



BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012

Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

plan + risk consult, Dortmund
Prof. Dr. Stefan Greiving

BPW baumgart+partner, Bremen
Claudia Dappen
Frank Schlegelmilch
Achim Selk

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Jens-Uwe Staats

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Klaus Einig

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS (Hrsg.): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung
der Flächeninanspruchnahme. BMVBS-Online-Publikation 20/2012.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers identisch.

ISSN 1869-9324

© BMVBS Oktober 2012

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR).

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Summary: Instruments of regional planning for reducing land consumption	14
1. Hintergrund	15
1.1 Anlass und Ziele der Vorstudie	15
1.2 Aufbau der Vorstudie und des Berichts.....	18
2. Steuerung der baulichen Flächeninanspruchnahme durch Regionalplanung	20
2.1 Negativ-restriktiver Freiraumschutz	20
2.2 Positiv-planerische Instrumente	20
2.2.1 Dichtewerte für Wohnbauflächen	21
2.2.2 Kontingente für Flächen oder Wohneinheiten	21
2.2.3 Positiv-allokative Steuerung durch Vorranggebiete.....	22
<i>Exkurs: Bedarfsberechnungsmethoden für Gewerbeflächen</i>	<i>24</i>
2.2.4 Vorranggebiete für Gewerbe mit landesweiter oder regionaler Bedeutung	28
2.2.5 Großräumige Standortsicherung für besondere Funktionen	29
2.2.6 Innenentwicklung.....	29
2.2.7 Bedarfsnachweis für Gewerbe und Wohnen, in Verbindung mit Monitoring	30
<i>Exkurs: Beispiele für Bedarfsnachweise</i>	<i>31</i>
2.2.8 Eigenentwicklung.....	34
<i>Exkurs: Steuerungsmodelle der Eigenentwicklung</i>	<i>35</i>
<i>Exkurs: Probleme der zweckentsprechenden Nutzung der Bauflächen für den Eigenbedarf</i>	<i>39</i>
2.3 Bedeutung des zentralörtlichen Konzeptes.....	40
2.4 Typen der Flächensteuerung in der Landes- und Regionalplanung	42
2.5 Interkommunale Kooperation: Mythos oder Chance	43
3. Fallstudie: Die Planungsregion Düsseldorf	46
3.1 Daten und Fakten	46
3.2 Raumordnung in NRW	50
3.3 Entwicklung des Siedlungsflächenverbrauchs	52
3.4 Instrumente zur Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung	56
3.4.1 Vorranggebiete für Wohnen und Gewerbe (ASB / GIB)	56

<i>Exkurs: Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve</i>	59
3.4.2 Eigenentwicklung	64
3.4.3 Innenentwicklung	71
<i>Exkurs: Modelle der Entwicklung von Gewerbebrachen in NRW</i>	71
3.4.4 Siedlungsdichten	74
3.4.5 Berücksichtigung älterer Wohngebiete	75
3.4.6 Flankierende Instrumente zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung	76
3.4.7 Weitere Schritte	77
3.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Instrumenteninnovationen	78
3.6 Transpositionserfolg	83
4. Fallstudie Saarland	85
4.1 Daten und Fakten	85
4.2 Landes- und Regionalplanung im Saarland	89
4.3 Entwicklung des Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauchs (SuV)	90
4.4 Mengensteuerung der Siedlungsflächen im LEP "Siedlung"	93
4.4.1 Raumstruktur und Raumkategorien	93
4.4.2 Innenentwicklung	95
4.4.3 Wohneinheitenkontingente	97
4.4.4 Eigenentwicklung	98
4.4.5 Siedlungsdichte	100
4.4.6 Verortung der Wohnsiedlungsgebiete	101
4.4.7 Mengensteuerung der größeren Gewerbeflächen im LEP "Umwelt" Vorranggebiete (VG)	101
4.4.8 Flankierende Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung	104
4.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des standardisierten Bedarfsnachweises	106
4.6 Transpositionserfolg	108
5. Schlussfolgerungen für die Transposition in andere Bundesländer	109
6. Literatur	112
7. Anlagen: Synopsen zu den Bundesländern	119

