenbildung erfüllt. Die Hypothese bezieht sich auf einen Sachverhalt der empirisch überprüfbar ist. Die Methode zur Überprüfung müsste hier anders ausgestaltet werden als in der vorliegenden Arbeit. Zur Prüfung dieser Hypothese wäre es zweckmäßig zu analysieren, ob es aus für die betroffenen Gebiete überhaupt baurechtlich zulässig gewesen wäre, andere Gebietstypen festzulegen, als im Flächennutzungsplan tatsächlich erfolgt. Bei den Bebauungsplänen, bei welchen aufgrund der Vorprägung der Umgebung baurechtlich keine Alternative bestanden hätte, kann man nicht von einer Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans ausgehen. Nur wenn überhaupt alternative Möglichkeiten zur Gebietsdarstellung zulässig waren, ist auch eine Programmierungsfunktion des Flächennutzungsplans zu bejahen. Der Anteil der durch Vorprägung der Umgebung gesteuerten Bebauungspläne erhöht dann noch den Anteil der Bebauungspläne an der Gesamtheit der Bebauungspläne, zusätzlich zu den Bebauungsplänen die im Parallelverfahren aufgestellt wurden, bei denen die Programmierungsfunktion nicht greift. Auch diese Hypothese ist widerspruchsfrei. Es werden keine sich widersprechenden Tatsachen angenommen. Sie lässt sich aus den Erkenntnissen dieser empirischen Arbeit herleiten. Das Kriterium der Allgemeingültigkeit ist ebenfalls erfüllt. So wie die Ausgangshypothese bezieht sie sich nicht auf die Betrachtung einer oder weniger Gemeinden

als Einzelfall, sondern auf die Wirkung für die Gemeinde, in Abhängigkeit zu ihrer Größe, grundsätzlich. Von der Hypothese wird nicht eine einzelne Vorprägung bei einem bestimmten Bebauungsplan erfasst, sondern die Definition durch die Vorprägung insgesamt. Der Hypothese liegt implizit die Formalstruktur eines Konditionalsatzes zu Grunde. Es handelt sich um einen „Wenn-dann“-Satz. Wenn ein nicht im Parallelverfahren erstellter Bebauungsplan vorliegt, dann wird angenommen, dass er sich durch die Vorprägung seiner Umgebung definiert. Die Hypothese ist durch empirische Daten falsifizierbar. Dies geschieht durch die Überprüfung potentieller Ereignisse, die dem Konditionalsatz widersprechen können. Bei einer Datenerhebung kann ermittelt werden, wie häufig baurechtlich zulässige Alternativen vorgelegen hätten und dadurch ein prozentualer Anteil dieser Varianten ermittelt werden. Auch diese Daten können empirisch erhoben werden. Das Ergebnis dieser Daten lässt in einem deduktiven Verfahren, vergleichbar mit dem Ausgangsverfahren, auf die einzelne Gemeinde schließen.

Die Ausdifferenzierung der wissenschaftlichen Rationalitäten führt dazu, das Verwaltungshandeln immer verschiedene Betrachtungswinkel erfordert. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse sind von juristischen Erkenntnissen zu trennen. Die in dieser Untersuchung erfolgte Betrachtung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument aus der sozialwissenschaftlichen Perspektive, grenzt die Interpretation daher ebenfalls ein. Neben einem hier untersuchten Wirksamkeitstest steht immer ein legaler Richtigkeitstest, also die Frage nach der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes.⁷⁰⁰ Die juristischen Erkenntnisse standen nicht im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Insbesondere kann aufgrund der Untersuchungsergebnisse keine Aussage dazu getroffen werden, ob die Unbeachtlichkeitsklausel des § 214 Abs. 2 Nr. 4 BauGB auch dann noch greift, wenn, wie vor allem bei kleineren Gemeinden, ein immer größerer Teil der Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt wird. Irgendwann könnte ein Anteil an Parallelverfahren erreicht sein, der die geordnete städtebauliche Entwicklung der Gemeinde im juristischen Sinne beeinträchtigt. Diese Diskussion ist jedoch der juristischen Forschung vorbehalten. Genauso wenig liefert die Untersuchung Erkenntnisse darüber, ob die verwaltungsrechtlichen Verfahren in den Gemeinden korrekt durchgeführt wurde oder nicht. Nicht über Rechtsverstöße, sondern über Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen des

⁷⁰⁰ Vgl. hierzu Ausführungen unter 4.3.; Bogumil und Jann, 2009, S. 53 - 64; König, 1970, S. 38.

Flächennutzungsplans, in der derzeitigen Ausgestaltung, als kommunales Steuerungsinstrument, wurden Erkenntnisse gewonnen.

Ausgangspunkt für die Untersuchung war die Diskussion über die Angleichung der europäischen Planungssysteme. Diese Arbeit liefert einen wissenschaftlichen Diskussionsbeitrag hinsichtlich der Steuerungswirkung der kommunalen Flächennutzungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Um eine Diskussion über ein europäisches Modell führen zu können, müssen nun auch die Planungssysteme anderer europäischer Planungstradition hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung untersucht werden. In einem weiteren Schritt ist dann zu untersuchen, inwiefern die Systeme sinnvoll aufeinander übertragbar sein können, welche Einschränkungen es dabei geben könnte und wie diese Einschränkungen überwunden werden könnten.

8.2.2. Ökonomische Bedeutung für die Verwaltungspraxis

Neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen wird jedoch auch die praktische Auswirkung hinterfragt.⁷⁰¹ So wird hier auch analysiert, wie die Erkenntnisse dieser Arbeit in der Gemeinde verwaltungspraktisch angewendet werden können.⁷⁰²

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Flächennutzungsplan nicht die Steuerungswirkung hat, die bislang allgemein angenommen wurde. Diese Erkenntnis sollte sich also auch im verwaltungspraktischen Umgang wiederfinden. Mit dem Flächennutzungsplan kann aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse anders umgegangen werden als bisher.

Eine sinnvolle Lösung für die Gemeinde wäre es, den Flächennutzungsplan über einen längeren Zeitraum, als die in der wissenschaftlichen Literatur viel zitierten zehn bis 15 Jahre, kontinuierlich fortzuschreiben. Erst nach einem sehr viel längeren Zeitraum sollte die nächste Neuaufstellung erfolgen. Ein Planungshorizont von 30 bis 35 Jahren ist dabei sinnvoll. Dies hat mehrere Gründe. Einerseits kann die Steuerungswirkung durch die Fortschreibung erhalten werden. Andererseits hat die Flächennutzungsplanung eine ökonomische Bedeutung für die

⁷⁰¹ Vgl. Kromrey et al., 2016, S. 21 – 24.

⁷⁰² Vgl. Döring und Bortz, 2016, S. 25.

Gemeinde. Der generelle Verzicht auf den Flächennutzungsplan kann auf Basis der vorliegenden Untersuchung nicht empfohlen werden.

8.2.2.1. Erhalt der Steuerungswirkung durch Fortschreibung

Die bislang in der Literatur ausgesprochene Empfehlung, den Flächennutzungsplan alle zehn bis 15 Jahre anzupassen, kann empirisch nicht begründet werden. Es ist also nicht zu erwarten, dass die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans durch das Fortschreibungsverfahren schlechter ausgeprägt ist, als bei einer Neuaufstellung nach diesem Zeitraum.

Die Anwendung der Fortschreibung ist in der Literatur zwar umstritten. Häufig wird argumentiert, dass eine Überarbeitung nicht ausreichen wird, um alle politischen und wirtschaftlichen Veränderungen abzubilden und daher die Aufstellung eines vollständig neuen Flächennutzungsplans erforderlich wird.⁷⁰³ Diese Argumentation bezieht sich dabei noch auf den Zeitraum nach Ablauf des Planungshorizonts von zehn bis 15 Jahren. Für diesen gibt es jedoch weder eine sozialwissenschaftliche, noch eine juristische Begründung. Die Untersuchung hat weiter gezeigt, dass die Sinnhaftigkeit einer Neuaufstellung nach diesem Zeitpunkt empirisch nicht belegt werden kann. Die Argumentation aufgrund der Erkenntnisse dieser Untersuchung wird unterstützt von weiteren empirischen Erkenntnissen zur Fortschreibung. In vielen Städten bundesweit hat sich die Anschauung im praktischen Handeln durchgesetzt, dass das Grundgerüst und die strategischen Zielsetzungen eines bestehenden Planes über einen längeren Zeitraum hinweg kaum weniger tragfähig werden. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 2012 in einer Studie diese Anschauung bei mehreren deutschen Großstädten untersucht.⁷⁰⁴ Diese Studie kommt dabei zu dem Schluss, dass die Fortschreibung in Verwaltung, Politik und bei den Bürgern auf ein hohes Maß an Akzeptanz stößt.⁷⁰⁵ Bedenkt man, dass sich diese Studie auf Großstädte bezieht und die vorliegende Untersuchung zu dem

⁷⁰³ Vgl. Bunzel et al., 2012, S. 25; Bunzel und Meyer, 1996, S. 2; Koppitz und Schwarting, 2005, S. 28; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, 2016, S. 103; Spannowsky und Mitschang, 1999, S. V.

⁷⁰⁴ Vgl. Bunzel et al, 2012, S. 73 – 78.

⁷⁰⁵ Vgl. Bunzel et al, 2012, S. 75.

Schluss kommt, dass die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans vor allem bei kleineren Gemeinden geringer ausgeprägt ist als angenommen, so ist für letztere erst recht eine kontinuierliche Fortschreibung sinnvoll.

Ein weiteres Argument für eine kontinuierliche Fortschreibung ist laut der oben genannten Studie die Vermeidung eines Planungsvakuums während des Zeitraums der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans.⁷⁰⁶ Diesem Argument kann nicht zugestimmt werden. Im Falle einer Neuaufstellung gilt der bisherigen Flächennutzungsplan weiterhin fort und kann genauso behandelt werden, wie er bei einer Fortschreibung behandelt würde. Hinsichtlich der Vermeidung eines Planungsvakuums kann hier also kein Vorteil erkannt werden.

Dennoch würde mit der kontinuierlichen Fortschreibung und der zeitlich verschobenen Neuaufstellung des Flächennutzungsplans die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans nicht verschlechtert und bei allen Akteuren ein hohes Maß an Akzeptanz erzeugt.

8.2.2.2. Ökonomische Betrachtung der Flächennutzungsplanung

Die Gemeinde hat zwar die Finanzhoheit, dies entbindet sie jedoch nicht von der Pflicht aus Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.⁷⁰⁷ Dies bedeutet, dass unnötige Ausgaben vermieden werden sollen. Die zu verwendenden Mittel sind also auf denjenigen Umfang zu beschränken, der für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe benötigt wird.⁷⁰⁸

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip erfordert es, zwischen dem Mitteleinsatz und dem dadurch zu erzielenden Ergebnis ein optimales Verhältnis zu schaffen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip kann in zwei Varianten formuliert werden.⁷⁰⁹ Beim Kostenminimierungsansatz sollen die gemeindlichen Aufgaben mit geringstmöglichem finanziellen Aufwand erfüllt werden.⁷¹⁰ Diese

⁷⁰⁶ Vgl. Bunzel et al, 2012, S. 74.

⁷⁰⁷ Vgl. Bauer et al. 2017, S. 10 zu Art. 61; Degen et al., 2017, S. 1 zu Art. 61; Engels und Krausnick, 2015, S. 289 – 290; Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S. 66; Engels und Krausnick, 2015, S. 77; Glaser et al., 2016, S. 1 zu Art 61; Lange, 2013, S. 29 – 30.

⁷⁰⁸ Vgl. Glaser et al, 2016, S. 4 zu Art. 61.

⁷⁰⁹ Vgl. Barthel, 2016, S. 102; Dincher et al., 2017, S. 1 -2.

⁷¹⁰ Vgl. Bauer et al. 2017, S. 10 zu Art. 61; Degen et al., 2017, S. 9 zu Art. 61; Glaser et al., 2016, S. 4 zu Art. 61.

Aufgabe muss eine messbare Leistung darstellen. Der Mitteleinsatz und das Ergebnis sind zu quantifizieren.⁷¹¹ Beim Nutzenmaximierungsansatz dagegen soll mit den vorhandenen finanziellen Mitteln der größtmögliche Erfolg erzielt werden.⁷¹² Vorhanden Ressourcen sollen also der günstigsten Verwendung zugeführt werden.⁷¹³

Zwischen mehreren geeigneten Lösungen ist also sorgfältig abzuwägen und diejenige auszuwählen, bei der Kosten und Nutzen im besten Verhältnis zueinander stehen. Die kostengünstigere Lösung ist auszuwählen, wenn mehrere Lösungen gleich gut geeignet sind.⁷¹⁴ Das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat also die Aufgabe, die im Einzelfall günstigste Zweck-Mittel-Relation herauszufinden.⁷¹⁵ Die Gemeinde hat für die Auswahl den erforderlichen Entscheidungsspielraum.⁷¹⁶ Innerhalb dieses Entscheidungsspielraums muss die Gemeinde in der Erfüllung der Flächennutzungsplanung als öffentlicher Aufgabe die Verbesserung des Koste-Nutzen-Verhältnisses herstellen.⁷¹⁷

Darüber hinaus hat die Sparsamkeit eine eigenständige Berechtigung neben der Wirtschaftlichkeit. Während die Wirtschaftlichkeit der ökonomischen Rationalität des Verwaltungshandelns zuzuordnen ist, ist die Sparsamkeit der politischen Rationalität zugeordnet. Die Sparsamkeit beschreibt damit die Verpflichtung der Gemeinde, nur öffentliche Aufgaben auszuführen die unabweisbar sind.⁷¹⁸ Die Sparsamkeit kann also als Enthaltbarkeit bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben interpretiert werden.⁷¹⁹

Die Gemeinde muss folglich berücksichtigen, dass die Flächennutzungsplanung in einem bestimmten Umfang Kosten verursacht. Diese Kosten sind in Geld bewerteter, betriebsnotwendiger und periodisierter Verbrauch von Gütern und Diensten.⁷²⁰ Personal,

⁷¹¹ Vgl. Barthel, 2016, S. 102 – 103; Tauberger, 2008, S. 11.

⁷¹² Vgl. Bauer et al. 2017, S. 10 zu Art. 61; Glaser et al., 2016, S. 4 zu Art. 61.

⁷¹³ Vgl. Barthel, 2016, S. 102 – 103.

⁷¹⁴ Vgl. Bauer et al. 2017, S. 10 zu Art. 61.

⁷¹⁵ Vgl. Barthel, 2016, S. 103.

⁷¹⁶ Vgl. Glaser et al., 2016, S. 5 zu Art. 61.

⁷¹⁷ Vgl. Bachmann, 2009, S. 55.

⁷¹⁸ Vgl. Barthel, 2016, S. 106.

⁷¹⁹ Vgl. Degen et al., 2017, S. 9 zu Art. 61; Tauberger, 2008, S. 126.

⁷²⁰ Vgl. Bachmann, 2009, S. 42.

