

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 Rahmenegebung	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: Städteverbünde 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

ANLASS UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

Die Siedlungs- und Verkehrsflächen nehmen seit vielen Jahrzehnten zu. Auf diese Entwicklung reagierte die Bundesregierung 2002 mit einer neuen Flächenpolitik und fordert, nachhaltiger mit Boden umzugehen und dementsprechend auch die Flächensteuerung anzupassen.

„Der Bodenverbrauch und das Überangebot an Flächen wird dazu führen, dass man damit anders umgeht. Die Frage ist, für was wir uns in der Flächenpolitik entscheiden.“ (Krey 2004)

Während für die Bundes- und Landespolitik neue Instrumente diskutiert und in den Kommunen bereits erste Ansätze erfolgreich realisiert werden, blieb bis dato der Beitrag der regionalen Handlungsebene in den Betrachtungen ausgespart. Aber reicht dies für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? Denn zunehmend werden Interaktionsmuster von Unternehmen und privaten Haushalten größer und die Einflussmöglichkeiten einer einzelnen Kommune bei der Standortwahl nehmen ab. Viele Herausforderungen der Siedlungsentwicklung sind daher nur noch übergreifend lösbar. Diesem Bedeutungsgewinn des Regionalen kann sich die künftige Flächenpolitik nicht entziehen.

Die vorliegende Arbeit folgt der These, dass für eine künftig weniger bodenverbrauchende Siedlungsentwicklung auch die steuernden Handlungen auf regionaler Ebene angepasst werden sollten. Es galt, die Akteure, Strukturen und Instrumente der Flächensteuerung im Handlungszusammenhang dieser Ebene zu identifizieren und anhand eines Untersuchungsraumes zu evaluieren. Aus der Zusammenführung theoretischer Ansätze und empirischer Ergebnisse soll eine künftige regionale Flächensteuerung konzipiert und diskutiert werden, um anschließend Empfehlungen an Politik und Praxis ableiten zu können.

Die deutschlandweit recht unterschiedlich ausgeprägte Siedlungsentwicklung und die damit verbundenen Herausforderungen und Steuerungsbedarfe lassen erkennen, dass eine derartige Untersuchung nur fallspezifisch vorgenommen werden kann.

„Die Erstellung von Konzepten zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung für die jeweilige Region muss individuell geschehen.“ (Melzer 2006)

Mit der vorliegenden Arbeit wird die Region Südwestsachsen im Zeitraum von 1996 bis 2006 untersucht. Selbst mit der inzwischen erfolgten sächsischen Verwaltungs- und Strukturreform am 01. 08. 2008 hat sich das Instrumentarium der regionalen Flächensteuerung nicht verändert. Die Analyseergebnisse und damit auch die konzeptionellen Aussagen der vorliegenden Arbeit sind nach wie vor aktuell.

1. Einordnung der Untersuchung

1.1 Anforderungen der Siedlungsflächenentwicklung

Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung und Flächenverbrauch

Was sind die wesentlichen Treiber der flächenverbrauchenden Siedlungsentwicklung?

Für das bisherige Siedlungswachstum waren die überwiegend positiven Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklungen und eine oft prosperierende Industrie- und Dienstleistungswirtschaft verantwortlich. So führte die Präferenz der privaten Haushalte für flächenintensive Wohnformen, wie das freistehende Ein- oder Zweifamilienhaus im Grünen, zu einer steten Vergrößerung der Wohnbauflächen (NBBW 2004: 26 f.). Gleichfalls stieg die Wohnfläche durch die abnehmende Anzahl der Personen pro Haushalt¹ bzw. durch eine zunehmende Anzahl kleinerer Haushalte.² Bei Gewerbe und Industrie haben sich, bedingt durch Spezialisierung, kürzere Produktzyklen, Just-in-Time- und Just-in-Sequenz-Produktionen sowie Globalisierungsprozesse, in den letzten Jahrzehnten die Anforderungen an die Fläche dramatisch verändert. Standorte werden zunehmend flächenintensiver durch eingeschossige Bebauungsformen und immer kürzer genutzt. Sie sollen zugleich in der Nachbarschaft erweiterbar und günstig an überregionale Verkehrsnetze angebunden sein (Stahl 2003). Diesen Anforderungen des Gewerbes und der Industrie werden traditionelle Gemengelagen innerorts kaum mehr gerecht. Auch Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen bevorzugen immer größere Standorte und zunehmend am Stadtrand bzw. auf der „grünen Wiese“. Zuletzt trieb insbesondere der großflächige Einzelhandel die Suburbanisierung voran, zu Lasten der Innenstädte und der kleineren Versorgungseinrichtungen des Umlandes (Nuissl 2004).³