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Vorranggebiete für Gewerbe und Industrie (GIB) (Quelle: GEP 99).....	23
Abb. 2: Schwerpunktbereiche für die gewerbliche und industrielle Entwicklung (Quelle: Regionalplan Region Stuttgart 2009)	29
Abb. 3: Bevölkerungsprognose (Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2010)	47
Abb. 4: Prognose der Altersstruktur (Quelle: IT.NRW 2009).....	48
Abb. 5: Planungsregion Düsseldorf (Quelle: Regionalrat 2010).....	50
Abb. 6: Verfahren der Aufstellung des neuen Regionalplans (Quelle: Regionalrat 2010).....	51
Abbildung 7: Vorläufige Ergebnisse der Infrastrukturerhebung (Ausschnitt) (Quelle: Regionalplanungsbehörde Düsseldorf)	64
Abb. 8: Infrastrukturcluster (Quelle: Lüdigg/ Greiving/Winkel 2008).....	68
Abb. 9: Abgrenzung von Ortsteilen mit Einwohnerzahlen und Infrastruktur (Quelle: Interne Grafik der Bezirksregierung Düsseldorf 2012).....	70
Abb. 10: Grundstücksfonds NRW (Quelle: Lennertz 2010).....	72
Abb. 11: Bahnflächenpool NRW (Quelle: Lennertz 2010).....	72
Abb. 12: Konsensverfahren Flächenpool NRW (Quelle: Lennertz 2010)	73
Abb. 13: Reserveflächen in FNP und Verhältnis zu Restriktionsflächen (Quelle: Präsentation Greiving / van Gemmeren 2011)	78
Abb. 14: Veränderung der Einwohnerzahlen saarländischer Gemeinden (Quelle: Vortrag von G.-R. Damm im Rahmen der Auftaktveranstaltung in Saarbrücken zum Modellvorhaben am 21.2.2011).....	85
Abb. 15: Bevölkerungsprognose bis 2030 (Quelle: Statistisches Amt Saarland, Presse und Informationsdienst 2010).....	86
Abb. 16: Entwicklung des Durchschnittsalters (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2007)....	87
Abb. 17: Veränderung der Altersstruktur bis 2030 (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2010, in: www.statistik.saarland.de).....	87
Abb. 18: Entwicklung der Haushaltszahlen seit 1976 (eigene Darstellung, nach Zahlen des Statistischen Amtes Saarland 2009)	88
Abb. 19: Siedlungsflächenverbrauch im Saarland seit 1990 (Quelle: LIKI 2012).....	90
Abb. 20: Raumkategorien im LEP "Siedlung" (Quelle: LEP Siedlung 2006, Anlage 5).....	94
Abb. 21, 22: Gewerbegebiete Masterplan und weitere Gewerbegebiete der SBB (Quelle: www.strukturholding-sbb.de/gewerbeflaechen/	102
Abb. 23: Vorranggebiete für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen (Quelle: LEP "Umwelt")	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der Strukturmodelle der Eigenentwicklung (eigene Darstellung).....	37
Tabelle 2: Begriffsverständnis Zentraler Ort in den Bundesländern (eigene Darstellung)...	41
Tabelle 3: Kenndaten der Planungsregion und des Regierungsbezirks im Vergleich zum Land NRW (eigene Darstellung, nach IT.NRW 2009).....	46
Tabelle 4: Privathaushalte 2008 und 2030 in kreisfreien Städten und Kreisen (Quelle: IT.NRW 2009).....	49
Tabelle 5: Anteil der neuen Siedlungsflächen an GEP-Kategorien (Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2010b).....	50
Tabelle 6: Reservepotenzial für Wohnen (WE) am 1.1.2009 (Quelle: eigene Darstellung, nach Bezirksregierung Düsseldorf 2009:52).....	54
Tabelle 7: Inanspruchnahmen von Gewerbeflächen (Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2009).....	55
Tabelle 8: Reservepotenzial für Gewerbe (ha) am 01.01.2009 (eigene Darstellung, nach Bezirksregierung Düsseldorf 2009:52).....	55
Tabelle 9: Akzeptanz für Reformoptionen (eigene Darstellung, nach Einig, Jonas, Zaspel 2009).....	74
Tabelle 10: Kenndaten der Planungsregion im Vergleich zur Planungsregion Düsseldorf (eigene Darstellung, nach Statistisches Amt Saarland 2009).....	85
Tabelle 11: Baufertigstellungen seit 1997 (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2008).....	92

Kurzfassung

Anlass und Ziele der Vorstudie

Trotz einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren und der Abnahme der durch Siedlung in Anspruch genommenen Flächen (vgl. BBSR 2009, nach Bock, Preuß 2011), ist die Flächeninanspruchnahme in Deutschland mit 104 ha / Tag nach wie vor auf hohem Niveau und das Ziel der Bundesregierung von 30 ha / Tag noch nicht in Sicht. Daher besteht weiterhin die Notwendigkeit die Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme weiter zu entwickeln.

