

Flächenentwicklungen regional steuern

Evaluierung und Konzeption der Struktur, Wirkung und Koordination regionaler Flächensteuerung anhand der Herausforderungen in Südwestsachsen

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor-Ingenieur

an der Fakultät Architektur

der

Bauhaus-Universität Weimar

vorgelegt von

Volker Stahl

Gutachter:

Prof. Dr. phil. habil. Max Welch Guerra

Prof. Dr. phil. Dr. rer. nat. habil. Peter Jurczek

Ort und Tag der Disputation:

Weimar, 12.10.2009

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

Stahl; Volker

Flächenentwicklungen regional steuern

Evaluierung und Konzeption der Struktur, Wirkung und Koordination regionaler
Flächensteuerung anhand der Herausforderungen in Südwestsachsen

ISBN 978-3-941274-38-9

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2010

© Optimus Verlag, Göttingen

URL: www.optimus-verlag.de

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhalt

ANLASS UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG	1
1. Einordnung der Untersuchung	3
1.1 Anforderungen der Siedlungsflächenentwicklung	3
1.2 Anspruch an die regionale Flächensteuerung	7
1.3 Forschungsbedarf zur regionalen Flächensteuerung	13
2. Methodik und Untersuchungsraum	17
2.1 Untersuchungsmethodik	17
2.1.1 Definition des Forschungsanspruchs	17
2.1.2 Ableitung der Untersuchungsschwerpunkte	21
2.1.3 Beschreibung empirischer Grundlagen und des Untersuchungsdesigns	27
2.2 Untersuchungsraum	31
2.2.1 Auswahl des Untersuchungsraumes	31
2.2.2 Charakteristik des Untersuchungsraumes	34
HERAUSFORDERUNGEN DER REGIONALEN FLÄCHENENTWICKLUNG	45
3. Systematisierung von Flächenentwicklungen	47
3.1 Vorgaben und Merkmale	47
3.1.1 Generelle Vorgaben von Politik und Raumordnung	47
3.1.2 Wesentliche Merkmale und Einflussfaktoren	50
3.2 Operationalisierung von Vorgaben und Abstrahierung der Flächenentwicklung	55
3.2.1 Operationalisierung durch flächenstrategische Prinzipien	55
3.2.2 Abstrahierung von Flächenentwicklungen	57
4. Empirische Untersuchung von Flächenentwicklungen	63
4.1 Retrospektive	63
4.1.1 Struktur der Siedlungsflächen	63
4.1.2 Entwicklung der Siedlungsflächen	66
4.1.3 Bilanzierung der Siedlungsflächen gemäß flächenbezogener Prinzipien	77
4.2 Perspektive	81
4.2.1 Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung	81
4.2.2 Künftige Siedlungsflächenentwicklung	83
4.2.3 Hochrechnung und Bilanzierung der Baulandbedarfe	85
4.3 Herausforderungen für die regionale Flächensteuerung	87
4.3.1 Flächenentwicklung aus Sicht der Akteure	87
4.3.2 Auswirkungen auf die regionale Flächensteuerung	88
STRUKTUR DER REGIONALEN FLÄCHENSTEUERUNG	93
5. Systematisierung regionaler Flächensteuerung	95
5.1 Steuerungsformen	95
5.1.1 Regulative Steuerung durch formelle Raumplanung	95
5.1.2 Persuasive Steuerung durch Information und informelle Ansätze	96
5.1.3 Steuerung durch Kooperation und regional bedeutsame Projekte	98