Infolge dieser wachstumsgeprägten Prozesse und im Spannungsfeld konkurrierender Nutzungen nahm die Funktions- und Nutzungstrennung zu. Vormalig funktionsräumlich eng verbundene Standorte des Wohnens, Arbeitens, Versorgens und der Erholung wurden entmischt, der suburbane Raum wurde monofunktional. Der Flächenverbrauch für Siedlungszwecke potenziierte sich. Gleichzeitig nahmen der motorisierte Verkehr, die Mobilität der privaten Haushalte sowie die Güterverkehre zu. Dementsprechend wurden die Verkehrsinfrastrukturen ausgebaut. Dies wiederum bewirkte eine Dispersion von Siedlungsflächennutzungen und steigerte den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke. So führten die Suburbanisierung und die disperse Siedlungsentwicklung zu einem Mehr an Verkehrsflächen und umgekehrt. Es bilden sich autogerechte und verkehrsintensive Siedlungsstrukturen heraus (Hesse 1999).⁴

Für das bisherige Siedlungswachstum war auch das Verständnis von Bodenfläche als ein disponibles Gut verantwortlich. Einfach war bis dato das Ausweichen an die Siedlungsränder, nicht nur wenn Nutzungsansprüche und Flächenverfügbarkeit innerorts nicht in Einklang zu bringen waren. Auch der Wettbewerb der Kommunen um Investoren und Einwohner führte zu immer neuen Ausweisungen und Erschließungen von baulichen Nutzungsflächen weit über den Bedarf hinaus. In den 1990er Jahren verursachte die deutsche Wiedervereinigung eine Siedlungsdynamik in Ostdeutschland, die dort zu einem hohen Flächenverbrauch für Siedlungszwecke und

¹ Anmerkung: Die Wohnfläche pro Kopf ist von 15 m²/EW im Jahr 1950 (alte Bundesländer) auf 41 m²/EW im Jahr 2004 gestiegen. Die neuen Bundesländer liegen 2004 mit 38 m²/EW unter dem Durchschnitt (DESTATIS 2008).

² Anmerkung: 1970 lag die durchschnittliche Haushaltsgröße in den alten Bundesländern bei 2,7 Personen pro Haushalt, im Jahr 2005 nur noch bei 2,1 Personen pro Haushalt (DESTATIS 2007).

³ Anmerkung: In der Planungsregion Westsachsen entstanden nach 1990 80 % der Einrichtungen des großflächigen Einzelhandels in neuen Standorten auf der Grünen Wiese (RegP WS 2008: B40).

⁴ Anmerkung: Merkmale sind ein Anstieg des motorisierten Personenverkehrs, eine Verlängerung der Reisedrecken und -zeiten sowie eine Verringerung der Reisegeschwindigkeiten im öffentlichen Personennahverkehr (Arlt 1997).

zur Suburbanisierung gerade im Umland zentraler Orte führte.⁵ Naturnahe Flächen wurden versiegelt, land- und forstwirtschaftliche Nutzungen von guten Böden verdrängt (Arlt 1997: 3).

Mit diesen Siedlungsentwicklungen nehmen nun mehr auch die Negativwirkungen für Gesellschaft, Unternehmen und private Haushalte zu.⁶ Beispielsweise führt die Funktionstrennung zu sozialer Segregation und verdrängen großmaßstäbliche Versorgungseinrichtungen im Umland kleinteilige Angebotsstrukturen in den Städten. Teilweise verliert das innerstädtische Grundeigentum an Wert und vermeintlich ausgeglichene Bodenmärkte geraten unter Druck. Mit der Suburbanisierung nehmen die Umlandbereiche zu, die nicht oder unzureichend durch den ÖPNV angebunden sind (Arlt 1997: 3). Zudem fallen Bevölkerungs-, Haushalts- und Wirtschaftsentwicklungen nicht mehr nur positiv aus. In einigen Regionen nimmt die Bevölkerung seit mehreren Jahren ab. In Konsequenz fallen Flächen brach, bleiben erschlossene Flächen ungenutzt und steht die Tragfähigkeit von Infrastrukturen in Frage. Dies vermindert die Attraktivität von Stadtregionen als Standort für Wohnen und Arbeiten und konterkariert die Bemühungen um eine Aufwertung von Innenstädten.

Allerdings stellen sich diese Siedlungsentwicklungen regional sehr unterschiedlich dar. So weist der Raumordnungsbericht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung darauf hin, dass künftig – je nach den jeweiligen demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – auf prosperierende oder stagnierende Regionen mit ganz unterschiedlich ausgeprägten Siedlungsflächenentwicklungen und -auswirkungen zu reagieren ist (BBR 2005b).