Während verschiedene Flächenmanagementansätze (Arbeitshilfen und Handlungsanleitungen zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen, Kostenrechner sowie Information und Kommunikation mit den Kommunen) in den letzten Jahren eine stetige Weiterentwicklung erfahren haben und auch das BauGB durch die Möglichkeiten des Bebauungsplans der Innenentwicklung in diesem Sinne eine Stärkung erfahren hat, sind fiskalische Steuerungsinstrumente sowie Instrumente der Raumordnung nur in wenigen Teilräumen konkret weiter entwickelt worden.

Daher wurden vom Umweltbundesamt (UBA) und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), zwei Forschungsvorhaben auf den Weg gebracht: Die Entwicklung und Erprobung eines Modells zum Flächenzertifikatehandel ist Ziel des UBA-Projektes, während sich diese Vorstudie im Auftrag des BBSR mit (auch tauschbasierten) Instrumenten der Raumordnung befasst, die von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) favorisiert werden.

Das Ziel dieser Vorstudie besteht demnach darin, die vorhandenen Instrumente der Raumordnung, die zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen, aufzuzeigen, zu bewerten und in zwei Beispielregionen weiter zu entwickeln. Dabei kommt – entgegen des ursprünglichen Forschungsdesigns – tauschbasierten Instrumenten nur eine untergeordnete Rolle zu, da in ersten Sondierungsgesprächen mit Regionalplanern sehr schnell deutlich wurde, dass rein interkommunale Kooperationen mit Bezug zum Flächentausch eine Ausnahme darstellen und für die meisten kommunalen Akteure wenig attraktiv sind, weil es in der Praxis häufig nicht gelingt, die vermeintlichen Vor- und Nachteile auszugleichen.

Nach einer Übersicht der flächenpolitisch relevanten Instrumente werden die Steuerungspraxis der Landes- und Regionalplanung in zwei Beispielregionen dargestellt und Vorschläge zu deren Weiterentwicklung erarbeitet. Darauf aufbauend wird deren Übertragbarkeit in andere Regionen diskutiert.

Als Beispielregionen wurden zwei unterschiedliche Handlungsräume mit verschiedenen Regionalplanungssystemen ausgewählt, in denen gegenwärtig die Überarbeitung des aktuellen Landes- bzw. regionalen Raumordnungsplans erfolgt. Weitere Kriterien für die Auswahl waren ein bereits vorhandener Steuerungsanspruch der Raumordnungspläne, die sich in bereits vorhandenen Mengenzielen und einem konsequenten Vorgehen ausdrücken sowie die Mitwirkungsbereitschaft der regionalen oder landesweiten Akteure der Raumordnung. Die Wahl fiel auf die Planungsregionen Düsseldorf und das Saarland.

Steuerung der baulichen Flächeninanspruchnahme durch Regionalplanung

Zur Bewertung der Steuerungsmöglichkeiten des Siedlungsflächenverbrauchs durch die Regionalplanung wurden die Vorgaben der Landesplanung bundesweit analysiert und die darauf basierenden regionalplanerischen Steuerungsansätze auf der Grundlage von Recherchen, Telefoninterviews und zwei Erfahrungsaustauschen im Rahmen der Vorstudie stichprobenhaft ergänzt.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung verdeutlichen, dass in allen Bundesländern negativ-restriktive Steuerung durch die Festlegung von Ausschlussgebieten für die Siedlungsentwicklung stattfindet. Darüber hinaus geben alle Bundesländer der Innenentwicklung den Vorrang, einige jedoch nur als Grundsatz, weshalb die Wirksamkeit dort eingeschränkt ist. Dieses soll sich jedoch nach Bestreben der MKRO in Zukunft verändern (vgl. MKRO 2011).