Sach- und Finanzmittel müssen eingesetzt werden, um einen Flächennutzungsplan erstellen zu können. Dieser Einsatz stellt den oben beschriebenen Verbrauch dar.

Für diese Kosten hat die Gemeinde bislang eine gewisse Funktion erwartet. Diese Funktion ist jedoch nicht so stark ausgeprägt wie erwartet. Damit ist auch das Verhältnis von Kosten und Nutzen schlechter als erwartet. Vor diesem Hintergrund muss die Gemeinde künftig also die Zweck-Mittel-Relation neu bewerten.

Die Flächennutzungsplanung, als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde, darf dabei nicht als Selbstzweck betrachtet werden, sondern als Mittel zur Realisierung der administrativen und politischen Handlungsziele.⁷²¹ Oben wurde aufgezeigt, dass eine längere Fortschreibung des Flächennutzungsplans geeignet ist, die gemeindliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Steuerungswirkung als Ergebnis des Verwaltungshandelns ist also messbar.

Die Geltungsdauer von 30 bis 35 Jahren ist unter dem Aspekt der Steuerungswirkung ebenso geeignet wie ein Flächennutzungsplan mit einem zeitlichen Horizont von zehn bis 15 Jahren. Mit beiden Varianten kann man also messbar den gleichen Grad der gemeindlichen Aufgabenerfüllung erreichen. Dieser Grad der Aufgabenerfüllung stellt einen vorgegebenen und machbaren Wert dar, auf welchen das gemeindliche Handeln auszurichten ist. Er ist also das Realziel.⁷²²

Um dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gerecht zu werden, muss nun dem Kostenminimierungsansatz folgend, die Variante mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand ausgewählt werden, mit welchem dieses Realziel erreicht werden kann. Es muss also geklärt werden, welche Ressourcen hierfür eingesetzt werden müssen und wie die Leistungserstellung am zweckmäßigsten organisiert werden kann.⁷²³

Bei einer längeren Fortschreibung des Flächennutzungsplans könnte das Neuaufstellungsverfahren umgangen, beziehungsweise zeitlich deutlich verschoben werden.

⁷²¹ Vgl. Barthel, 2016, S. 18.

⁷²² Vgl. Barthel, 2016, S. 121; Blankart, 2017, S. 355; Dincher et al., 2017, S. 51 – 52; Tauberger, 2008, S. 33.

⁷²³ Vgl. Barthel, 2016, S. 119; Blankart, 2017, S. 395; Dincher et al., 2017, S. 273; Tauberger, 2008, S. 11.

Verfahrensökonomische Aspekte, im Hinblick auf den Einsatz von Personal und Finanzmitteln, würden verbessert.⁷²⁴ Der Verbrauch von Diensten und Gütern würde sich reduzieren, die Kosten also gesenkt. Auch dieser Mitteleinsatz ist monetär bewertbar.⁷²⁵

In der gebotenen Abwägung zwischen dem geeigneten Mittel eines Flächennutzungsplans mit einer Geltungsdauer von zehn bis 15 Jahren einerseits und eines Flächennutzungsplans mit einer Geltungsdauer von 30 bis 35 Jahren andererseits, wird nur die Planung mit einem längeren Planungshorizont dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gerecht.

Weiter ist es geboten, die Flächennutzungsplanung im Hinblick auf die Sparsamkeit zu bewerten. Diese ist gleichwertig mit der Wirtschaftlichkeit zu betrachten.⁷²⁶ Es ist also zu hinterfragen, ob die Gemeinde nicht vollständig auf eine Flächennutzungsplanung verzichten sollte. Eine direkte rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans liegt schließlich nicht vor. Jedoch hat die Gemeinde die Planungshoheit.⁷²⁷ Diese ist elementarer Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.⁷²⁸ Um diese Planungshoheit auszugestalten bietet sich der Flächennutzungsplan, trotz der analysierten Einschränkungen, als Steuerungsinstrument an.

Zwar wurde herausgearbeitet, dass der Flächennutzungsplan seine Funktion als planungsbindendes Programm, welches die konkrete Bauleitplanung vorbereitet und rahmensetzend bindet, nicht vollständig erfüllt. Außerdem hat der Flächennutzungsplan hinsichtlich der Steuerungswirkung nicht die vom Gesetzgeber zuge dachte große Bedeutung. Jedoch geht diese unvollständige Ausprägung nicht bis zum vollständigen Ausfall der Steuerungswirkung. Vielmehr konnte die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument nicht zweifelsfrei falsifiziert werden.⁷²⁹ Insbesondere ist dabei die Wirkungsweise des Flächennutzungsplans über die Vorbereitung der Bebauungspläne hinaus zu berücksichtigen. Der Flächennutzungsplan stellt einen öffentlichen Belang nach § 35 BauGB dar, weiter kann er Anlass für die Baugenehmigungsbehörde sein, die Entscheidung über eine

⁷²⁴ Vgl. Bunzel et al, 2012, S. 74.

⁷²⁵ Vgl. Barthel, 2016, S. 103; Blankart, 2017, S. 353; Dincher et al., 2017, S. 3 – 4.

⁷²⁶ Vgl. Degen et al., 2017, S. 9 zu Art. 61.

⁷²⁷ Vgl. Bogumil und Holtkamp, 2013, S. 16; Burgi, 2015, S, 67; Engels und Krausnick, 2015, S. 75 – 76; Erbguth, 2015, S. 10; Koch und Hendler, 2015, S. 206 – 207; Stollmann und Beaucamp, 2017, S. 16 - 17.

⁷²⁸ Vgl. hierzu Ausführungen unter 1.

⁷²⁹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.1.5.

Baugenehmigung zurückzustellen, andere öffentliche Planungsträger veranlassen deren Planung anzupassen, gemeindliche Verkaufsrechte begründen und zuletzt bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen.⁷³⁰ Die Frage, ob diese vom Gesetzgeber zugedachte Funktionen greifen, war nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Empirische Erkenntnisse liegen hierzu nicht vor. Eine in weiten Teilen nicht ausreichend ausgeprägte Funktion der Vorbereitung der Bebauungsplanung ist also noch kein Beleg dafür, dass der Flächennutzungsplan insgesamt als kommunales Steuerungsinstrument ungeeignet ist. Es gibt noch immer eine Teilerfüllung dieses Kernelements und keine Belege dafür, dass die weiteren Aufgaben und rechtlichen Wirkungen nicht greifen würden. Vielmehr müssen diese in weiteren Untersuchungen erst noch gewonnen werden. Solange kein Nachweis vorliegt, dass diese Wirkungen ebenfalls eingeschränkt sind, muss nur von einem Bedeutungsverlust, nicht jedoch von einem Funktionsverlust ausgegangen werden.⁷³¹

Der generelle Verzicht auf den Flächennutzungsplan kann daher auf Basis dieser Untersuchung nicht begründet werden. Ein vollständiger Verzicht würde also dazu führen, dass die Gemeinde ihre Planungshoheit nicht ausreichend ausfüllen kann. Daher widerspricht die Wahrnehmung der Flächennutzungsplanung nicht der Sparsamkeit.

Auch vor diesem Hintergrund ist die Fortschreibung des Flächennutzungsplans über einen Zeitraum von 30 bis 35 Jahren zu empfehlen. Der Pflicht, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen, kann so am besten entsprochen werden.

8.2.3. Verifizierung der Erkenntnisse durch Experteninterviews

Um zu bestätigen, dass die erarbeiteten Empfehlungen hinsichtlich der Verwendung der Erkenntnisse in der Praxis einer relevanten wissenschaftlichen Neuerung entsprechen und nicht durch andere Entwicklungen obsolet sind oder sich dies abzeichnet, werden die Erkenntnisse durch den Einsatz von Experteninterviews weiterdiskutiert.

Dabei wird im ersten Unterabschnitt dargestellt, welche methodischen Anforderungen an Experteninterviews zu stellen sind. Im zweiten Unterabschnitt werden die Interviewfragen

⁷³⁰ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.3.2.

⁷³¹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.1.1.3 und 8.2.1.2.

formuliert. Im dritten Unterabschnitt werden schließlich die durch die geführten Interviews gewonnenen Erkenntnisse beschrieben und interpretiert.

8.2.3.1. Methodische Anforderungen

Die Methode des Experteninterviews zählt zu den qualitativen Forschungsmethoden. Sie ist die strukturierte Variante des Leitfadeninterviews. Die Zielgruppe von Experteninterviews sind Experten. Im Vordergrund stehen dabei deren Perspektiven und nicht die befragten Personen an sich.⁷³² Der Interviewer zielt dabei auf den Wissensvorsprung der Experten ab.⁷³³ Für den Einsatz des Experteninterviews gibt es grundsätzlich drei verschiedene Zielsetzungen. Es kann zur Exploration eingesetzt werden, es kann herangezogen werden, um Kontextinformationen zu Erkenntnissen aus anderen Methoden zu gewinnen oder es kann darauf abzielen, Theorien zu generieren.⁷³⁴

Das Experteninterview dient in dieser Untersuchung dazu, Kontextinformationen zu gewinnen. Die eigentliche Datenerhebung erfolgte anhand der Inhaltsanalyse. Die künftige Struktur und die künftigen Orientierungsmuster der Rahmenbedingungen für die Steuerung durch den Flächennutzungsplan werden weiter untersucht. Diese Zusatzinformationen dienen der Klärung, ob die erarbeiteten Erkenntnisse haltbar sind. Die Methode der Inhaltsanalyse wird also mit der Methode des Experteninterviews kombiniert.⁷³⁵

Das Experteninterview ist eine Befragung mit wissenschaftlichen Anforderungen. Die gesamte wissenschaftliche Befragung besteht in der theoriegeleiteten Kontrolle.⁷³⁶ Entscheidend für die wissenschaftlichen Anforderungen an Befragungen sind die fünf oben herausgearbeiteten zentralen Dimensionen.⁷³⁷

⁷³² Vgl. Bogner et al., 2014, S. 17 – 21; Flick, 2016, S. 214.

⁷³³ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 67; Flick, 2016, S. 270.

⁷³⁴ Vgl. Flick, 2016, S. 216.

⁷³⁵ Vgl. Radovic-Markovic und Alecchi, 2017, S. 25 – 26; Strom und Fagermoen, 2012, S. 534 – 535.

⁷³⁶ Vgl. Atteslander, 2010, S. 110 – 111.

⁷³⁷ Vgl. hierzu Ausführungen unter 6.1.1.2.

Das Experteninterview stellt die unstrukturierte Variante des Leitfadeninterviews dar. Ein ausgearbeiteter Leitfaden dient zur Gestaltung und Strukturierung des Interviews.⁷³⁸ Jedoch gibt es hier auch Ausnahmen. Atteslander beispielsweise nennt die teilstrukturierte Variante als häufig auftretend bei Expertenbefragungen.⁷³⁹

Hinsichtlich der Kommunikationsart ist zwischen weichem, neutralem und hartem Interview zu unterscheiden. Da man sowohl beim weichen als auch beim harten Interview von einer mangelnden Kooperationsbereitschaft des Interviewpartners ausgeht und nur die Strategie der Überwindung eine andere ist, kann dies hier ausgeschlossen werden.⁷⁴⁰ Somit ist hier von einem neutralen Interview auszugehen. In dieser Untersuchung stellen sich die Experten aus freien Stücken zur Verfügung. Dies gilt auch, wenn ein Experte zu einem einzelnen Themenbereich blockiert, da er sich hier nicht als Experte sieht.⁷⁴¹

Das durch die Experteninterviews erhobene Material muss zur Analyse in ein Kategoriensystem gebracht werden, nach welchem das erhobene Material auf seine Eigenschaften hin untersucht und unter bestimmte Begriffe subsumiert wird.⁷⁴² Die Kategorisierung der Antworten erfolgt jedoch erst bei der Auswertung und nicht schon bei der Fragestellung. Somit handelt es sich um ein nicht standardisiertes Interview.⁷⁴³

Die Fragen müssen direkt gestellt werden, damit die Vergleichbarkeit der Expertenantworten gegeben ist.⁷⁴⁴ Es sollen Informationen zu den spezifisch in dieser Untersuchung entwickelten Erkenntnissen gewonnen werden.

Die Experten müssen jedoch die Möglichkeit haben, offen auf die Fragen zu antworten. Nur so kann das spezielle Expertenwissen ohne unerwünschte Einschränkungen gewonnen

⁷³⁸ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 211; Döring und Bell, 2016, S. 358 – 359; Flick, 2016, S. 270; Lamnek und Krell, 2016, S. 674; Mayring, 2016, S. 66.

⁷³⁹ Vgl. Atteslander, 2010, S. 133.

⁷⁴⁰ Vgl. Atteslander, 2010, S. 136; Diekmann, 2016, S. 437 - 438; Döring und Bortz, 2016, S. 359 – 360; Lamnek und Krell, 2016, S. 529.

⁷⁴¹ Vgl. Flick, 2016, S. 217.

⁷⁴² Vgl. Kromrey, 2006, S. 326; Lamnek und Krell, 2016, S. 711; Mayring, 2016, S. 115, S. 117.

⁷⁴³ Vgl. Atteslander, 2010, S. 144; Lamnek und Krell, 2016, S. 321 – 322.

⁷⁴⁴ Vgl. Atteslander, 2010, S. 149; Kromrey, 2006, S. 379 – 380.

werden. Es kann also das geantwortet werden, was in Bezug auf das Thema relevant erscheint. Beim Freiheitsgrad ist also von einer offenen Befragung auszugehen.⁷⁴⁵

Bei der Auswahl der Experten ist zu beachten, dass derjenige als Experte gilt, der die Verantwortung für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung trägt oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen oder Entscheidungsprozesse verfügt.⁷⁴⁶ Sie können also ihr Wissen und ihre Deutungen für einen breiteren sozialen Kontext relevant oder prägend machen.

Im Mittelpunkt stehen zwei Fragen, die Auswirkungen auf die abgeleiteten Handlungsempfehlungen für die Praxis haben können. Einerseits stellt sich die Frage, ob empfohlene Neuerungen bereits gängige Praxis sind. Andererseits stellt sich die Frage, ob durch die gesetzgeberische Praxis Auswirkungen auf die Ursachen und damit die abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu erwarten sind.

Wie oben dargestellt, wurde durch das Deutsche Institut für Urbanistik bereits 2012 eine Datenerhebung durchgeführt, bei welcher festgestellt wurde, dass die Fortschreibung des Flächennutzungsplans in Verwaltung, Politik und bei den Bürgern auf ein hohes Maß an Akzeptanz stößt.⁷⁴⁷ Experteninterviews mit dieser Stoßrichtung können daher keinen wissenschaftlichen Mehrwert schaffen. Bei der Auswahl der Experten sollte also gerade nicht die dargestellte Überlegung bezüglich der Fortschreibung leitend sein.