Wahrnehmung von Siedlungsflächenentwicklung⁷

Wie werden die Siedlungsflächenentwicklungen und der Flächenverbrauch wahrgenommen?

Die Wahrnehmung von Siedlungsflächenentwicklungen und deren Auswirkungen fällt ganz unterschiedlich aus. Aktuell bedingen stagnierende demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, dass der Flächenverbrauch weniger perzipiert wird. Eine nachhaltige Flächenentwicklung wird häufig der Schaffung optimaler Ansiedlungsbedingungen untergeordnet und ökologische Argumente werden weniger gewichtet. Zudem erhöht „die Perspektive der Kommunalparlamente das „Hier und Jetzt“ [...] nicht gerade die Bereitschaft, die Folgen [des Flächenverbrauchs] im gebotenen Umfang zu berücksichtigen“ (Franz 2000: 71). Daher waren und sind aus kommunaler Sicht Flächenausweisungen selbst in Schrumpfungsregionen notwendig, um die Möglichkeit wirtschaftlicher Prosperität zu sichern.

„Wenn ein Industriebetrieb sich erweitern oder ansiedeln wollte, [...] dann ist alles unternommen worden, um diesen [...] entsprechend ansiedeln zu lassen.“ (KE 7)

Die Wahrnehmung des Flächenverbrauchs wird auch durch fehlende Informationen und eine ungenügende Verständigung zwischen den einzelnen Fachressorts und Handlungsebenen beeinflusst, so dass Alternativen oft nicht ausreichend diskutiert werden können (DIFU 2005: 8). Ohne Informationen zu großräumigeren Entwicklungen können Kommunen die Probleme und Handlungsbedarfe schwerlich erfassen. Beispielsweise werden Brachflächen zwar als übergreifendes Problem gesehen, regional abgestimmte bzw. gemeinsame Handlungsansätze sind nach wie vor nur ansatzweise zu erkennen.

⁵ Anmerkung: Treibende Faktoren für diesen Flächenverbrauch in den neuen Bundesländern waren u. a. ein gewisser Nachholebedarf an Wohnformen und Infrastruktur, ein fehlender planerischer Vorlauf, ungeklärte Eigentumsverhältnisse innerorts sowie eine, die Flächenexpansion katalysierende Förder- und Finanzpolitik (siehe Kap. 3 u. 4).

⁶ Quelle: Suburbanisierungsprozesse, bedingt durch die Wohnstandortwahl, beschreibt Köppen (2004).

⁷ Quelle: eigene Befragung von Kommunen und Akteuren regionaler Handlungsebene 2006 (siehe Kap. 2.2.2).

In der dieser Arbeit vorausgegangenen Voruntersuchung in Südwestsachsen überwogen die Meinungen, dass aufgrund der aktuell geringen Flächennachfrage die bauliche Neuinanspruchnahme nicht dramatisch sei und im Wesentlichen kein Handlungsbedarf besteht. Allerdings waren diese Meinungen nicht mit Fakten unterlegt und sollten durchaus hinterfragt werden. So nehmen laut Statistik die Siedlungs- und Verkehrsflächen noch immer zu und dies, obwohl offensichtlich in größerem Umfang Brachflächen und Flächenpotenziale vorhanden sind.

„Ich bin der Meinung, dass wir nicht wesentlich mehr Siedlungsfläche haben. Es gibt zwar immer wieder Gelände, was neu aufgesiedelt wird. Aber das, was statistisch unter Siedlung läuft, ist zunehmend untersetzt mit nicht versiegelten Flächen.“ (PE 1)

Es scheint, dass Siedlungsflächenentwicklungen eher intuitiv statt aufgrund realer Beobachtungsergebnisse reflektiert werden. Diese intuitive Wahrnehmung erschwert aber die Diskussion um Lösungen für eine weniger flächenverbrauchende Siedlungsentwicklung. Daher ist es notwendig, ausreichende Daten – beispielsweise zum Verhältnis von Außen- und Innenentwicklung sowie zur tatsächlichen Nachfrageentwicklung – der Diskussion um die künftige Flächensteuerung voranzustellen.

Leitbilder der Siedlungsentwicklung und Anforderungen an die Flächensteuerung

Welche aktuellen Anforderungen bestehen an eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung?