Die wenigsten Bundesländer machen in ihren Regionalplänen Vorgaben zu Mengen- oder Dichtekontingenten oder betreiben eine Standortsteuerung durch die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsflächenentwicklung. In den Bundesländern, die einen solchen Steuerungsansatz verfolgen (Hessen, NRW), leisten die Instrumente einen Beitrag zum Flächensparen und Freiraumschutz, tragen jedoch auch zum sogenannten "Baulandparadoxon" bei. Dies bedeutet, dass nicht sichergestellt ist, dass die raumordnerisch festgelegten Standorte auch tatsächlich nachfragegerecht sind. Sie beruhen vielmehr in der Regel auf Bedarfen, die einzelnen Städten und Gemeinden zugebilligt werden. Damit kann es vorkommen, dass zwar rechnerisch ausreichende Flächenausweisungsrechte bestehen, diese aber nicht marktgängig sind.

Deutlich wurde die Bedeutung der Genehmigungspraxis (Einheit von Regionalplanung und Genehmigungsbehörde) sowie der Umsetzungsinstrumente (Bedarfsnachweise, Monitoring in Verbindung mit Baulückenkataster). Nur mit konsequenter Umsetzung der Vorgaben des Regionalplans kann Flächensparen gelingen.

Auch die interkommunale Kooperation ist in allen Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen in der Regel als Grundsatz aufgenommen. Dennoch zeigt sich, dass nur in wenigen Fällen gemeinsame Konzepte zum Flächensparen entwickelt wurden. Insbesondere in den im Rahmen der Vorstudie durchgeführten Erfahrungsaustauschen wurde deutlich, dass die wichtigsten Voraussetzungen für gemeinsame Konzepte mehrerer Kommunen im Leidensdruck und in der Erwartung eigener Vorteile bestehen. Darüber hinaus bedürfen sie externer Unterstützung, sei es durch zusätzliche Mittel, einen Initiator oder eine korrigierende Instanz. Letztere ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, damit interkommunale Konzepte nicht zu Wunschkonzerten für Neuausweisungen werden.

Zusammenfassend kristallisieren sich vier Typen der Steuerungspraxis heraus:

1. Positiv-allokative Steuerung: Bundesländer, in denen die Siedlungsflächenentwicklung generell und bis zu 5 ha bereichsscharf in Form einer positiv-allokativen Standortplanung gesteuert wird (Hessen, Nordrhein-Westfalen).
2. Mengensteuerung mit (teilweise) flexibler Standortwahl: Bundesländer, die die Siedlungsflächenentwicklung generell über die Festlegung eines maximalen Flächenkontingents für Wohnbauflächen, in der Regel in Verbindung mit Dichtevorgaben steuern (Rheinland-Pfalz, Saarland: für Wohnbauflächen).

3. Differenzierte Steuerung: Bundesländer, die ihr Steuerungsinstrumentarium von raumstrukturellen Gegebenheiten abhängig machen und eine Standortplanung primär in verdichteten Landesteilen zumindest optional (Baden-Württemberg, Sachsen) oder sogar verpflichtend (GL Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) vorsehen.
4. Negativ-restriktive Steuerung: Bundesländer, die ausschließlich auf negativ-restriktiven Freiraumschutz im Sinne der Festlegung eines Restriktionsraumes vor Siedlungsentwicklung setzen (Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Bei gewerblich-industriellen Entwicklungen von landesweiter Bedeutung besteht darüber hinaus in der Mehrzahl der Länder mindestens eine rudimentäre Standortplanung in Form punktförmiger bis sogar bereichsscharfer Darstellungen (Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Diese Standortplanung ist jedoch als Teil der Angebotsplanung im Rahmen der Wirtschaftsförderung zu begreifen und dient nicht der Verringerung der Flächeninanspruchnahme, weil die zur Verfügung stehenden Gebietskulissen sehr groß bemessen sind, so dass nicht notwendigerweise für eine effiziente Flächennutzung Sorge getragen werden kann.

Fallstudie Düsseldorf

Daten und Fakten

Die Planungsregion Düsseldorf als Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf umfasst sechs kreisfreie Städte und vier Kreise, in denen insgesamt 3,26 Millionen Menschen (Stand: 30.06.2009; vgl. Regierungsbezirk 5,18 Mio.) auf 10,7 % der Landesfläche leben. Das sind rund 18% der Bevölkerung NRWs. Sowohl die Planungsregion als auch der Regierungsbezirk sind überdurchschnittlich wirtschaftsstarke.