Es liegen jedoch keine Erkenntnisse zur Frage vor, ob es gesetzgeberische Vorhaben gibt oder auf Grundlage der hier gewonnenen Erkenntnisse geben soll, die zu einer veränderten Ausgangssituation führen könnten und dadurch die Neubewertung der Erkenntnisse erfordern würden. An dieser Stelle können die Experteninterviews an die beschriebenen Erkenntnisse anknüpfen.⁷⁴⁸ Um diese Frage zu klären, ist es zielführend, Experten auszuwählen, die auf dieser Ebene tätig sind.

Sollten von diesen Experten Erkenntnisse dahingehend erworben werden, dass sich die Ausgangsbasis die in der vorliegenden Untersuchung zu Grunde gelegt wurde für zukünftige

⁷⁴⁵ Vgl. Bryman und Bell, 2015, S. 257; Mayring, 2016, S. 66.

⁷⁴⁶ Vgl. Bähring et al., 2008, S. 92.

⁷⁴⁷ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.2.2.; Bunzel et al, 2012, S. 75.

⁷⁴⁸ Vgl. Strom und Fagermoen, 2012, S. 542 – 543.

Entwicklungen ändert, so müssten dies bei Praxisempfehlungen entsprechend berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber für das Baugesetzbuch ist der Deutsche Bundestag (vgl. Art. 77 Abs. 1 GG). Um zu klären, ob relevante Gesetzesänderungen durchgeführt werden, sind als Experten also Vertreter des Deutschen Bundestages auszuwählen. Änderungen des Baugesetzbuches werden im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen vorberaten. Wie dem Bundestag gehören auch diesem Ausschuss sechs Fraktionen an (CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen). Jede dieser Fraktionen hat eine Obfrau beziehungsweise einen Obmann.⁷⁴⁹ Diese Obleute sind die hier relevanten Experten. Sie haben die Verantwortung für die Vorberatung von relevanten Gesetzesänderungen und damit nicht nur einen privilegierten Zugang zu Informationen und Entscheidungsprozessen, sondern sogar wesentlichen Anteil daran.⁷⁵⁰

Neben diesen Experten müssen auch noch die betroffenen Interessensgruppen betrachtet werden, die diese privilegierte Informationen und Entscheidungsprozesse beeinflussen. Von der Flächennutzungsplanung sind vor allem einerseits die Kommunen und andererseits indirekt die Bau- und Immobilienwirtschaft betroffen. Diese beiden betroffenen Kreise können einzeln oder durch ihre Verbandsinteressenvertreter auf den Gesetzgebungsprozess einwirken. Bei diesen beiden betroffenen Kreisen muss also als Experte gelten, wer die jeweiligen Interessen als Einzelner oder in Vertretung des Verbandes vertritt. Diese Experten werden in der vorliegenden Arbeit daher ebenfalls herangezogen. Für den Bereich der Kommunen sind die auszuwählenden Vertreter daher die kommunalpolitischen Interessensvertretungen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien. Diese haben Zugang zu den am Entscheidungsprozess beteiligten Personen. Auf kommunaler Ebene sind äquivalent zu den im Bundestag vertretenen Parteien deren kommunalpolitischen Interessensvertretungen auszuwählen. Für die Privatwirtschaft sind auf dieser Basis Vertreter einzelner Unternehmen beziehungsweise die Vertreter der gesamten Bau- und Immobilienwirtschaft heranzuziehen.

⁷⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag

<https://www.bundestag.de/bau> [abgefragt am 24. Juli 2018]

⁷⁵⁰ Vgl. Deutscher Bundestag

<https://www.bundestag.de/service/glossar?url=L3NlcnZpY2UvZ2xvc3Nhci9nbG9zc2FyL08vb2JsZXV0ZS8yNDU1MDY=&mod=mod445382> [abgefragt am 24. Juli 2018]

Das Experteninterview ist zunächst, anders als andere Formen des qualitativen Interviews, nicht über eine bestimmte methodische Vorgehensweise definiert.⁷⁵¹ Um die Experten, die zeitliche begrenzte Ressourcen haben, dennoch erreichen zu können, wird auf persönliche Treffen verzichtet und werden die Interviews in Schriftform durchgeführt.⁷⁵² Auf diese Art wird auch eine mögliche Rollendiffusion verhindert.⁷⁵³

8.2.3.2. Ausarbeitung des Leitfadens

Experteninterviews bedürfen der sorgfältigen Planung. Dazu gehört die Entwicklung eines Interviewleitfadens.⁷⁵⁴ Die Fragen im Leitfaden müssen so formuliert werden, dass durch die Informationen der Experten Erkenntnisse über etwaige Veränderungen bei den Ausgangsbedingungen zu erwarten sind.⁷⁵⁵

Wie oben aufgezeigt ist dies die Basis für eine kritische Betrachtung der erarbeiteten Handlungsempfehlungen für die Praxis.

Die dargestellten Handlungsempfehlungen für die Praxis beruhen auf der Erkenntnis, dass der Flächennutzungsplan nicht die Steuerungswirkung hat, die bislang allgemein angenommen wurde. Dabei muss jedoch hinterfragt werden, ob es in absehbarer Zeit Änderungen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen geben wird, die für die zu Grunde liegende Untersuchung maßgeblich sind.

Die Regelungen in § 8 Abs. 3 BauGB sind der Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung.⁷⁵⁶ Die erste Expertenfrage lautet daher:

⁷⁵¹ Vgl. Bogner et al., 2014, S. 9 – 11.

⁷⁵² Vgl. Flick, 2016, S. 217, Radovic-Markovic und Alecchi, 2017, S. 46 – 47.

⁷⁵³ Vgl. Flick, 2016, S. 270.

⁷⁵⁴ Vgl. Bogner et al., 2014, S. 27 – 33.

⁷⁵⁵ Vgl. Bähring et al., 2008, S. 95.

⁷⁵⁶ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.2.1.

E 1: „Besteht aus Ihrer Sicht die Notwendigkeit, die Regelungen zum Parallelverfahren in § 8 Abs. 3 BauGB zu ändern?“

Neben direkten Veränderungen, die sich für die Regelungen zum Parallelverfahren aus einer Änderung des § 8 Abs. 3 BauGB ergeben könnten, sind auch indirekte Regelungen denkbar. So könnte durch andere gesetzliche Regelungen der Handlungsspielraum der Gemeinden eingeschränkt werden, was wiederum zu einer Verringerung der Quote der Parallelverfahren führen könnte. Die nächste Expertenfrage lautet daher:

E 2: „Sollten aus Ihrer Sicht andere gesetzliche Maßnahmen eingeführt werden, die den Handlungsspielraum der Gemeinde einschränken?“

Oben wurde ausgeführt, dass der Flächennutzungsplan seine Steuerungswirkung nicht nur auf Grund des Ableitungsgebots innehat, sondern auch auf Grund einer Reihe weiterer Funktionen.⁷⁵⁷ Auch die Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese Funktionen könnte sich damit auf die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans auswirken. Die folgende Expertenfrage lautet daher:

E 3: „Sollten aus Ihrer Sicht für eine oder mehrere weitere Funktionen die gesetzliche Grundlage verändert werden?“

Neben Änderungen bei den bestehenden Rahmenbedingungen ist jedoch auch die Ergänzung der bisher bestehenden weiteren Funktionen des Flächennutzungsplans denkbar. Daher schließt folgende Expertenfrage an:

E 4: „Sollte aus Ihrer Sicht die gesetzliche Grundlage für zusätzliche weitere Funktionen des Flächennutzungsplans geschaffen werden?“

⁷⁵⁷ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.1.1.3.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer auch die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument ist.⁷⁵⁸ Dadurch ergibt sich die nächste Expertenfrage:

E 5: „Sollte aus Ihrer Sicht künftig bei der Gesetzgebung zum Bauplanungsrecht hinsichtlich der Gemeindegröße differenziert werden?“

Die Empfehlung eines längeren Zeitraums bis zur nächsten Aufstellung eines Flächennutzungsplans könnte unterlaufen werden, wenn eine gesetzliche Pflicht zu einer Überprüfung nach einem Zeitraum von maximal 15 Jahren wiedereingeführt wird.⁷⁵⁹ Somit stellt sich folgende Expertenfrage:

E 6: „Sollte aus Ihrer Sicht eine gesetzliche Vorgabe, welche die Überprüfung der gemeindlichen Flächennutzungsplanung nach einer bestimmten Frist vorschreibt, wieder eingeführt werden?“

Alle Expertenfragen entsprechen den wissenschaftlichen Anforderungen. Durch die festgelegte Abfolge der Fragen liegt die erforderliche Strukturiertheit vor. Die Fragen sind dabei neutral formuliert. Die Fragen sind so formuliert, dass eine Kategorisierung der Antworten möglich ist. Die Kategorisierung ist jedoch nicht vorgegeben, sondern wird erst bei der Auswertung erarbeitet. Die Experten haben also die Möglichkeit offen auf die Fragen zu antworten. Die Fragen entsprechen somit den Anforderungen an ein nicht standardisiertes Interview.⁷⁶⁰ Alle Fragen werden direkt gestellt und beziehen sich, wie oben erläutert, auf die in der vorliegenden Untersuchung entwickelten Erkenntnisse.

⁷⁵⁸ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.1.5.

⁷⁵⁹ Vgl. hierzu Ausführungen unter 2.1.4.

⁷⁶⁰ Vgl. hierzu Ausführungen unter 8.2.2.3.

8.2.3.3. Interpretation der Experteninterviews

Bislang hat sich keines der bekannten Auswertungsverfahren qualitativer Sozialforschung zu *der* allseitig anerkannten spezifischen Methode für Experteninterviews entwickelt. Auch hat sich auch noch keine eigenständige Auswertungsmethode spezifisch für Experteninterviews herausgebildet. Im Prinzip können daher alle Auswertungsverfahren zur Anwendung kommen. Auch solche die in der qualitativen Inhaltsanalyse üblich sind.⁷⁶¹ Entscheidend ist dabei jedoch zumindest die Bildung eines Kategoriensystems, welches erst bei der Auswertung der Fragen erarbeitet wird. Die wissenschaftlichen Kriterien zu dieser Bildung wurden bereits oben formuliert.⁷⁶²

Die Antworten zu allen sechs Expertenfragen können unter die Begriffe „Ja“ oder „Nein“ subsumiert werden. Dieses Kategoriensystem ist theoriegeleitet konstruiert. Zunächst soll geklärt werden, ob die Experten den aufgeworfenen Fragen zustimmen oder nicht. Dadurch kann abgeleitet werden, ob es gesetzgeberische Vorhaben gibt oder auf Grundlage der hier gewonnenen Erkenntnisse geben soll, die zu einer veränderten Ausgangssituation führen könnten und dadurch die Neubewertung der Erkenntnisse erfordern würden. Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ sind voneinander unabhängig und korrelieren nicht miteinander. Die Kategorien sind auch vollständig ausgeprägt. Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ ermöglichen eine Einteilung einer jeden Expertenantwort in eine Kategorie. Zwar ist diese Zuordnung nicht so eindeutig wie bei der Zuordnung der Bebauungsplanverfahren in der Datenerhebung. Jedoch kann jede Antwort entsprechend interpretiert und zugeordnet werden. Wird eine Frage nicht bejaht, so ist sie der Kategorie „Nein“ zuzuordnen. Dies ergibt sich aus der Intention der Experteninterviews. Ziel ist es abzuklären, ob Änderungen angestrebt werden. Sofern eine Frage von den Experten als unbedeutend oder für den jeweiligen Bereich als nicht zu berücksichtigen eingestuft wird, bedeutet dies, dass in dieser Hinsicht zumindest keine Änderung aktiv angestrebt wird. Die Veränderungsbestrebung muss also verneint werden. „Ja“ und „Nein“ sind universell und allumfassend. Die wechselseitige Exklusivität liegt ebenfalls vor. Durch die entsprechende Interpretation kann jede Antwort unter genau eine

⁷⁶¹ Vgl. Bogner et al., 2014, S. 71 – 86.

⁷⁶² Vgl. hierzu Ausführungen unter 6.2.1.1.

Kategorie subsumiert werden. Eine Überschneidung oder Überlappung wird dadurch ausgeschlossen. Die Kategorien „Ja“ und „Nein“ bilden weiter ein einheitliches Klassifikationsprinzip, da sie auf der gleichen hierarchischen Ebene angesiedelt sind. Beide Kategorien sind darüber hinaus eindeutig definiert. Dabei werden einerseits alle aktuellen Überlegungen der Experten hinsichtlich abgefragter Entwicklungen getrennt von den Überlegungen, die auf den gewonnen Erkenntnissen aufbauen, betrachtet. Entscheidend für die Zuordnung zu einer Kategorie ist in dieser Untersuchung die bislang geltende Überlegung. Sofern diese auf Grund der hier dargestellten Erkenntnisse von den Experten neu angestellt werden, ist es nicht sinnvoll, wenn diese zur Neubewertung der Erkenntnisse führen würde. Vielmehr trifft es in diesen Fällen zu, dass umgekehrt die Erkenntnisse eine Neubewertung der Situation durch die Experten auslöst.

Von den sechs oben genannten Obleuten haben die Obmänner der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen explizit schriftlich auf die Fragen geantwortet. Die Rückmeldungen dieser beiden Obleute entsprechen einer Quote von 33 %. Einerseits lässt sich die Repräsentativität bei einem unvollständigen Rücklauf grundsätzlich hinterfragen. Andererseits ist ein Rücklauf zwischen 30 % und 40 % bei entsprechenden Verfahren durchaus üblich.⁷⁶³ Dies gilt vor allem dann, wenn Repräsentanten in gehobener institutioneller Stellung beteiligt sind.⁷⁶⁴ Bei den Vertretern der Bundestagsfraktionen trifft dies zweifelsfrei zu. Somit kann hier auch eine aussagekräftige Auswertung erfolgen.

Auf kommunaler Ebene haben die Kommunalpolitische Vereinigung der Grünen und Alternativen in den Räten Bayerns, die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands sowie die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. schriftlich geantwortet. Für die Ebene der Kommunalpolitik stehen damit sogar noch mehr Experteninterviews zur Auswertung zur Verfügung.

⁷⁶³ Vgl. Baruch <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001872679905200401> S. 9 - 11 [abgefragt am 9. Oktober 2018]; Wirtschaftslexikon24.com

<http://www.wirtschaftslexikon24.com/e/fragebogenr%C3%BCcklauf/fragebogenr%C3%BCcklauf.htm> S. 1. [abgefragt am 9. Oktober 2018]

⁷⁶⁴ Vgl. Baruch und Holtom <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726708094863> S. 1 [abgefragt am 9. Oktober 2018]

Für die Bau- und Immobilienwirtschaft ist die Zahl der Rückmeldungen ebenso hoch wie bei den Bundestagsfraktionen. Hier haben die Firma Grasruck Projekt GmbH & Co. KG und der Zentralverband Deutsches Baugewerbe geantwortet.