5.2	Steuerungsinstrumente	101
5.2.1	Planerische Instrumente	101
5.2.2	Persuasive und informative Instrumente	104
5.2.3	Marktliche Instrumente	106
6.	Empirische Untersuchung regionaler Flächensteuerung	109
6.1	Akteursstrukturen der regionalen Handlungsebene	109
6.1.1	Administrative Institutionen	109
6.1.2	Kooperative Akteure	112
6.2	Formen und Instrumente der regionalen Handlungsebene	117
6.2.1	Formelle Planung und informelle Konzepte regionaler Flächenentwicklung	117
6.2.2	Strategische Projekte regionaler Flächenentwicklung	125
6.2.3	Persuasive Instrumente durch Information und Monitoring	129
6.3	Rahmengenbung	134
6.3.1	Normative Vorgaben des sächsischen Landesentwicklungsplans	134
6.3.2	Staatliche Unterstützung „von oben“	138
6.3.3	Kommunale Unterstützung „von unten“	142
6.4	Herausforderungen für die regionale Flächensteuerung	147
6.4.1	Formen und Instrumente aus Sicht der Akteure	147
6.4.2	Auswirkungen auf die regionale Flächensteuerung	151
	WIRKUNG DER REGIONALEN FLÄCHENSTEUERUNG	155
7.	Systematisierung flächensteuernder Wirkung	157
7.1	Vorgaben und Anforderungen	157
7.1.1	Generelle Vorgaben von Politik und Raumordnung	157
7.1.2	Anforderungen an die Wirksamkeit regionaler Steuerung	158
7.2	Operationalisierung flächensteuernder Handlungen	161
7.2.1	Prozessuale Prinzipien	161
7.2.2	Indikatoren zu Evaluierung von Handlungen	162
8.	Empirische Untersuchung flächensteuernder Wirkung	165
8.1	Wirksamkeit flächensteuernder Handlungen	165
8.1.1	Suffiziente und konsistente Information und Kommunikation	165
8.1.2	Suffizientes und konsistentes Planen und konzeptionelles Handeln	167
8.1.3	Suffiziente und konsistente umsetzungsorientierte Steuerung	174
8.1.4	Suffiziente und konsistente Partizipation und Zusammenarbeit	178
8.2	Verbesserungsbedarfe regionaler Flächensteuerung	181
8.2.1	Verbesserungsbedarfe aus Sicht der Akteure	181
8.2.2	Auswirkungen auf die regionale Flächensteuerung	185
	ANSATZ EINER KÜNFTIGEN REGIONALEN FLÄCHENSTEUERUNG	189
9.	Formulierung künftiger regionaler Steuerung	191
9.1	Anspruch an die künftige Ausrichtung	191
9.1.1	Strategische Ausrichtung	191
9.1.2	Managementorientierte Ausrichtung	193

9.2	Operationalisierung regional vernetzter Steuerung	195
9.2.1	Handlungsfelder und Instrumente	195
9.2.2	Organisation der Zusammenarbeit	202
10.	Empirische Untersuchung künftiger regionaler Steuerung	207
10.1	Anforderungen regional vernetzter Flächensteuerung	207
10.1.1	Genereller Anspruch aus Sicht der Akteure	207
10.1.2	Handlungsfelder aus Sicht der Akteure	208
10.1.3	Instrumente aus Sicht der Akteure	215
10.1.4	Rollenverständnis und Organisation aus Sicht der Akteure	221
10.2	Voraussetzungen für die regional vernetzte Flächensteuerung	230
10.2.1	Eignung bestehender Strukturen der regionalen Handlungsebene	230
10.2.2	Einfluss der sächsischen Verwaltungsreform	235
	KONZEPT EINER KÜNFTIGEN REGIONALEN FLÄCHENSTEUERUNG	239
11.	Konzept künftiger regionaler Steuerung	241
11.1	Thematischer Handlungsfokus	241
11.1.1	Abstrahierung von strategisch wesentlichen Herausforderungen	241
11.1.2	Operationalisierung durch priorisierte Flächenstrategien	246
11.2	Strategische Handlungsfelder	251
11.2.1	Regionales Informationssystem und -management	251
11.2.2	Regionales Planungssystem und -management	255
11.2.3	Regionales Umsetzungs- und Projektmanagement	262
11.2.4	Regionales Reflexionssystem und -management	265
11.3	Übergreifende Handlungsorganisation	272
11.3.1	Koordination, Rollenverteilung und Gebietsbezug	272
11.3.2	Legitimation, Trägerschaft und Finanzierung	274
12.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	279
12.1	Grundlegendes zur Anpassung regionaler Flächensteuerung	279
12.1.1	Bedarf und Anforderungen	279
12.1.2	Ansatz und Wirkung	280
12.1.3	Umsetzung und weiterer Forschungsbedarf	284
12.2	Regionalspezifische Empfehlungen zur Umsetzung	288
12.2.1	Anpassung der Rahmumgebung	289
12.2.2	Anpassung der regionalen Handlungsebene	293
	Quellenverzeichnis	297
	Ehrenwörtliche Erklärung	315
	ANHANG	