Dennoch hat auch im Regierungsbezirk Düsseldorf die Bevölkerungszahl zwischen 1992 und 2008 um 1,9 % (rund 102.200 Personen) abgenommen. Abgesehen von Düsseldorf, das ein leichtes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen hatte, haben alle anderen kreisfreien Städte Einwohner verloren. Besonders betroffen waren die Städte Wuppertal und Remscheid, die zwischen 1992 und 2008 rund 9 % ihrer Bevölkerung verloren haben. Von den Kreisen ist die Einwohnerzahl nur im Kreis Mettmann rückläufig gewesen, während die anderen Kreise gewachsen sind.

In den letzten Jahren war die Planungsregion noch nicht stark vom demographischen Wandel betroffen, doch wird mittelfristig eine Überalterung und langfristig auch ein Rückgang der Haushaltszahlen in fast allen Kreisen und Städten erwartet, mit Ausnahme des Kreises Kleve und der Landeshauptstadt Düsseldorf.

Regionalplanung in Düsseldorf

Der vom Regierungspräsidium aufgestellte Regionalplan der Planungsregion Düsseldorf wird durch den Regionalrat beschlossen, der sich aus Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise sowie der Landesparteien zusammensetzt. Gegenwärtig erfolgt die Neuaufstellung des Regionalplans in enger Abstimmung mit den Kommunen, Kreisen, kreisfreien Städten sowie mit dem Regionalrat. Die Neuaufstellung soll in 2013/14 abgeschlossen sein.

Die Regionalplanung in NRW folgt der Tradition der positiv-allokativen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Die Zuweisung von Wohnbauflächen und Gewerbeflächen erfolgt aufgrund von errechneten Bedarfen (Wohnen) oder aufgrund vergangener Trends der Inanspruchnahme (Gewerbe). Dichtevorgaben werden keine gemacht. Der Vorrang der Innenentwicklung ist als Ziel im Regionalplan verankert und wird in der Genehmigungspraxis der Flächennutzungspläne anhand von Monitoringergebnissen und Baulückenkatastern, seit einigen Jahren auch im GIS verfügbar, nachvollzogen.

Trotz der konsequenten und restriktiven Handhabung der Ziele der Regionalplanung zeigt sich, dass der kommunale Wettbewerb zwischen den Kommunen um Wohnbauland- und Gewerbeflächen nach wie vor handlungsbestimmend ist. Siedlungstätigkeit findet häufig in nicht zentralen Siedlungsbereichen statt. Insgesamt ist in der Region ein Entdichtungstrend festzustellen: Während 1992 im Regierungsbezirk noch rund 1.000 EW auf einem km² lebten, waren es im Jahr 2008 nur noch 980 Einwohner (vgl. Land NRW: 1992: 519, 2008: 526, IT NRW 2010).

In der Steuerungspraxis der Regionalplanung zeigen sich daher insbesondere zwei Schwächen:

- Die Einstufung von Gemeinden als Zentrale Orte, in denen noch eine weitere Flächenentwicklung möglich ist (in NRW sind gegenwärtig alle Gemeinden aufgrund ihrer Größe Zentrale Orte unterschiedlicher Hierarchiestufen), und von Ortsteilen, die der Eigenentwicklung vorbehalten sind, erfolgt auf der Grundlage der Einwohnerzahl. Diese Einstufung ist rechtlich fragwürdig (vgl. auch Kap. 3.4.2). Es ist daher nicht sinnvoll, die vorhandenen Zentralen Orte für die Zuweisung neuer Siedlungsbereiche ("Allgemeine Siedlungsbereiche" (ASB) oder "Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen" (GIB)) im neuen Regionalplan zugrunde zu legen.

Gleichzeitig erfolgt bislang – abgesehen von den Ortsteilen der Eigenentwicklung – keine Differenzierung innerhalb der Zentralen Orte. Die Zuweisung neuer Siedlungsbereiche im Regionalplan ist nicht zwingend von Funktion der einzelnen Ortsteile abhängig.