Die Ergebnisse stellen sich insgesamt folgendermaßen dar:

E 1: „Besteht aus Ihrer Sicht die Notwendigkeit, die Regelungen zum Parallelverfahren in § 8 Abs. 3 BauGB zu ändern?“

Für die Ebene der im Bundestag vertretenen Parteien sind aus Expertensicht die aktuellen Regelungen des BauGB ausreichend, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung sicherzustellen. Dies geschieht aus der Argumentation heraus, dass widersprechende Planungsaussagen nicht zu erwarten wären. Diese Meinung lässt sich daher unter die Kategorie „Nein“ subsumieren. Auch die Antworten der Experten der kommunalen Ebene sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft sind unter „Nein“ zu subsumieren. Es ist also davon auszugehen, dass das Instrument des Parallelverfahrens weiterhin bestehen bleibt. Diesbezüglich ist also keine Neubewertung der Erkenntnisse veranlasst.

E 2: „Sollten aus Ihrer Sicht andere gesetzliche Maßnahmen eingeführt werden, die den Handlungsspielraum der Gemeinde einschränken?“

Hier wird von Seiten der Bundestagsfraktionen die verfassungsrechtlich garantierte Verwaltungshoheit der Gemeinden betont. Eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit unterliege deshalb hohen Hürden. Auch von der kommunalen Ebene sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft wird diese Forderung nicht erhoben. Die Flexibilität solle erhalten bleiben. Auch die Beantwortung der zweiten Expertenfrage ist der Kategorie „Nein“ zuzuordnen. Auch hier ist also keine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu erwarten und folglich auch keine neue Interpretation der Erkenntnisse vorzunehmen.

E 3: „Sollten aus Ihrer Sicht für eine oder mehrere weitere Funktionen die gesetzliche Grundlage verändert werden?“

Auch hier bestehen keine Überlegungen oder Bestrebungen, die Rechtsgrundlagen zu verändern. Diese nicht vorhandenen Überlegungen lassen sich also auch hier der Kategorie „Nein“ zuordnen. Dies gilt sowohl für die Bundestagsfraktionen als auch für die kommunale Ebene und die Bau- und Immobilienwirtschaft sieht. Die Erkenntnisse hinsichtlich der Steuerungswirkung, die der Flächennutzungsplan nicht nur auf Grund des Ableitungsgebots innehat, sondern auch auf Grund einer Reihe weiterer Funktionen, gelten somit auch künftig weiterhin genau wie oben beschrieben.

E 4: „Sollte aus Ihrer Sicht die gesetzliche Grundlage für zusätzliche weitere Funktionen des Flächennutzungsplans geschaffen werden?“

Ein konkretes Handlungserfordernis zur Ausweitung der Funktionen eines Flächennutzungsplans ist aus Sicht der Experten der Bundestagsfraktionen sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft auch hier nicht gegeben. Auch hier fällt die Beantwortung in die Kategorie „Nein“. Bei den Experten der kommunalen Ebene ist die Sichtweise geteilt. 67 % der Antworten fallen unter die Kategorie „Nein“. Die anderen 33 % fallen unter die Kategorie „Ja“. So wird hier die Ansicht vertreten, der Flächennutzungsplan könnte ein geeignetes Instrument zur übersichtlichen Darstellung und Zuordnung der Ausgleichflächen sein, wenn ein verpflichtender, aber einfacher Mechanismus zur Übernahme solcher Flächen in den Flächennutzungsplan gefunden wird (kein förmliches Änderungsverfahren). Dies würde zwar eine rechtliche Änderung darstellen, hätte jedoch keine steuernde sondern eher eine deklaratorische Funktion. Weiter wird vorgeschlagen, die Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 BauGB sollten auf alle qualifizierten Darstellungen im Flächennutzungsplan unter Beibehaltung von § 24 Abs. 1 Satz 2 BauGB erweitert werden (die Frage der Rechtfertigung des Vorkaufs im Einzelfall bleibt unberührt). Dies wäre eine Änderung einer der weiteren Funktionen des Flächennutzungsplans. Bei einer möglichen Einführung hätte dies grundsätzlich eine Neubewertung der Steuerungsfunktion die Folge. Die letzte Forderung auf kommunaler Ebene ist die verpflichtende Einstellung des aktuellen Flächennutzungsplanes im Internet (§ 6a Abs. 3 BauGB ist als Soll-Vorschrift ausgebildet). Dies dient jedoch in erster Linie der Transparenz und hat keine Veränderung der weiteren steuerungsrelevanten Funktionen des Flächennutzungsplans zur Folge.

Insgesamt sind die Antworten weit überwiegend der Kategorie „Nein“ zuzuordnen. Die Ergänzung der bisher bestehenden weiteren Funktionen des Flächennutzungsplans ist also nicht abzusehen. Eine Neubewertung der Erkenntnisse erfolgt also auch hier nicht.

E 5: „Sollte aus Ihrer Sicht künftig bei der Gesetzgebung zum Bauplanungsrecht hinsichtlich der Gemeindegröße differenziert werden?“

Aus Expertensicht wird aktuell keine entsprechende Änderung angestrebt. Bei den Experten der Bundestagsfraktionen, der kommunalen Ebene sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft besteht insoweit Einigkeit. Dies ist unter die Kategorie „Nein“ zu subsumieren. Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen wird vom Obmann der FDP Experten angeregt, dass eine Differenzierung nach Gemeindegrößen vorteilhaft sein kann und entsprechende Gesetzesänderung anzudenken wären. Diese Einschätzung ist jedoch nicht unter die Kategorie „Ja“ zu subsumieren. Hier liegt gerade der oben beschriebene Fall vor, dass nicht die in dieser Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse neu bewertet werden müssen, sondern dass gerade diese Erkenntnisse zu einer Neubewertung der Experten führen. Die Erkenntnis, dass je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer auch die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument ist, bleibt also bestehen.

E 6: „Sollte aus Ihrer Sicht eine gesetzliche Vorgabe, welche die Überprüfung der gemeindlichen Flächennutzungsplanung nach einer bestimmten Frist vorschreibt, wieder eingeführt werden?“

Hier weichen die Expertenmeinungen voneinander ab. Es zeigt sich das heterogenste Bild. Die Bundestagsfraktion der FDP argumentiert, dass auf Grund des hohen Arbeitsaufwands keine gesetzliche Frist vorgeschrieben werden sollte. Dies ist also auch wiederum der Kategorie „Nein“ zuzuordnen. Auf kommunaler Ebene kommt die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands zu der Einschätzung, dass eine Planungspflicht entbehrlich ist. Gleiches gilt für die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. Diese zielt auf eine Einzelfallbeurteilung ab. Die Bau- und Immobilienwirtschaft spricht sich für eine Fortschreibung der Flächennutzungsplanung aus. Die Antworten sind also jeweils der Kategorie „Nein“ zuzuordnen.

Die Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen fordert dagegen jedoch die Wiedereinführung einer Revisionspflicht. Um Flächenrecycling als Leitbild der Stadtentwicklung mit ihren Vorstellungen einer lebenswerten Stadt in Einklang zu bringen, sei eine voraus schauende Stadtplanung notwendig. Das Baugesetzbuch sieht dafür den Flächennutzungsplan als vorausschauendes Ordnungsinstrument vor. Nach Ansicht von Bündnis 90/Die Grünen wird in der Praxis der Flächennutzungsplan jedoch nicht selten je nach Bedarf modifiziert wenn ein Planungsvorhaben anliegt. So werde der Flächennutzungsplan zum dauernd aktualisierten Flickenteppich. Für eine Stadtentwicklung, die ein Brachflächenrecycling betreibt, bedeute das eine besondere Gefahr. Damit Stadtplanung nicht zur ständigen Einzelfallplanung wird, wäre die Wiedereinführung einer Revisionspflicht für Flächennutzungspläne in einem Zeitraum von zehn Jahren unbedingt notwendig. Diese Argumentation ist der Kategorie „Ja“ zuzuordnen. Auch die Die Kommunalpolitische Vereinigung der Grünen und Alternativen in den Räten Bayerns spricht sich für eine Wiedereinführung aus. Ihre Antwort ist ebenfalls der Kategorie „Ja“ zuzuordnen.

Eine Neubewertung der Erkenntnisse ist hier also eingeschränkt angebracht. Bemerkenswert ist hier jedoch, dass diejenigen Experten, die die Wiedereinführung einer gesetzlichen Vorgabe, welche die Überprüfung der gemeindlichen Flächennutzungsplanung nach einer bestimmten Frist vorschreibt, für einen Zeithorizont von zehn bis 15 Jahren plädieren. Dieser Zeithorizont entspricht jedoch nicht den auf dieser Arbeit aufbauenden Empfehlungen. Die absehbare Einführung einer adäquaten Lösung kann also verneint werden. Die Empfehlung eines längeren Zeitraums bis zur nächsten Aufstellung eines Flächennutzungsplans bleibt also bestehen.

Insgesamt ist somit zusammenfassend festzustellen, dass auf keiner Ebene gesetzgeberische Vorhaben abzusehen sind, die zu einer adäquaten veränderten Ausgangssituation führen könnten und dadurch die Neubewertung der Erkenntnisse erfordern würden. Die oben herausgearbeiteten Erkenntnisse haben sich damit verfestigt und können als solche bestätigt werden.

Die Antworten zeigen darüber hinaus, dass den Experten keine empirischen Daten vorliegen, auf welche sie ihre Pläne aufbauen. Die Experten betonen vielmehr ihr Interesse an solchen Daten. Dies verdeutlicht nochmals die bereits herausgearbeitet Forschungslücke in diesem Themengebiet.

9. Zusammenfassung

Nach der Durchführung der sieben Phasen des Forschungsprozesses erfolgt die abschließende Zusammenfassung. Hierzu wird im ersten Teil zunächst ein Überblick über die wesentlichen Aspekte des Forschungsablaufs gegeben.⁷⁶⁵ Die Zusammenfassung erschöpft sich jedoch nicht in diesem Überblick. Im zweiten Teil rücken noch einmal die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung in den Fokus. Dabei werden noch einmal deren Neuigkeitswert und ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis hervorgehoben. Dadurch wird der Arbeit insgesamt ein Platz innerhalb des Forschungskontexts zugewiesen.⁷⁶⁶

9.1. Übersicht des Forschungsablaufs

Die Übersicht des Forschungsablaufs orientiert sich am Aufbau der Untersuchung. Die gewählte Vorgehensweise wird retrospektiv vorgenommen.⁷⁶⁷ Nach der einleitenden Hinführung zum Thema wird zunächst die Problemstellung zusammengefasst. Aus dieser leiten sich das Erkenntnisinteresse und die Zielsetzung ab. Nach den wichtigsten Bereichen des Forschungsstandes werden die Forschungsfragen dargestellt. Zuletzt folgen die wesentlichen Aspekte der Methodenauswahl und die wichtigsten Ergebnisse.

Jede Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland hat das Recht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, im Rahmen der Gesetze, in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses sogenannte kommunale Selbstverwaltungsrecht manifestiert sich insbesondere in bestimmten Hoheitsrechten. Eines dieser Hoheitsrechte ist die Planungshoheit als existenzielle Voraussetzung für gemeindliche Selbstverwaltung. Sie gewährt der Gemeinde die Kompetenz, eigenständige Planungen durchzuführen. Basis für die eigenständigen Planungen der Gemeinde ist der Flächennutzungsplan. Dieser ist nach der Konstruktion des deutschen Baurechts das zentrale kommunale Steuerungsinstrument. Eine aktuelle Analyse dieses

⁷⁶⁵ Vgl. Vollmer, 2008, S. 125.

⁷⁶⁶ Vgl. Andermann et al., 2006, S. 87.

⁷⁶⁷ Vgl. Vollmer, 2008, S. 125.

Steuerungsinstruments war in der wissenschaftlichen Literatur jedoch bisher nicht vorhanden. Diese Lücke in der wissenschaftlichen Literatur sollte mit dieser empirischen Arbeit geschlossen werden.

Die Flächennutzungsplanung ist Bestandteil des Bauplanungsrechts. Dieses ist wiederum dem öffentlichen Baurecht, als der Gesamtheit der Vorschriften, die die Zulässigkeit, die Grenzen, die Ordnung und die Förderung der baulichen Nutzung des Bodens betreffen, zuzuordnen. Die Aufgabe des Flächennutzungsplans ist es, die bauliche und sonstige Nutzung in der Gemeinde vorzubereiten, zu leiten und rahmensetzend zu binden. Dies geschieht hauptsächlich durch eine Programmierungsfunktion, die der Flächennutzungsplan gegenüber dem Bebauungsplan einnimmt. Es gilt somit eine grundsätzliche planerische Priorität des Flächennutzungsplans gegenüber dem Bebauungsplan.

Diese steuerungsrelevante Programmierungsfunktion unterliegt jedoch Grenzen. Die Gemeinde hat im Parallelverfahren die Möglichkeit Bebauungsplanverfahren gleichzeitig mit der Neuaufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans durchzuführen. Die lenkende Wirkung der voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde könnte dadurch hinter eine zerstückelte Beplanung der Gemeindefläche mittels Bebauungsplänen und einer faktischen Anpassung der Flächennutzungsplanung an diese zurücktreten.

Eine Reihe von Faktoren wirkt dabei auf die langfristigen Planungsziele ein. Diese können sich aus sich verschiebenden kommunalpolitischen Zielsetzungen, aus einer unvorhersehbaren Bevölkerungsentwicklung, aus neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aus der Anpassung übergeordneter Pläne, aus Gesetzesänderungen oder aus Infrastrukturmaßnahmen nicht gemeindlicher Träger ergeben.

Die Untersuchung entfaltete sich sowohl aus einem phänomenalen, als auch aus einem kausalen Erkenntnisinteresse heraus. Im Rahmen des phänomenalen Erkenntnisinteresses stand die kommunalpraktische Anwendung des Parallelverfahrens im Vordergrund. Die Untersuchung sollte klären, ob die Einwirkungen auf die Planungsziele der Gemeinde nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich vermehrt dazu führen, dass Bebauungspläne im Parallelverfahren aufgestellt werden. Nachdem geklärt war, in welchem Umfang die Gemeinden das Parallelverfahren anwenden, galt das kausale Erkenntnisinteresse den Begründungen für die gewonnenen Ergebnisse. Es war zu klären, wo Veränderungsbedarf besteht, damit der Flächennutzungsplan seinen Aufgaben nachkommen kann. Basis hierfür war jedoch eine Analyse der gegenwärtigen Grenzen der Steuerungsfunktion.

Die heutigen Planungssysteme in Europa sind komplexe Gebilde, die verschiedenen Traditionen folgen. Ausgangspunkt für die Darstellung des Forschungsstands war daher die Diskussion um eine europäische Angleichung der Planungssysteme. Eine mögliche, sich konstituierende Planungssystematik in Europa müsste auf der Fragestellung fußen, mit welchen Planungsinstrumenten kommunale raumplanerische Ziele am effektivsten und effizientesten umgesetzt werden können. Hierzu sind wissenschaftliche Bewertungen der Planungssysteme erforderlich. Zur Klärung der Frage, ob das deutsche Planungssystem als Vorbild dienen könnte, stellte sich die Frage, welche Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen dieses hat.