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Steuerungsbedarfe auf regionaler Handlungsebene im Untersuchungsraum	15
Abb. 2	Struktur des Forschungskonzepts	30
Abb. 3	Untersuchungsraum und Teilräume	33
Abb. 4	Untersuchungsraum und Akteurs- und Handlungsstrukturen	33
Abb. 5	Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungsraum, 1996 - 2001	35
Abb. 6	Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungsraum, 2001 - 2006	35
Abb. 7	Landschaftsräume im Untersuchungsraum	40
Abb. 8	Verkehrsinfrastruktur im Untersuchungsraum	40
Abb. 9	Raumkategorien und zentrale Orte im Untersuchungsraum	43
Abb. 10	Siedlungsstrukturen im Untersuchungsraum	43
Abb. 11	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Bodenfläche 2006	63
Abb. 12	Anteil der Wohnflächen an der Siedlungs-/Verkehrsfläche 2006	64
Abb. 13	Anteil der Gewerbeflächen an der Siedlungs-/Verkehrsfläche 2006	65
Abb. 14	Anteil der Handelsflächen an der Siedlungs-/Verkehrsfläche 2006	66
Abb. 15	Entwicklung der Wohnflächen 1996 - 2001	70
Abb. 16	Entwicklung der Wohnflächen 2001 - 2006	70
Abb. 17	Entwicklung der Gewerbeflächen 1996 - 2001	72
Abb. 18	Entwicklung der Gewerbeflächen 2001 - 2006	72
Abb. 19	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen 1996 - 2006	73
Abb. 20	Korrelation von Innen- und Außenentwicklung 1996 - 2001	76
Abb. 21	Korrelation von Innen- und Außenentwicklung 2001 - 2006	76
Abb. 22	Anteile von Flächenpotenziale für Wohnen (> 1 ha) an der Siedlungsfläche	77
Abb. 23	Anteile gewerblicher Flächenpotenziale (> 1 ha) an der Siedlungsfläche	78
Abb. 24	Anteile der Brachflächen (> 1 ha) an der Siedlungsfläche	79
Abb. 25	Perspektive der Siedlungsflächenentwicklung	84
Abb. 26	Bedarfe an Wohnflächen (> 1 ha) bis 2020 im Untersuchungsraum	86
Abb. 27	Bedarfe an Gewerbeflächen (> 1 ha) bis 2020 im Untersuchungsraum	86
Abb. 28	Gründe der Zunahme von Siedlungsflächen	87
Abb. 29	Organisation Regionaler Planungsverband	110
Abb. 30	Organisation Landratsamt	111
Abb. 31	Organisation Gemeinschaftsinitiative	112
Abb. 32	Überfachliche Grundsätze und Ziele eines Regionalplans im Untersuchungsraum	118
Abb. 33	Grundsätze und Ziele in den Raumordnungsplänen mit Affinität zur Siedlungsflächen	119
Abb. 34	Themenfokus in den Raumordnungsplänen mit Affinität zur Siedlungsflächen	119
Abb. 35	Typischer Ablauf eines Modellvorhabens	129
Abb. 36	Informationsstand der Landratsämter	132
Abb. 37	Kommunale Mitarbeiter im Bereich Siedlungsentwicklung	143
Abb. 38	Kommunen nach Größenklassen im Untersuchungsraum	144

Abb. 39	Verwaltungsgemeinschaften im Untersuchungsraum	144
Abb. 40	Flächennutzungsplanung im Untersuchungsraum	145
Abb. 41	Kommunale Flächenpotenzialerfassungen im Untersuchungsraum	146
Abb. 42	Eignung bestehender Steuerungsformen	147
Abb. 43	Eignung bestehender Planungsinstrumente	148
Abb. 44	Eignung des Regionalplanes, nach Gemeindegrößen	149
Abb. 45	Eignung des REKs, nach Gemeindegrößen	149
Abb. 46	Eignung des Regionalplanes, nach Planungsregion	149
Abb. 47	Eignung des REKs, nach Kooperationsraum	149
Abb. 48	Regulative Wirkung der Raumordnungspläne	169
Abb. 49	Festsetzungen zur räumlichen Operationalisierung von Nachhaltigkeit	172
Abb. 50	Unterstützungsbedarf, Teilregionen	185
Abb. 51	Regelkreis flächensteuernder Handlungen	202
Abb. 52	Handlungsfeld: Information	208
Abb. 53	Handlungsfeld: Information, nach Größenklasse	208
Abb. 54	Handlungsfeld: Information, nach Raumkategorie	208
Abb. 55	Handlungsfeld: Planung und Strategie	210
Abb. 56	Handlungsfeld: Planung, nach Raumkategorie	210
Abb. 57	Handlungsfeld: Planung, nach Größenklasse	210
Abb. 58	Handlungsfeld: Umsetzung	212
Abb. 59	Handlungsfeld: Mediation, nach Größenklasse	212
Abb. 60	Handlungsfeld: Mediation, nach Raumkategorie	212
Abb. 61	Handlungsfeld: Monitoring und Controlling	214
Abb. 62	Handlungsfeld: Beobachtung, nach Größenklasse	214
Abb. 63	Handlungsfeld: Controlling, nach Raumkategorie	214
Abb. 64	Operationalisierung durch Orientierungswerte	219
Abb. 65	Koordination regionaler Flächensteuerung	224
Abb. 66	Koordination regionaler Flächensteuerung, nach Raumkategorie	224
Abb. 67	Priorisierung von Flächenstrategien	246
Abb. 68	Brachflächen und Standortgunst	250
Abb. 69	Entwicklung der SuV unter Berücksichtigung der Flächenbedarfe bis 2020	250
Abb. 70	Aufgaben und Instrumente im Handlungsfeld „Regionale Information“	251
Abb. 71	Aufgaben und Instrumente im Handlungsfeld „Regionale Planung“	256
Abb. 72	Festlegung von gewerblichen Vorsorgestandorten im Regionalplan	260
Abb. 73	Aufgaben und Instrumente im Handlungsfeld „Regionale Reflexion“	267
Abb. 74	Aufbau eines Indikatorensystems „Fläche“	270
Abb. 75	Aufbau eines Indikatorensystems „Handlungen“	271
Abb. 76	Übergreifende Koordination regionaler Flächensteuerung	273
Abb. 77	Beispiel der partizipativen Einbindung eines Modellvorhabens	275