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung reagiert auf die Problematik des Flächenverbrauchs und der Suburbanisierung. Zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung wird angezielt, den Freiraum zu schützen, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, die Siedlungsentwicklung an der Schnittstelle zwischen Land und Stadt flächenschonend zu steuern und im Bestand attraktiv zu gestalten (UBA 2004:9/38). Parallel zu diesen bundespolitischen Zielen zeigt sich eine breite, wissenschaftliche Diskussion zur Steuerung von Flächenentwicklungen. Bisher richteten sich viele Anforderungen auf die Verringerung der Neuinanspruchnahme unversiegelter Flächen, so dass viele Lösungen am Thema Bodenschutzpolitik ansetzten.⁸ So hatten die „Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages im Jahr 1998 und der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen im Jahr 2000 gefordert, den Flächenneuverbrauch zu reduzieren und langfristig gar nur einen voll kompensierten Flächenneuverbrauch zuzulassen (Enquete 1998). Der Rat für nachhaltige Entwicklung quantifizierte daraufhin das Leitbild der vorrangigen Innenentwicklung im Verhältnis von 3 : 1 zur Außenentwicklung (RNE 2001). Zudem wurde der Bodenschutz im novellierten Baugesetzbuch 2004 gestärkt. Weitere ökologische Ansätze zur Minderung der Flächenneuanspruchnahme fanden in der Praxis dagegen kaum Eingang.⁹ Dennoch wird der Bodenschutz von den Wissenschaften nach wie vor übermäßig thematisiert, wie das aktuelle Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (REFINA) beweist. Dabei ist die nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung nicht nur eine ökologische, sondern eher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die „politisch umgesetzt werden müsste“ (Körner 2002: 7). Dieses Thema sollte einerseits „explizit als ein normatives transparent gemacht werden“ (Körner 2002: 7), da es sonst „nicht in den demokratischen Diskurs eingeführt werden“ (Körner 2002: 7) kann. Andererseits wird zunehmend gefordert, die orts- und regionalspezifisch unterschiedlichen Bedingungen stärker zu berücksichtigen

⁸ Anmerkung: Die Notwendigkeit der Reduzierung des Flächenverbrauchs wurde bereits 1985 in der Bodenschutzkonzeption der Bundesrepublik betont. Allerdings standen mit der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten die Investitionserleichterung und die Bauinvestitionsförderung im politischen Vordergrund. Konkrete Handlungsziele zum Bodenschutz wurden erst ab Ende der 1990er Jahre formuliert.

⁹ Beispiel: So hat sich die vom Umweltbundesamt 1999 vorgeschlagene Bodenwertbilanz nicht durchsetzen können.

(TAB 2004). Anstatt den Bodenschutz fachlich zu thematisieren, sollten ganzheitliche Lösungen im Sinne der intergenerativen Nachhaltigkeit diskutiert werden (Selwig 1999). Allerdings sind erste wissenschaftliche Ansätze, die das Thema ganzheitlich erfassen, für eine Überführung in die Praxis oft zu komplex und erschweren eine praxisnahe Diskussion über geeignete Handlungen. Dazu trägt auch die noch immer unendliche Bandbreite im begrifflichen als auch inhaltlichen Verständnis über eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und deren Steuerung bei. So zeigt sich in der Literatur eine oft willkürliche und teils redundante Nennung von Strategien, Handlungsansätzen und Zielen.

Neue Leitbilder einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung finden sich zunehmend unter dem Synonym der Flächenhaushaltspolitik wieder, die auf eine „sparsame und schonende Nutzung von Flächen“ (Köck 2002: 121) zielt und damit „ein unumgänglicher Weg zu haushälterischem Umgang mit der Ressource Fläche“ (ARL 2004: 1) ist. Zwar wurde bereits Ende der 1980er Jahre der Begriff der geordneten Flächenhaushaltspolitik durch die Akademie für Raumforschung und Landesentwicklung geprägt und in den Folgejahren für eine konsequente Flächenhaushaltspolitik plädiert, so dass Mitte der 1990er Jahre auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung das Thema in umfangreichen Forschungen, unter anderem im Programm zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, aufgriff (Scholich 2005: 308). Dennoch wurden diese Ansätze bis heute nicht als bundespolitisches Programm oder Gesetzgebung explizit umgesetzt. Nach wie vor besteht nur die prinzipielle Vorgabe des Baugesetzbuches, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen und Bodenversiegelungen auf das notwendig Maß zu begrenzen (§ 1a Abs. 2 BauGB). So müssen Formen und Verfahren eines flächenhaushalterischen Handelns erst aus den Leitbildern und Zielen von Raumordnung und Landesplanung operationalisiert werden.

Diese Anforderungen wirken sich auch auf die Flächensteuerung im regionalen Kontext aus. Umso dringlicher ist es, für eine nachhaltige Flächenentwicklung „neue Perspektiven zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zu entwickeln und Schritte zu ihrer Umsetzung zu erproben“ (Scholich 2005: 314). Gerade in der wirkungsvollen Aufstellung von regionaler Flächensteuerung sieht Weith (2002: 3) Defizite. Wissenschaft und Praxis stehen daher aktuell vor der Herausforderung, zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung auch handlungsbezogene Lösungen zu erarbeiten.