Die Forschung zur Steuerungswirkung durchlief verschiedene Entwicklungsstufen. In den 1960er und 1970er Jahren waren die wissenschaftlichen Diskussionen juristisch geprägt. In den 1980er Jahren erweiterte sich dieser Blick hin zu den Bürgern als Akteure der Planung. In den 1990er Jahren kamen Betrachtungen zur Umweltpolitik und zu den neuen Bundesländern hinzu. In den letzten Jahren wurde stärker die Sicht der Gemeinde und die kommunale Zusammenarbeit betrachtet.

Eine aktuelle empirische Analyse der Steuerungswirkung fehlte jedoch bislang. Es lagen nur einige kritische juristische Überlegungen hinsichtlich des Parallelverfahrens sowie veraltete Studien über die Häufigkeit der Änderungsverfahren bei den Flächennutzungsplänen vor. Experteninterviews verdeutlichten den Mangel an empirischen Daten zur Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung.

Zielsetzung der Arbeit war es daher, die rechtstheoretischen Auseinandersetzungen mit der Problemstellung durch eine Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung zu ergänzen. Um diese Überprüfung durchführen zu können, wurde zunächst eine Hypothese formuliert, aus welcher wiederum die Forschungsfragen abgeleitet wurden. Es gab zuvor noch keine formulierten Hypothesen, die einer empirischen Überprüfung unterzogen werden konnten. Daher wurde aus der Annahme der bestehenden Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans folgende Hypothese entwickelt:

„Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument.“

Es handelt sich um eine Zusammenhangshypothese, welche dazu verwendet wurde, auf einer deduktiven Ebene das Erkennen zu ermöglichen. Um die falsifizierbare Hypothese empirisch zu erforschen, wurden die abgeleiteten Forschungsfragen in solche zum phänomenalen und in solche zum kausalen Erkenntnisinteresse eingeteilt. Erstere dienten anfangs der Ermittlung

der Quote der Parallelverfahren und danach der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der Quote für die Programmierungsfunktion und die Steuerungswirkung. Zweitens hinterfragten die Einflussfaktoren. Sie bezogen sich anfangs auf die nachträglichen Festsetzungen von Gebietstypen und darauf folgend auf die nachträglichen Änderungen dieser. Zum Schluss wurden die Begründungen hinterfragt.

Die Inhaltsanalyse wurde als die am besten geeignete empirische Datenerhebungsmethode ausgewählt. Mit dieser konnten die Veröffentlichungen der betroffenen Gemeinden analysiert und dabei systematisch alle Angaben zu den Parallelverfahren aufgedeckt werden. Würden die Daten wiederholt erhoben, würde immer das gleiche Ergebnis erzielt werden, daher stellte sich die Methode als zuverlässig dar. Sie war auch gültig, weil die Aufstellungsbeschlüsse, die von den Gemeinden bekannt gemacht werden müssen, genau die Variablen sind, die es zu messen galt. Wer bei einer Inhaltsanalyse die gleichen, explizit aufgeführten, Regeln beachtet, sollte auch zum gleichen Ergebnis kommen. Dadurch war auch die Objektivität gegeben. Für die Inhaltsanalyse wurden Kategoriensysteme entwickelt, die mit theoretischen Annahmen verknüpft waren. Für das phänomenale Erkenntnisinteresse, also der Frage danach, ob das Bebauungsplanverfahren im Parallelverfahren durchgeführt wurde, reichten die Kategorien „Ja“ und „Nein“. Für den Bereich des kausalen Erkenntnisinteresses der sich auf die nachträglichen Festsetzungen und Änderungen bezog, bildeten die vier allgemeinen Arten der baulichen Nutzung, der Außenbereich sowie die unbekannte Art der baulichen Nutzung die Kategorien. Für den Bereich der sich auf die Begründungen bezog, wurden die Kategorien aus den Einwirkungsfaktoren abgeleitet. Die vorliegende Arbeit überprüfte die Hypothese anhand der Daten zu den 25 kreisfreien Städten in Bayern aus dem Zeitraum von 2007 bis 2016.

Der Aufbau der Ergebnisdarstellung orientierte sich am Aufbau der Forschungsfragen. Bei den Ergebnissen der Forschungsfragen zum phänomenalen Erkenntnisinteresse wurde folgendes festgestellt:

Insgesamt 27 % der Bebauungspläne wurden im Parallelverfahren aufgestellt. Bei der Differenzierung nach der Gemeindegröße zeigt sich, dass der höchste Anteil in der Kategorie „Kleine Mittelstadt“, der niedrigste in der Kategorie „Große Großstadt“ vorzufinden ist. Bei der Betrachtung der politisch-geographischen Lage hat Südbayern den höchsten und Franken den niedrigsten Wert. Die grafische Darstellung des Anteils an Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans zeigt einen nicht linearen Verlauf. Der Anteil der Parallelverfahren ist dabei, unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, im

Zeitraum 2007 bis 2011 höher als im Vergleichszeitraum 2012 bis 2016. Dies gilt unabhängig von der Gemeindegröße und der politisch geographischen Lage. Die Ergebnisse der Forschungsfragen zum kausalen Erkenntnisinteresse zeigen, dass am häufigsten Wohngebiete und am seltensten der Außenbereich neu festgesetzt wird. Es zeigte sich jedoch dabei, dass je größer eine Gemeinde ist, desto größer der Anteil der Wohngebiete an den Neufestsetzungen ist. Je kleiner die Gemeinde ist, desto höher ist der Anteil an neu festgesetzten Gewerbe- und Sondergebieten. Am häufigsten nachträglich verändert wird der Gebietstyp des Außenbereichs, am seltensten der Gebietstyp Wohngebiet. Bei den Begründungen für die Neufestsetzungen und Änderungen nimmt die Bedeutung des Wohnraumbedarfs kontinuierlich zu und ist in der Gegenwart der wichtigste Faktor.

9.2. Wesentliche Erkenntnisse der Untersuchung

Bei der Darstellung der wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung werden die Ergebnisse noch einmal vorgestellt. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Untersuchung der Hypothese gelegt. Darüber hinaus wird noch einmal hervorgehoben, für welchen Zweck die Erkenntnisse in Wissenschaft und Praxis verwendet werden sollen.⁷⁶⁸ Dabei wird ein Hauptaugenmerk darauf gelegt, bei den jeweiligen Erkenntnissen die Themen, die sich aus der eigenen Begrenzung ergeben, zu betonen und darzustellen, wie sie den wissenschaftlichen Diskurs befördern können.⁷⁶⁹

Die Untersuchung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument hat mehrere Erkenntnisse gebracht. Diese Erkenntnisse haben alle einen Neuigkeitswert, da es bislang keine entsprechenden empirischen Untersuchungen gab.

Mindestens 20 % der Bebauungspläne werden im Parallelverfahren aufgestellt. Diese Mindestquote gilt unabhängig vom Alter des Flächennutzungsplans, von der Gemeindegröße und von der politisch-geographischen Lage der Gemeinde. Diese Erkenntnis ist im Hinblick auf den bisherigen Stand der Forschung wichtig. Bisher gab es keine entsprechenden empirischen

⁷⁶⁸ Vgl. Karmasin und Ribing, 2014, S. 30.

⁷⁶⁹ Vgl. Andermann, 2006, S. 87.

Daten zur Anwendung des Parallelverfahrens. Erst durch diese Datenerhebung ist überhaupt eine weitere Auseinandersetzung mit der Thematik möglich.

Eine zentrale Erkenntnis betrifft den Geltungshorizont des Flächennutzungsplans. Die in der wissenschaftlichen Literatur getroffene Einschätzung, der Flächennutzungsplan müsse nach einem Zeitraum von zehn bis 15 Jahren neu aufgestellt werden, lässt sich durch die empirische Untersuchung und Analyse nicht begründen. Zwar stand die Analyse dieses Zeitraums nicht im Mittelpunkt der Untersuchung. Jedoch hat sie einen starken Neuigkeitswert. Die Erkenntnis bricht mit einer gängigen Einschätzung in der wissenschaftlichen Literatur. Zudem ist sie ein erster Mehrwert beim Wissen über den Flächennutzungsplan als kommunales Steuerungsinstrument.

Der Mindestanteil von Parallelverfahren ist keine temporäre Erscheinung sondern allgemeingültig. Die gegenwärtigen Einflüsse auf die Flächennutzungsplanung wirken also nicht stärker als Einflüsse in der Vergangenheit. Vor allem in Hinblick auf die Problemstellung ist diese Erkenntnis wichtig. Die Ausgangsüberlegung bestand aus der Vermutung, die aktuellen Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan würden immer umfangreicher, kämen schneller, wirkten stärker und würden daher die mittelfristige Planung erschweren. Diese Vermutung bestätigte sich jedoch nicht. Auch im Hinblick auf die zeitliche Entwicklung der Steuerungswirkung liefert diese Untersuchung erstmals empirische Erkenntnisse.

Diese Erkenntnisse führen zum Ergebnis der Hypothesenprüfung hin. Der Flächennutzungsplan hat nach seiner rechtstheoretischen Konstruktion die Funktion, als planungsbindendes Programm die konkrete Bauleitplanung vorzubereiten und rahmensetzend zu binden. Dabei konnte die Hypothese „Der Flächennutzungsplan eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument“ zwar nicht falsifiziert werden. Jedoch wurde festgestellt, dass der Flächennutzungsplan diese Funktion als kommunales Steuerungsinstrument nicht vollständig erfüllt. Durch diese Erkenntnis wird die herausgearbeitete Forschungslücke, zumindest teilweise, geschlossen und der Stand der Forschung erweitert. Bislang gab es keine empirischen Erkenntnisse über die tatsächliche Funktionserfüllung des Flächennutzungsplans. Damit wird ein wesentliches Ziel der Arbeit erreicht. Erstmals können die juristischen Überlegungen um sozialwissenschaftliche Erkenntnisse erweitert werden. Außerdem können erstmals die vorsichtigen Zweifel bezüglich der Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans, die in den 1980er und 1990er Jahren im Rahmen der Konstituierung des Parallelverfahrens geäußert wurden, mit empirischen Daten

und Erkenntnissen ergänzt werden. Um die Eignung als kommunales Steuerungsinstrument jedoch noch besser bewerten zu können, müssen auch die weiteren Wirkungen und Funktionen empirisch untersucht werden.

Für eine sinnvolle und auf Empirie begründete Diskussion über ein europäisches Modell führen, müssen nun auch die Planungssysteme anderer europäischer Planungstradition, hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung, untersucht werden. In einem weiteren Schritt muss dann untersucht werden, inwiefern die Systeme sinnvoll aufeinander übertragbar sein können, welche Einschränkungen es dabei geben könnte und wie diese Einschränkungen überwunden werden könnten.

In der verwaltungspraktischen Anwendung sollte die Gemeinde berücksichtigen, dass die Flächennutzungsplanung in einem bestimmten Umfang Kosten verursacht. Die von der Gemeinde erwartete Funktion ist jedoch nicht so stark ausgeprägt, wie bislang vermutet und damit ist auch das Verhältnis von Kosten und Nutzen schlechter als erwartet. Dieses schlechter als angenommene Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie der bislang angenommene und nicht zu begründende zeitliche Horizont können in vielen Gemeinden zu dem sinnvollen Schluss führen, den Flächennutzungsplan in längeren Abständen, nämlich nach einem Planungshorizont von 30 bis 35 Jahren zu erneuern. In der Zeit bis dahin sollte der Flächennutzungsplan fortgeschrieben werden. Somit werden weniger Kosten verursacht, ohne dabei die Steuerungsfunktion zu verschlechtern.

Ein weiterer Aspekt zur Schließung der Forschungslücke ist die Erkenntnis, dass je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer auch die Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument ist. Auch dieser Zusammenhang spielt in der bisherigen wissenschaftlichen Literatur keine Rolle und ist eine zentrale Erkenntnis der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Analyse der Steuerungswirkung und seiner Grenzen. Im Hinblick auf die Fragestellung nach der Steuerungswirkung präzisiert diese Erkenntnis das neue Wissen.

Der festgestellte Zusammenhang ist jedoch gleichzeitig die Grundlage für künftige Forschungen. Zu klären ist, ob diese Erkenntnisse über die untersuchten kreisfreien Gemeinden hinaus, also auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden können. Eine Bestätigung dieses Zusammenhangs hätte zur Folge, dass die Aufstellung von Flächennutzungsplänen in kleinen kreisangehörigen Gemeinden ganz grundsätzlich diskutiert und möglicherweise sogar als überflüssig betrachtet werden müsste.

Die Ergebnisse zur Eignung des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument in der Bundesrepublik Deutschland gehen jedoch noch tiefer. Die Forschungslücke wird nicht nur hinsichtlich der Erkenntnisse über die Steuerungswirkung kleiner. Es kann darüber hinaus auch noch aufgezeigt werden, welche Gebietstypen am häufigsten betroffen sind. Insgesamt werden Wohngebiete am häufigsten neu festgesetzt. Die Tendenz dazu steigt weiter an. In den kleineren Gemeinden werden Sonder- und Gewerbegebiete am häufigsten nachträglich neu festgesetzt. Der Gebietstyp Außenbereich wird am häufigsten nachträglich verändert.

Die Problematik in der Steuerungswirkung von Flächennutzungsplänen ergibt sich daraus, dass viele Faktoren auf den Flächennutzungsplan einwirken und somit eine mittelfristige Planung erschweren. Diese Problematik wurde zu Beginn der Untersuchung beleuchtet. Die empirische Untersuchung hat nun gezeigt, dass die aktuellen Einwirkungen, die am stärksten für die Einschränkungen der planungsbindenden Funktion des Flächennutzungsplans ursächlich sind, die Bevölkerungsentwicklung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Energiewende sind. Die Wohnraumentwicklung kann dabei in der Zukunft zum beherrschenden Einflussfaktor für die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans werden. Diese Erkenntnisse können für die 25 kreisfreien bayerischen Gemeinden im Zeitraum von 2007 bis 2016 empirisch belegt werden. Aktuelle gesetzgeberische Entwicklungen, die eine Änderung erwarten lassen könnten, sind jedoch nicht abzusehen. Aufgrund der erkannten Unabhängigkeit der Ergebnisse von der politisch-geographischen Lage innerhalb des wirtschaftlich und kulturell vielfältigen Bayerns sowie aufgrund der bundeseinheitlichen Rechtslage, lässt sich zwar die Annahme begründen, dass die Ergebnisse auf ganz Deutschland übertragbar sind. Die Arbeit liefert aber noch keinen Beleg hierfür. Hier müssen künftige Forschungen anschließen und empirische Daten für ganz Deutschland erhoben sowie interpretiert werden.