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Eignung nutzungsstruktureller Indikatoren	61
Tab. 2	Flächenpotenziale in Standorten (> 1 ha) im Untersuchungsraum	80
Tab. 3	Anteile der Flächenpotenziale in Standorten (> 1 ha) an der Siedlungsfläche im Untersuchungsraum	80
Tab. 4	Baulandbedarfe bis 2020 in Standorten (> 1 ha) im Untersuchungsraum	85
Tab. 5	Relevante Aktionsräume im Untersuchungsraum: Städteverbände und Städtenetze	116
Tab. 6	Beispiele für siedlungsbezogene Grundsätze und Ziele in den Regionalplänen	120
Tab. 7	Beispiele für handlungsbezogene Grundsätze und Ziele in den Regionalplänen	120
Tab. 8	Siedlungsflächenbezogene Maßnahmen im Regionalen Entwicklungskonzept Erzgebirge	121
Tab. 9	Siedlungsflächenbezogene Maßnahmen im Regionalen Entwicklungskonzept WIREG	123
Tab. 10	Siedlungsflächenbezogene Maßnahmen im Regionalen Entwicklungskonzept Vogtland	124
Tab. 11	Beispiele siedlungsflächenbezogene Festsetzungen im LEP Sachsen 2003	135
Tab. 12	Beispiele für Aufträge des LEP Sachsen 2003 an die Regionalplanung	137
Tab. 13	Beispiele für Grundsätze und Ziele im LEP Sachsen 2003 zur Regionalentwicklung	137
Tab. 14	Wesentliche staatliche Förderprogramme mit Affinität zur Flächenentwicklung	139
Tab. 15	Staatliche Förderprogramme mit Affinität zur Steuerung regionaler Entwicklungen	139
Tab. 16	Beispiele der Verortung von Grundsätzen und Zielen in den Regionalplänen	170
Tab. 17	Beispiele der Verwendung von Flächenstrategien in den Regionalplänen	171
Tab. 18	Beispiele der Verwendung von Handlungsstrategien in den Regionalplänen	171
Tab. 19	Beabsichtigte und umgesetzte flächenbezogene Maßnahmen der REKs	173
Tab. 20	Geeignete Instrumente einer regional vernetzten Flächensteuerung	234
Tab. 21	Kompetenzen für die Handlungsfelder und Koordinierung regionaler Flächensteuerung	235

Abkürzungsverzeichnis

AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
B	Bundesstraße
BAB	Bundesautobahn
B-Plan	Bebauungsplan
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
DIGROK	Digitales Raumordnungskataster
EW	Einwohner
EW/km ²	Einwohnerzahl pro Quadratkilometer (Einwohnerdichte)
ExWoSt	Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FNP	Flächennutzungsplan
GIS	Geographisches Informationssystem
GS	Gebietsstand
IBA	Internationale Bauausstellung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
IuK	Information und Kommunikation
KWIS	Kommunales Wirtschaftsinformationssystem
LEP	Landesentwicklungsplan
LK	Landkreis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RAPIS	Raumplanungsinformationssystem des Freistaates Sachsen
REFINA	Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
RegP	Regionalplan
REK	Regionales Entwicklungskonzept
REK ERZ	Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept Erzgebirge
REK VOGTL	Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept Vogtland
REK WIREG	Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau
ROK	Raumordnungskataster
RP Chemnitz	Regierungspräsidium Chemnitz
RPV	Regionaler Planungsverband
SächsABI	Sächsisches Anzeigenblatt
SUP	Strategische Umweltprüfung
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
ü.NN	über Normalnull