Arbeiten, wie die von Rinsdorf, die sich mit den juristischen Aspekten des Flächennutzungsplans als Steuerungsinstrument der Gemeinde auseinandergesetzt haben, schließen mit der Hoffnung, dass die Gemeinde die zahlreichen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die ihr das Gesetz an die Hand gibt, annimmt und den Flächennutzungsplan in Zukunft als stets zu aktualisierenden Kern ihrer Planungsinstrumente

nutzt.⁷⁷⁰ So wie die juristischen Untersuchungen mit dieser Arbeit um sozialwissenschaftliche Aspekte erweitert wurde, so soll auch die abschließende Hoffnung hier erweitert werden. Die Gemeinde möge nicht nur die juristischen Möglichkeiten nutzen, sondern auch die Grenzen des Flächennutzungsplans als kommunales Steuerungsinstrument anerkennen und ihren Planungsbedarf auch unter der Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte analysieren. Die vorliegende Arbeit zeigt: In allen Grenzen ist auch etwas Positives.⁷⁷¹

⁷⁷⁰ Vgl. Rinsdorf, 2004, S. 310.

⁷⁷¹ Vgl. Kant, 1869, S. 117.

10. Literaturverzeichnis

10.1. Bücher und Zeitschriften

Albers, S.; Klapper, D.; Konradt, U.; Walter, A.; Wolf, J. (2009). *Methodik der empirischen Sozialforschung*. (3. Auflage). Wiesbaden: Gabler.

von Alemann, U.; Forndran, E. (2005). *Methodik der Politikwissenschaft*. (7. Auflage). Stuttgart: W. Kohlhammer.

Altrock, U. (2008). *Stadtentwicklungsprobleme der mittel-osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. / Urban development problems of the new Central European EU Member States*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Raumforschung und Raumordnung*. Jg. 2008. Köln: Carl Heymanns Verlag. S. 191 – 204.

Andermann, U.; Drees, M.; Grätz, F. (2006). *Wie verfasst man wissenschaftliche Arbeiten?* (3. Auflage). Mannheim: Dudenverlag.

ARL; Nordregio; BTH (2001). *Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe. Tysk-svensk handbok för planeringsbegrepp*. Hannover: Verlag der ARL.

Atteslander, P. (2010). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. (13. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Auer, B.; Rottmann, H. (2015). *Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler. Eine anwendungsorientierte Einführung*. (3. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler.

Bachmann, P. (2009). *Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete*. (2. Auflage) Wiesbaden: Springer Gabler.

Bähring, K.; Hauff, S.; Sossdorf, M.; Thommes K. (2008). *Methodologische Grundlagen und Besonderheiten der qualitativen Befragung von Experten in Unternehmen: Ein Leitfaden*. In: Die Unternehmung. Nr. 1/2008. Jena: Friedrich-Schiller-Universität Jena, S. 89 – 111.

Bardt, H.; Niehues, J.; Techert, H. (2012). *Die Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland. Wirkungen und Herausforderungen des EEG*. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2012). *Positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln*. Nr. 56. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

- Barthel, T.** (2016). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Systematische Darstellung und Besonderheiten.* (1. Auflage). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Battis, U.; Krautzberger, M; Löhr, R.-P.; Mitschang S.; Reidt, O.** (2016). *BauGB. Baugesetzbuch. Kommentar.* (13. Auflage). München: C.H.Beck.
- Bauer, M.; Böhle, T.; Ecker, G.** (2017). *Bayerische Kommunalgesetze. Kommentar.* (4. Auflage). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Bayerischer Städtetag** (2015). *Gesund schrumpfen - über sich hinauswachsen. Demografischer Wandel in Stadt und Land.* München: Bayerischer Städtetag.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie** (2003). *Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).* München: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie** (2006). *Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006.* München: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie** (2013). *Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).* München: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.
- Bellinger, W. K.** (2015). *The economic analysis of public policy.* (2. Auflage). London: Routledge.
- Benesch, T.** (2013). *Schlüsselkonzepte zur Statistik. Die wichtigsten Methoden, Verteilungen, Tests anschaulich erklärt.* Berlin u. a.: Springer Spektrum.
- Birk, H.-J.** (1999). *Die Zulässigkeit von sogenannten Factory-Outlet-Centers als Planungsproblem der Regional- und Flächennutzungsplanung unter Berücksichtigung des Gebots der zwischengemeindlichen Abstimmung.* In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). *Flächennutzungsplanung im Umbruch?* Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 145 – 152.
- Blanchard, O.; Illing, G.** (2014). *Makroökonomie.* (6. Auflage). Hallbergmoos: Pearson Deutschland.
- Blankart, C.** (2017). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft.* (9. Auflage). München: Verlag Franz Vahlen.
- Blessing, M.** (2016). *Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen.* (1. Auflage). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Bloem, G.; Domhardt, H.-J.; Groß, T.; Hilligardt, J.; Kränter, M.; Kreisl, P.; Külzer, S.; Langhagen-Rohrbach, C.; Marsch, M.; Orth, M.; Scheck, C.; Scheller, J.; Tiling, H.** (2010).

Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main. Bisherige Erfahrungen bei der Aufstellung und Hinweise zur künftigen Handhabung. In: Domhardt, H.-J. (Hrsg.) (2011). Arbeitsmaterial der ARL. Hannover: Verlag der ARL.

Blotevogel, H.; Schelhaas, B. (2011). *Geschichte der Raumordnung.* In: ARL (Hrsg.) (2011). Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, S. 75 – 202.

Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2014). *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung.* Wiesbaden: Springer.

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2013). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bogumil, J.; Jann, W. (2005). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft.* (1. Auflage). In: Benz, A.; Lütz, S.; Simonis, G. (Hrsg.) (2005). Grundwissen Politik. Band 36. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, J.; Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft.* (2. Auflage). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bölitz, D.; Knippschild, R. (2007). *Grenzüberschreitende Koordinierung der kommunalen Flächennutzungsplanung im deutsch-tschechischen Grenzraum. Studie zur Dokumentation und Auswertung des Projekts KOREG.* In: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (Hrsg.) (2007). Schriftenreihe zur Regionalentwicklung. Heft 7/2007. Bautzen: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien.

Brandl, U. (2011). *Chancen durch die Energiewende.* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 12/2011. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 491 – 493.

Breuer, R. (1985). *Bauplanungsrechtliche Instrumente zum Schutz der Sozialstruktur.* In: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.). Stadtentwicklung. Heft 2/1985. Koblenz: H. Fuck.

Brocke, H. (1979). *Rechtsfragen der landesplanerischen Standortvorsorge für umweltbelastende Großanlagen.* In: Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.) (1979). Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Band 53. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität.

Bröll, H. (2015). *Steuerung von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich.* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 9/2015. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 356 – 357.

- Bröll, H.** (2016). *Konversion – Baurechtliches zur Umnutzung früherer Eisenbahn und Militärf Flächen*. In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 2/2016. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 40 – 44.
- Brukwicki, J.** (2017). *Das bebauungsrechtliche Planungserfordernis*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Bruns, D.; Kühne, O.** (2015). *Zur kulturell differenzierten Konstruktion von Räumen und Landschaften als Herausforderungen für die räumliche Planung im Kontext von Globalisierung*. In: Nienaber, B.; Roos, U. (Hrsg.) (2015). *Arbeitsberichte der ARL 13. Internationalisierung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland*. Hannover: Verlag der ARL, S. 18 – 29.
- Bryman, A.; Bell, E.** (2015). *Business Research Methods*. (4. Auflage). Oxford: Oxford University Press.
- Bühner, M; Ziegler, M.** (2017). *Statistik für Psychologen und Sozialwissenschaftler*. (2. Auflage) Hallbergmoos: Pearson Deutschland.
- Bunzel, A.; Meyer, U.** (1996). *Neue Untersuchung zur Flächennutzungsplanung*. In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.). (1996). *Difu-Berichte*. 4/1996. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 2 – 5.
- Bunzel, A.; Fröhlich von Bodelschwing, F.; Strauss, W.-C.** (2014). *Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bunzel, A.; Janning, H.; Kruse, S.; Kühn, G.** (2009). *Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbetriebe*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bunzel, A.; Lorke, V.; Rösler, C.** (2005). *Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren*. In: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005). *Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren*. Düsseldorf: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Bunzel, A.; Michalski, D.** (2012). *Natur und Landschaft bei der Konversion militärischer Liegenschaften. Fallstudien und Empfehlungen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bunzel, A.; Michalski, D.; Sander, R.; Strauss, W.-C.** (2012). *Die Flächennutzungsplanung – Räumlicher Ordnungsrahmen der Stadtentwicklung. Reichweite und Aktualität am Beispiel*

Berlin. In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.) (2012). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Burgi, M. (2015). *Kommunalrecht*. (5. Auflage). München: C.H.Beck.

Butt, M. (2007). *Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Einzelhandel durch Kommunen*. In: KommJur. Heft 10/2007. Baden Baden: Nomos Verlag. S. 369 – 372.

Comte, A. (1853). *The positive philosophy of Auguste Comte. Volume II*. London: John Chapman.

Degen, C.; Duschl, F.; Grill, L.; Grill, S.; Kronauer, J.; Westner, A.; Wölfl, J. (2017). *Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern*. Heidelberg: Rehm-Verlag.

Deschermeier, P. (2015). *Die Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands bis 2030 – ein Methodenvergleich*. In: Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (Hrsg.). IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung. Jg. 42/2015, Heft 2/2105. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, S. 95 – 111.

Deutscher Ausschuß für die Europäische Kampagne zur Stadterneuerung 1981 (1982). *Planen mit dem Bürger*. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Diekmann, A. (2016). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen. Methoden. Anwendungen*. In: König, B. (Hrsg.) (2016). rowohlt's enzyklopädie. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Dincher, R.; Müller-Godeffroy, H.; Scharpf, M.; Schuppan, T. (2017). *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung*. (4. Auflage). In: Schriftenreihe der Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement e. V. Band 7. Neuhofen: Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement e. V.

Dippold, R. (1987). *Die Verbesserung der städtebaulichen Verhältnisse im Interferenzfeld von kommunaler Raumplanung, Dorferneuerung und Flurbereinigung*. Darmstadt: Technische Hochschule Darmstadt.

Döring, N.; Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Human- und Sozialwissenschaften*. (5. Auflage). Heidelberg: Springer.

Dühr, S. (2011). *Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern*. In: ARL (Hrsg.) (2011). Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, S. 757 – 830.

Eberhard, K. (1999). *Einführung in die Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie. Geschichte und Praxis der konkurrierenden Erkenntniswege*. (2. Auflage). Stuttgart: W. Kohlhammer.

- Edenharter, A.** (2014). *Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Eichhorn, D.** (2012). *Entwicklung des Nachfragepotenzials nach Wohnungsneubau in der Stadt Korntal-Münchingen bis 2030*. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.
- Engels, A.; Krausnick, D.** (2015). *Kommunalrecht*. (1. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Engels, F.** (1931). *Kleine ökonomische Aufsätze*. In: Elementarbücher des Kommunismus. Band 22. Berlin: Internationaler Arbeiter-Verlag.
- Erbguth, W.; Schubert, M.** (2015). *Öffentliches Baurecht*. (6. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Europäische Kommission** (1999). *EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Fereday, J.; Muir-Cochrane, E.** (2006). *Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development*. In: International Institute for Qualitative Methodology (Hrsg.): International Journal of Qualitative Methods. Ausgabe 1/2006. Edmonton: University of Alberta, S. 80 – 92.
- Flick, U.** (2016). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. (7. Auflage). Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Franses, P. H.; van Dijk, D.; Opschoor, A.** (2014). *Time Series Models für Business and Economic Forecasting*. (2. Auflage). Cambridge: Cambridge University.
- Fürst, D.** (2008). *Planungstheorie*. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008). Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. (3. Auflage). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 21 – 236.
- Gärditz, K. F.** (2009). *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gelzer, K.** (1972). *Bauplanungsrecht*. (2. Auflage) Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt
- Gern, K.-J.; Schmidt, T.; Schröder, M.** (2008). *Mittelfristige gesamtwirtschaftliche Prognosen. Ein internationaler Vergleich der Modelle und Prognosegüte*. Weinheim: Wiley-VCH Verlag.
- Glaser, E.; Heimrath, G.; Herrmann, J.; Schaller, S.; Scharpf, C.; Schober, W.** (2016). *Bayerische Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit*. München: C.H.Beck.
- Gollasch, F.** (1963). *Boden- und Baurecht*. (2. Auflage). Göttingen: Verlag Otto Schwarz & Co.

Grad, F; Kersevan, E. (2016). *Die Verwaltungsorganisation in Slowenien*. In: Wieser, B.; Stolz, A. (2016) (Hrsg.). *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Sloweniens, Kroatiens, Serbiens und Mazedoniens. Schriften zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht. Band 3*. Wien: Verlag Österreich, S. 3 – 44.

Greiving, S.; Fleischhauer, M.; Tarvainen, T.; Schmidt-Thomé, P.; Jarva, J. (2008). *A Methodological Concept for Territorial Impact Assessment Applied to Three EU Environmental Policy Elements. / Ein methodisches Konzept für Raumwirksamkeitseinschätzungen, erprobt an drei Politikfeldern der EU-Umweltpolitik*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Raumforschung und Raumordnung*. Jg. 2008. Köln: Carl Heymanns Verlag. S. 36 – 51.

Groenewald, T. (2004). *A Phenomenological Research Design Illustrated*. In: International Institute for Qualitative Methodology (Hrsg.): *International Journal of Qualitative Methods*. Ausgabe 1/2004. Edmonton: University of Alberta, S. 44 – 55.

Höfer, F. (2014). *Die politische Ordnung in Bayern*. (11. Auflage). In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.). *Grundinformation Politik. G 3*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

Hövelborn, J. (2015). *Wohnungsnotstand. Zuzug, Asyl und Flüchtlinge – Explodiert Oberbayern?* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). *Bayerischer Gemeindetag. Heft 12/2015*. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 496 – 501.

Hülz, M.; Kühne, O. (2015). *Handlungsbedarfe und -empfehlungen an die räumliche Planung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung der Gesellschaft*. In: Nienaber, B.; Roos, U. (Hrsg.) (2015). *Arbeitsberichte der ARL 13. Internationalisierung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland*. Hannover: Verlag der ARL, S. 131 – 135.

Hesse, J. J., Ellwein, T. (2012). *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. (10. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlag.

Jäde, H.; Dirnberger, F.; Decker, A.; Busse, J.; Spieß, G.; Széchényi, A. (2017). *Baugesetzbuch (BauGB). Baunutzungsverordnung (BauNVO)*. (8. Auflage). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

Kant, I. (1869). *Prolegomena zu einer jeden künftigen Metaphysik, die als Wissenschaft wird auftreten können*. In: von Kirchmann, J. H. (1869) (Hrsg.). *Sammlung der Hauptwerke der Philosophie alter und neuer Zeit. Band 22*. Berlin: Verlag von L. Heimann.

- Karmasin, M.; Ribing, R.** (2014). *Die Gestaltung wissenschaftlicher Arbeiten. Ein Leitfaden für Seminararbeiten, Bachelor-, Master-, Magister- und Diplomarbeiten sowie Dissertationen.* (8. Auflage). Wien: Facultas.
- Kloevekorn, A.** (2000). *Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption.* In: Salewski, M. und Elvert, J. (Hrsg.) (2000). *Historische Mitteilungen im Auftrag der Ranke-Gesellschaft, Vereinigung für Geschichte im öffentlichen Leben e. V.* Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Koch, H.-J.; Hender, R.** (2015). *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht.* (6. Auflage). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- König, K.** (1970). *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft.* In: Hochschule Speyer (Hrsg.) (1970). *Schriftenreihe der Hochschule Speyer.* Band 46. Berlin: Duncker & Humblot.
- Koppitz, H.-J.; Schwarting, G.** (2005). *Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen.* (3. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Krautzberger, M.** (1999). *Das heutige System der raumbezogenen Raum- und Fachplanungen unter Berücksichtigung des Gebots der Nachhaltigen Entwicklung.* In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). *Flächennutzungsplanung im Umbruch?* Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 1 – 9.
- Kromrey, H.; Roose, J.; Strübing, J.** (2016). *Empirische Sozialforschung.* (13. Auflage). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Kühne, O.** (2012). *Räumliche Planung und Umwelt – ein Vergleich zwischen Deutschland und Polen.* In: Stöber, G. (Hrsg.) (2012). *Schriftenreihe des Georg-Eckert-Instituts.* Band 130. *Zwischen Ökonomie und Ökologie? Raumstruktureller Wandel, Raumplanung und Nutzungskonflikte in Polen und Deutschland.* Göttingen: V & R Unipress.
- Kürbis, I.** (2010). *Bevölkerungsprognose 2009 bis 2030 der Landeshauptstadt München.* In: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (Hrsg.). *Münchner Statistik.* Jg. 2010, 3. Quartalsheft. München: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München.
- Lamnek, S., Krell, C.** (2016). *Qualitative Sozialforschung.* (6. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Landsberg, G.** (2012). *Positionen zur Energiewende.* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). *Bayerischer Gemeindetag.* Heft 5/2012. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 195 – 197.
- Lange, K.** (2013). *Kommunalrecht.* (1. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.

- Langen, G.** (1929). *Deutscher Lebensraum. Ein Beitrag zur deutschen Raumwirtschaft und zur Gesamtrationalisierung in Wirtschaft, Siedlung und Volksleben.* Berlin: Reimar Hobbing Verlag.
- Langhagen-Rohrbach, C.** (2010). *Raumordnung und Raumplanung.* (2. Auflage). In: Haas, H.-D. (Hrsg.) (2010). *Geowissen kompakt.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Leusing, B.** (2007). *Hochschulen als Standortfaktor. Eine empirische Analyse der regionalökonomischen Effekte der Universität Flensburg.* Flensburg: Universität Flensburg, Internationales Institut für Management.
- Löhr, R.-P.** (1995). *Rechtstaatliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan.* In: Berkemann, J. (Hrsg.) *Planung und Plankontrolle: Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag.* Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 229 – 245.
- Martens, U.** (1969). *Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans.* Hamburg: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Hamburg.
- Marx, K.** (1947). *Zur Kritik der politischen Ökonomie.* Berlin: JHW Dietz Nachf.
- Mayer, C.** (2012). *Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Polen.* Köln: Lehmanns Media.
- Mayring, P.** (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken.* (12. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Mayring, P.** (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken.* (6. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Miller, K.** (2017). *Rechtliches Verfahrensmanagement in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht.* In: Spannowsky, W. (2017) (Hrsg.). *Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht.* Band 15. Kaiserslautern: Technische Universität.
- Mitschang, S.** (1999). *Die Flächennutzungsplanung als die vorbereitende Bauleitplanung und Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung.* In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). *Flächennutzungsplanung im Umbruch?* Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 11 – 32.
- Mitschang, S.** (2015). *Möglichkeiten der Gemeinden zur Einflussnahme auf die Trassenbestimmung von 380-kV-Leitungen.* In: Mitschang, S. (Hrsg.) (2015). *Erneuerbare Energien und Netzausbau in der räumlichen Planung.* Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung. Band 27. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 61 – 114.
- Morse, J. M.; Barrett, M.; Mayan, M.; Olson, K.; Spiers, J.** (2002). *Verification Strategies for Establishing Reliability and Validity in Qualitative Research.* In: International Institute for

Qualitative Methodology (Hrsg.): International Journal of Qualitative Methods. Ausgabe 1/2002. Edmonton: University of Alberta, S. 13 – 22.

Müller, L. (2014). *Bundeswehrreform und Konversion. Nutzungsplanung in betroffenen Gemeinden.* Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Nadler, M. (2014): *Integrated Plans for Sustainable Urban Development (IPSUD) in Europe.* In: Michael Nadler (Hrsg.) (2014). *Arbeitspapiere zur integrierten Immobilienentwicklung, Band Nr. 1.* Dortmund: Technische Universität Dortmund.

Natrop, J. (2015). *Angewandte Deskriptive Statistik. Praxisbezogenes Lehrbuch mit Fallbeispielen.* Berlin: De Gruyter Oldenburg.

von Nedden, M.; Bunzel, A. (2017). *Plädoyer für eine aktive Bodenpolitik der Kommunen.* In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.). (2017). *Difu-Berichte. 1/2016.* Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 2 – 3.

Nienaber, B.; Roos, U. (2015). *Internationalisierung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Raumentwicklung – eine Einführung.* In: Nienaber, B.; Roos, U. (Hrsg.) (2015). *Arbeitsberichte der ARL 13. Internationalisierung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.* Hannover: Verlag der ARL, S. 1 – 17.

Noyes, J.; Popay, J.; Person, A.; Hannes, K.; Booth, A. (2008). *Qualitative research and Cochrane reviews.* In: Higgins, J.; Green, S. (Hrsg.) (2008). *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions.* Cochrane Book Series. Chichester: Wiley, S. 571 – 591.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2017). *p 16/17. Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen.*

Ofak, L. (2016). *Die Verwaltungsorganisation in Kroatien.* In: Wieser, B.; Stolz, A. (2016) (Hrsg.). *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Sloweniens, Kroatiens, Serbiens und Mazedoniens.* Schriften zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht. Band 3. Wien: Verlag Österreich, S. 45 – 70.

Portz, N. und Düsterdiek, B. (2015). *Erleichterungen im Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen.* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). *Bayerischer Gemeindetag. Heft 3/2015.* München: Bayerischer Gemeindetag, S. 115 – 118.

Pretsch, H. und Morkisz, S. (2010). *Der SCOT – schema de coherence territoriale. Potenziale und Grenzen dargestellt am Beispiel des SCOT Sud Loire der Région St. Etienne.* Frankfurt: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main.

Priebs, A; Beckmann, K.; Bose, M.; Brenken, G.; Daniezyk, R.; Domhardt, H.-J.; Erbguth, W.; Goedecke, O.; Gustedt, E.; Kaune, H.-C.; Kiepe, F.; Koch, C.; Meyer, U.; Mietzner, L.; Reitzig, F.; Schmidt-Eichstaedt, G. (2000). *Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung.* In: ARL (Hrsg.) (2000). Forschungs- und Sitzungsberichte. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. ARL. Band 213. Hannover: Verlag der ARL.

Pröbstl-Haider, U. (2017). *Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Teil 2).* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 6/2017. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 266 - 270.

Radovic-Markovic, M. und Alecchi, B. (2017). *Qualitative Methods in Economics.* London: Routledge.

Rieger, F. (1992). *Der Bau von Hochspannungsleitungen im Planungsrecht.* In: Lehmann, M. (Hrsg.). Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung. Band 381. München: V. Florentz.

Rinsdorf, A. (2004). *Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument der Gemeinde.* Frankfurt am Main: Peter Lang.

Scheidler, A. (2012). *Höhenbeschränkungen für Windkraftanlagen in der Bauleitplanung.* In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 4/2012. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 166 -169.

Schink, A. (1999). *Die Bedeutung umweltschützender Belange für die Flächennutzungsplanung.* In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 65 – 102.

Schmid, U. (2001). *Raumordnung in Europa 5: Die „Pays“ in Frankreich als neue räumliche Einheit der Regionalentwicklung.* In: Maier, J. (Hrsg.) (2001). Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Heft 199. Bayreuth: Universität Bayreuth. Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung.

Schmidt, A. (1992). *Bauleitplanung und Immissionsschutz für gewerbliche Anlagen. Rechtsgrundlagen, Regelungsmöglichkeiten, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung.* Taunusstein: Blottnner Verlag.

Schubert, M. (2005). *Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung.* In: Erbguth, W. (2005). Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht. Schriftenreihe des

Ostseeinstituts für Seerecht und Umweltrecht der Juristischen Fakultät, Universität Rostock.
Band 28. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Seewald, O. (1981). *Gleichzeitigkeit von Bebauungsplan und Flächennutzungsplan*. In: Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften. Heft 22/1981. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 849 – 853.

Selke, J.-W.; Lang, T.; Puls, T. (2010). *Wirtschaftsförderung durch die Förderung erneuerbarer Energien?. Ein empirischer Vergleich des Erneuerbare-Energien-Gesetzes mit der herkömmlichen Wirtschaftsförderung*. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2010). Positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Nr. 60. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Simon, M. (2017). *Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Teil 1)*. In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.). Bayerischer Gemeindetag. Heft 3/2017. München: Bayerischer Gemeindetag, S. 106 - 111.

Smerdka, B.-R. (1992). *Möglichkeiten der Gemeinden zu einer umweltschonenden Raum- und Flächennutzung*. Osnabrück: Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

Smith, A. (1811). *The third volume. The nature and causes of the wealth of nations*. In: (1963) The works of Adam Smith, LL.D. Aalen: Otto Zeller.

Sorgenfrei, K. (1985). *Planzwischenstufen als flexibles Arbeitsinstrument zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan*. Berlin: Technische Universität.

Spannowsky, W.(1999). *Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums*. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 33 – 52.

Spannowsky, W.; Mitschang, S. (1999). *Vorwort*. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln: Carl Heymanns Verlag, S. V.

Stadt Schwabach (2011). *Amtsblatt. Amtliche Bekanntmachungen der Stadt Schwabach*. Nr. 35/2011. Schwabach: Stadt Schwabach.

Stierand, R. (1993). *Neuorientierung in der Planungstheorie?* In: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.). RaumPlanung. Heft 61/1993. Dortmund: Informationskreis für Raumplanung, S. 141 – 147.

Stollmann, F.; Beaucamp, G. (2017). *Öffentliches Baurecht*. (11. Auflage). München: C.H.Beck.

- Strom, A.; Fagermoen, M. S.** (2012). *Systematic Data Integration—A Method for Combined Analyses of Field Notes and Interview Texts*. In: International Institute for Qualitative Methodology (Hrsg.): International Journal of Qualitative Methods. Ausgabe 11/2012. Edmonton: University of Alberta, S. 534 - 546.
- Stüer, B.** (1999). *Die Zulässigkeit von Windenergieanlagen als Planungsproblem der Regional- und Flächennutzungsplanung*. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.) (1999). *Flächennutzungsplanung im Umbruch?* Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 119 – 144.
- Tauberger, A.** (2008). *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenbourg Verlag.
- Trieb, M; Markelin, A.** (1979). *Stadtbild in der Planungspraxis. Stadtgestaltung vom Flächennutzungsplan bis zur Ortsbausatzung als Element der kommunalen Arbeit*. In: Veröffentlichung der Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen, Stuttgart. Nr. 104. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Turk, S.** (2008). *An Examination for Efficient Applicability of the Land Readjustment Method at the International Context*. In: Journal of Planning Literature. Volume 22/Issue 3/2008. Ohio: The Ohio State University. S. 229 – 242.
- Vollmer, H.-J.** (2008). *Die Doktorarbeit schreiben. Strukturebenen – Stilmittel – Textentwicklung*. (2. Auflage). Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis.
- Weber, T.; Köppert, V.** (2013). *Kommunalrecht Bayern*. (2. Auflage). Heidelberg: C.F. Müller.
- Wehrlin, U.** (2010). *Wissenschaftliches Arbeiten und Schreiben*. München: Martin Meidenbauer Verlagsbuchhandlung.
- Wettemann-Wülk, J.** (2015). *Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme*. In: Baumhauser, R.; Hahn, B.; Job, H.; Paeth, H.; Rauh, J.; Terhorst, B. (Hrsg.) (2015). *Würzburger Geographische Arbeiten*. Band 12. Würzburg: Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Whyte, W. F.** (1984). *Learning from the field*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Witzleben, A. von** (2007). *Bildung und Bildungsträger im Anforderungsprofil der Wirtschaft*. In: Blanke, H.-J. (Hrsg.) (2007). *Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren*. Neue Staatswissenschaften 6. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Zwicker-Schwarm, D.; Floeting, H.; Libbe, J.; Preuß, T.** (2012). *Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement – Themen und Projekte des Förderschwerpunkts REFINA. Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement*. In:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.). (2012). Difu-Berichte. 2/2012. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

10.2. Gesetze

AsylG (1992). *Asylgesetz (AsylG)*, in der Fassung vom 2. September 2008, BGBl. I S. 1798, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780).

BauG (1900). *Allgemeines Baugesetzbuch für das Königreich Sachsen*, in der Fassung vom 20. Mai 1904, GVBl. S. 386.

BauGB (1960). *Baugesetzbuch (BauGB)*, in der Fassung vom 27. August 1997, BGBl. I S. 2141.

BauGB (1960). *Baugesetzbuch (BauGB)*, in der Fassung vom 23. September 2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

BauGB (1960). *Baugesetzbuch (BauGB)*, in der Fassung vom 3. November 2017, BGBl. I S. 3634.

BauNVO (1962). *Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)*, in der Fassung vom 21. November 2017, BGBl. I S. 3786.

BayVerf (1946). *Bayerische Verfassung*, in der Fassung vom 15. Dezember 1998, GVBl. S. 991, zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. November 2003 (GVBl. S. 638).

BBauG (1960). *Bundesbaugesetz (BBauG)*, in der Fassung vom 23. Juni 1960, BGBl. I S. 341.

BezO (1998). *Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO)*, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I, zuletzt geändert durch Art. 17a Abs. 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335).

BGB (1896). *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*, in der Fassung vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787).

BNatschG (2009). *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatschG)*, in der Fassung vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434).

EAG Bau (2004). *Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau)*, in der Fassung vom 24. Juni 2004, BGBl. I S. 1359.

EEG (2000). *Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien*, in der Fassung vom 29. März 2000, BGBl. I 2000 S. 305, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3074).

EEG (2009). *Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien*, in der Fassung vom 25. August 2008, BGBl. I S. 2074, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1634.)

EnLAG (2009). *Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG)*, in der Fassung vom 21. August 2009, BGBl. I S. 2870, zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. 3106).

Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920). *Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, in der Fassung vom 5. Mai 1920, Preußische Gesetzessammlung, Jahrgang 1920 S. 286.

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (2007). *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte*, in der Fassung vom 21. Dezember 2016, BGBl. I S. 3316.

GG (1949). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, in der Fassung vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347.

GLKrWG (2006). *Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG)*, in der Fassung vom 7. November 2006, GVBl. S. 834, BayRS 2021-1/2-I, zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 362).

GO (1998). *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*, in der Fassung vom 22. August 1998, GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I, zuletzt geändert durch Art. 17a Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335).

Planning and Compulsory Purchase Act 2004 (2004). *An Act to make provision relating to spatial development and town and country planning; and the compulsory acquisition of land. 2004 c 5*, in der Fassung vom 13. Mai 2004.

Richtlinie 92/43/EWG (1992) *Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen*, in der Fassung vom 21. Mai 1992, ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363 vom 20. Dezember 2006, S. 368)

ROG (2008). *Raumordnungsgesetz*, in der Fassung vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

WSG (1933). *Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten*, in der Fassung vom 27. September 1938, Reichsgesetzblatt I 1938, S. 1246.

Zweckverbandsgesetz für Großberlin (1911). *Zweckverbandsgesetz für Großberlin*, in der Fassung vom 19. Juli 1911, Preußische Gesetzessammlung, Jahrgang 1911 S. 123.

10.3. Onlinequellen

Baruch, Y. (1999). *Response Rate in Academic Studies – A Comparative Analysis*. In *Urban Studies Journal*.

Online:

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001872679905200401> [abgefragt am 9. Oktober 2018]

Baruch, Y.; Holtom, B. C. (2008). *Survey response rate levels and trends in organizational research*.

Online:

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726708094863> [abgefragt am 9. Oktober 2018]

Bayerisches Landesamt für Statistik (2017). *Unternehmen, Unternehmensregister*.

Online:

<https://www.statistik.bayern.de/statistik/unternehmen/> [abgefragt am 25. Januar 2017]

Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr (2013) *Verzeichnis der Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und gemeindefreien Gebiete in Bayern nach dem Stand am 1. Januar 2013. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 13. Februar 2013. Az.: IB3-1402.4-1.*

Online: <https://www.verkuendung-bayern.de/allmbl/jahrgang:2013/heftnummer:3/seite:65> [abgefragt am 15. März 2017]

Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr (2017). *Kommunale Gliederung*.

Online:

<https://www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/kommunalegliederung/index.php> [abgefragt am 15. März 2017]

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2016). *Daten und Fakten*.

Online:

https://www.energieatlas.bayern.de/thema_sonne/photovoltaik/daten.html [abgefragt am 25. Januar 2017]

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2016a). *Daten und Fakten*.

Online:

https://www.energieatlas.bayern.de/thema_wind/daten.html [abgefragt am 25. Januar 2017]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). *Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2016*.

Online:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile [abgefragt am 25. Januar 2017]

Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung (2015). *Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland*.

Online:

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html [abgefragt am 15. März 2017]

Deutscher Bundestag (2018). Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen eingesetzt.

Online:

<https://www.bundestag.de/bau> [abgefragt am 24. Juli 2018]

Deutscher Bundestag (2018a). *Obleute*.

Online:

<https://www.bundestag.de/service/glossar?url=L3NlcnZpY2UvZ2xvc3Nhci9nbG9zc2FyL08vb2JsZXV0ZS8yNDU1MDY=&mod=mod445382> [abgefragt am 24. Juli 2018]

Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H.; Altröck, U. (2014). *Diversity, Gender und Co. – Die Konstruktion von Zielgruppen in Planungstheorie und –praxis*. In: Planungsrundschau. Ausgabe 21/014.

Online:

<http://www.planungsrundschau.de/planungsrundschau21/frameset.htm> [abgefragt am 3. Februar 2017]

Lord, A.; O'Brien, P.; Sykes, O.; Sturzaker, J. (2015). *Planning as a „market maker“: How planning is used to stimulate development in Germany, France and The Netherlands*. In: University of Liverpool. RTPi Research Report no. 11.

Online:

http://www.rtpi.org.uk/media/1562925/rtpi_research_report_11_planning_as_market_maker_november_2015.pdf [abgefragt am 10. Februar 2017]

Pojani, D.; Stead, D. (2014). *Going Dutch? The Export of Sustainable Land-Use and Transport Planning Concepts from the Netherlands*. In Urban Studies Journal.

Online:

<http://usj.sagepub.com/content/early/2014/12/04/0042098014562326.full.pdf?ijkey=T7pyPiV5ydrM97J&keytype=finite> [abgefragt am 10. Februar 2017]

Stadt Landshut (2006). *Stadt Landshut Flächennutzungsplan*.

Online:

http://stadtplan.landshut.de/uploads/20/overlays/FNP/legende_fnp.pdf [abgefragt am 23. Februar 2017]

Stadt Passau (2017). *Flächennutzungsplan*.

Online:

<https://www.passau.de/default.aspx?ID=%7B98B3B810-FC62-4894-B60E-B15FBA7BEBFC%7D> [abgefragt am 2. Februar 2017]

Stadt Weiden i.d.OPf. (2016a). *Flächennutzungsplan*.

Online:

<http://www.weiden.de/wen/verwaltung/stadtplanung/bauleitplanung/fn/fnp.php> [abgefragt am 19. Januar 2017]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017). *Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung*.

Online:

http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_ib01_jahrtab1.asp [abgefragt am 15. März 2017]

Thommen, J.-P. (2016). *Erkenntnisinteresse*. In: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon.

Online:

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteresse-v8.html> [abgefragt am 10. Februar 2017]

Wirtschaftslexikon24.com (2018). *Fragebogenrücklauf*.

Online:

<http://www.wirtschaftslexikon24.com/e/fragebogen%C3%BCcklauf/fragebogen%C3%BCcklauf.htm> [abgefragt am 9. Oktober 2018]

Wittenberg, R. (2004). *Methoden II-Vorlesung. Hypothesen1*.

Online:

http://www.soziologie.wiso.uni-erlangen.de:2165/archiv/ss04/sozmeth/Hypothesen_1.pdf

[abgefragt am 13. Februar 2017]

Woll, A. (2016). *Hypothese*. In: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon.

Online:

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6463/erkenntnisinteresse-v8.html> [abgefragt am

13. Februar 2017]

11. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die sieben Phasen des Forschungsprozesses	7
Abbildung 2: Baurechtliche Einordnung der Flächennutzungsplanung.....	13
Abbildung 3: Das System der Raumplanung in Deutschland	17
Abbildung 4: Zwei Stufen der Bauleitplanung.....	18
Abbildung 5: Einwirkungen auf den Flächennutzungsplan.....	44
Abbildung 6: Rechtliche und administrative Familien in Europa	57
Abbildung 7: Abgrenzung verschiedener Arten von Hypothesen.....	73
Abbildung 8: Anforderungen an die Hypothesenbildung	76
Abbildung 9: Erkenntniswege	78
Abbildung 10: Ableitung der Forschungsfragen.....	86
Abbildung 11: Wissenschaftliche Methoden	99
Abbildung 12: Traditionelle Gütekriterien	106
Abbildung 13: Auswahl der wissenschaftlichen Methoden.....	115
Abbildung 14: Kriterien der Kategorienbildung	120
Abbildung 15: Kategorienbildung für phänomenales Erkenntnisinteresse	122
Abbildung 16: Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse (1. Ebene).....	124
Abbildung 17: Kategorienbildung für kausales Erkenntnisinteresse (2. Ebene).....	126
Abbildung 18: Anteil der Parallelverfahren.....	143
Abbildung 19: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans (1).....	144
Abbildung 20: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans (2).....	145
Abbildung 21: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	147
Abbildung 22: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl	149
Abbildung 23: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und zum Alter des Flächennutzungsplans (1)	150
Abbildung 24: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und zum Alter des Flächennutzungsplans (2)	151

Abbildung 25: Anteil der Parallelverfahren in kleinen Mittelstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	152
Abbildung 26: Anteil der Parallelverfahren in großen Mittelstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	153
Abbildung 27: Anteil der Parallelverfahren in kleinen Großstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	154
Abbildung 28: Anteil der Parallelverfahren in großen Großstädten in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	154
Abbildung 29: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage	156
Abbildung 30: Anteil der Parallelverfahren in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage und zum Alter des Flächennutzungsplans	157
Abbildung 31: Anteil der Parallelverfahren in fränkischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf	158
Abbildung 32: Anteil der Parallelverfahren in ostbayerischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf.....	159
Abbildung 33: Anteil der Parallelverfahren in südbayerischen Gemeinden in Abhängigkeit zum Alter des Flächennutzungsplans im zeitlichen Verlauf.....	160
Abbildung 34: Verteilung der neu festgesetzten Gebietstypen.....	161
Abbildung 35: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen	162
Abbildung 36: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen im zeitlichen Verlauf (1).....	163
Abbildung 37: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen im zeitlichen Verlauf (2).....	164
Abbildung 38: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl	165
Abbildung 39: Verteilung der bekannten neu festgesetzten Gebietstypen in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage.....	166
Abbildung 40: Verteilung der veränderten Gebietstypen	168
Abbildung 41: Verteilung der bekannten veränderten Gebietstypen	169
Abbildung 42: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen (1).....	170
Abbildung 43: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen (2).....	171

Abbildung 44: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl	172
Abbildung 45: Verteilung der bekannten nachträglich veränderten Gebietstypen in Abhängigkeit von der politisch-geographischen Lage	173
Abbildung 46: Begründungen für neu festgesetzte Wohngebiete	175
Abbildung 47: Begründungen für neu festgesetzte Mischgebiete	176
Abbildung 48: Begründungen für neu festgesetzte Gewerbegebiete	177
Abbildung 49: Begründungen für neu festgesetzte Sondergebiete	178
Abbildung 50: Begründungen für nachträglich veränderte Mischgebiete	179
Abbildung 51: Begründungen für nachträglich veränderte Gewerbegebiete	180
Abbildung 52: Begründungen für nachträglich veränderte Sondergebiete	181
Abbildung 53: Begründungen für nachträglich veränderte Außenbereiche	182
Abbildung 54: Begründungen zum Parallelverfahren im zeitlichen Verlauf.....	183

12. Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
Alt.	Alternative
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
BauG	Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVerf	Bayerische Verfassung
BBauG	Bundesbaugesetz
BezO	Bezirksordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BNatschG	Bundesnaturschutzgesetz
BTH	Blekinge Tekniska Högskola
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Dr.	Doktor
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz

et al.	et alii
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F	Forschungsfrage
f.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
ff	folgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GLKrWG	Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
IPSUD	Integrated Plans for Sustainable Urban Development
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KommJur	Kommunaljurist
KOREG	Koordinierung der Raumentwicklung in der Euroregion Neisse-Nisa-Nisa
kV	Kilovolt
LEP	Landesentwicklungsprogramm
Nachf.	Nachfolger(in)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Prof.	Professor
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
ROG	Raumordnungsgesetz
RTPI	Royal Town Planning Institute
S.	Seite
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	Vergleiche
WSG	Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten
z. B.	zum Beispiel

13. Lebenslauf

Zur Person:	Kilian Wolf Geboren am 20. Januar 1981 in Regensburg Verheiratet, eine Tochter
Derzeitige Anstellung:	Arbeitsbereichsleiter Kommunales Haushalts- und Prüfungswesen bei der Regierung der Oberpfalz
Beruflicher Werdegang:	
09/2017 bis dato	Regierung der Oberpfalz Arbeitsbereichsleiter Kommunales Haushalts- und Prüfungswesen
05/2008 bis 08/2017	Markt Lupburg Geschäftsleiter
12/2005 bis 04/2008	Bezirk Oberbayern Sachbearbeiter
10/2004 bis 11/2005	Landkreis Neumarkt i.d.OPf. Sachbearbeiter
Weiterqualifikation, Berufsausbildung, Schulausbildung:	
12/2015 bis dato	Middlesex University of London Dissertation Angestrebter Abschluss: Doctor of Business Administration (DBA)

04/2006 bis 04/2008	<p>Universität Kassel</p> <p>Berufsbegleitendes Studium „Public Administration“</p> <p>Abschluss: Master of Public Administration (MPA)</p>
05/2001 bis 09/2004	<p>Landkreis Neumarkt i.d.OPf.</p> <p>Verwaltungsinspektoranwärter</p> <p>Praktische Ausbildung in den Ämtern des Landkreises Neumarkt i.d.OPf.</p> <p>Theoretische Ausbildung</p> <p>Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Hof</p> <p>Abschluss: Diplom-Verwaltungswirt (FH)</p>
07/2000 bis 04/2001	<p>Bundeswehr</p> <p>Grundwehrdienst in Cham und Regensburg</p>
09/1991 bis 06/2000	<p>Gymnasium Parsberg</p> <p>Schulbildung</p> <p>Abschluss: Abitur</p>
09/1987 bis 07/1991	<p>Grundschule Lupburg</p> <p>Schulbildung</p>

14. Danksagung

Auch wenn ich diese Arbeit alleine schreiben musste, so waren an ihrem guten Gelingen eine Vielzahl von Menschen und Institutionen beteiligt, denen ich Dank schulde.

An erster Stelle gilt mein Dank meinem Advisor Herrn Prof. Dr. Dieter Rebitzer für seine Denkanstöße sowie für seine Unterstützung während der gesamten Vorbereitungs- und Bearbeitungsphase meiner Dissertation. Ebenso gilt mein Dank Frau Prof. Dr. Barbara Kreis-Engelhardt für die Übernahme der Zweitkorrektur.

Dank gilt natürlich auch meiner Familie. Meine Ehefrau Susanne und meine Tochter Annika haben mich immer unterstützt und motiviert – bei dieser Dissertation und weit darüber hinaus. Der Dank gilt auch meinen Eltern Hildegard und Alfons Wolf, die sich schon sehr viel länger als ich mit Fragen der Bauleitplanung beschäftigt und somit die Weichen für meine Forschung gestellt haben.

Des Weiteren danke ich folgenden Menschen und Institutionen die mich bei meiner Dissertation unterstützt haben:

- den Mitarbeitern der KMU Akademie & Management AG für die reibungslose Organisation des Studienprogramms,
- den Mitarbeitern der Universitätsbibliothek Regensburg,
- den Mitarbeitern der Bayerischen Staatsbibliothek für die Unterstützung bei der Literaturrecherche,
- **den** kreisfreien Städten Amberg, Bayreuth, Erlangen, Kaufbeuren, Nürnberg, Passau und Rosenheim für die kostenlose Bereitstellung von Daten beziehungsweise der Öffnung ihrer Archive,
- **den** Mitarbeitern der Bundestagsabgeordneten Daniel Föst (FDP) und Christian Kühn (Bündnis 90/Die Grünen),
- **der Kommunalpolitischen Vereinigung der Grünen und Alternativen in den Räten Bayerns,**
- **der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands,**

- der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V.,
- dem Zentralverband Deutsches Baugewerbe
- sowie der Grasmuck Projekt GmbH & Co. KG in Neumarkt i.d.OPf.

15. Aufzählung der bisherigen Publikationen

Masterarbeit:

Wolf, K. (2008). *Ansätze zum Aufbau eines Beteiligungsmanagements in einer öffentlichen Verwaltung am Beispiel des Bezirks Oberbayern.*

Online: <https://www.grin.com/document/92624>