- In Ortsteilen unter 2.000 Einwohnern dürfen neue Flächen nur für die Eigenentwicklung in Anspruch genommen werden. Die Berechnungsgrundlage für die Größe dieser Eigenentwicklungsflächen bilden die im gültigen FNP dargestellten W und G-Flächen. Für die zukünftige Entwicklung der nächsten 10 Jahre wird gegenwärtig ein Schwellenwert von 3 % dieser FNP-Flächen angenommen. Vorhandene Reserven werden davon abgezogen.

Diese Regelung und Handhabung zur Eigenentwicklung beinhaltet zwei Probleme: Zum einen gilt es festzuhalten, dass die Schwelle von 2.000 Einwohnern, unterhalb derer Ortsteile und Wohnplätze als Freiraum darzustellen sind (NRW Plan VO, Art. 3, § 3 (5)), begründungsbedürftig ist, zum anderen mangelt es auch der Umsetzung mittels eines Schwellenwertes von 3% an einer gesetzlichen Ermächtigung. Der Bezug dieses Schwellenwertes auf Flächen im FNP erscheint schon deshalb nicht sinnvoll, weil damit vergangene Suburbanisierungstendenzen fortgeschrieben werden können.

Vorschlag für neue Steuerungsansätze

Im Rahmen dieser Vorstudie wurden daher neue Ansätze für die Festlegung von ASB und GIB-Flächen und für die Steuerung der Eigenentwicklung vorgeschlagen. Beide Steuerungsansätze legen die Ausstattung mit Infrastruktur zugrunde.

Es wird vorgeschlagen, die Festlegung von ASB- und GIB-Flächen nicht alleine auf gemeindlichen Bedarfen beruhen zu lassen, sondern auch auf eine raumordnerisch gewollte siedlungsräumliche Schwerpunktbildung abzustellen.

Auf der Grundlage der Erhebung der Infrastrukturausstattung in allen Gemeinden, bezogen auf ihre Einwohnerzahl, können Gemeinden in eine Zentrenhierarchie gebracht werden, die das Zentrale Orte Konzept ergänzt. Die addierten gemeindlichen Bedarfe werden dann auf der Grundlage dieser Kategorisierung verteilt:

- Die Gemeinde, die exakt dem Ausstattungsdurchschnitt pro Einwohner entspricht, erhält ASB-Flächen entsprechend ihres berechneten Bedarfs unter Abzug vorhandener Flächenreserven.
- Gemeinden, die über eine überdurchschnittlich gute Infrastrukturausstattung verfügen, erhalten zusätzliche ASB-Flächen in der prozentualen Größenordnung, mit der ihre Ausstattung den regionalen Durchschnitt übersteigt.
- Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Ausstattung erhalten entsprechend weniger.
- Ggf. räumlich nicht darstellbare Flächenkontingente werden in einen kommunalen Flächenpool überführt, bei deren Inanspruchnahme keine erneute Bedarfsprüfung, sondern lediglich eine Prüfung des Standortes erfolgt.

Damit kann eine innerhalb der Region differenzierte Verteilung neuer Siedlungsbereiche erfolgen.

Auch bezüglich der Eigenentwicklung ist bereits nach geltendem Landesplanungsrecht eine Orientierung an der Infrastrukturausstattung geboten. Bei hinreichender Infrastrukturausstattung ist eine Arrondierung über den Eigenbedarf hinaus zu gewähren (vgl. LEP NRW 1995).

Daher wird vorgeschlagen, ebenfalls eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Infrastruktur aller als Freiraum dargestellten Ortsteile vorzunehmen. Diese Bestandsaufnahme sollte die Grundlage für die als Freiraum darzustellenden Siedlungsbereiche bilden (dieses wird auch für die LEP Novelle empfohlen).

Auf Grundlage der Infrastrukturausstattung ist dann zu entscheiden, ob der Ortsteil – unabhängig von seiner Einwohnerzahl – als

- Zentraler Siedlungsbereich,
- Siedlungsbereich oder
- Freiraum

darzustellen ist.

Ferner wird empfohlen, die Bemessung der Eigenentwicklung von der natürlichen Bevölkerungsentwicklung abhängig zu machen. Dafür bedarf es einer differenzierten, ortsteilscharfen Prognose zur Entwicklung und zum Neubaubedarf der einheimischen Bevölkerung.

Diese ist allerdings nicht von der Regionalplanung für alle Ortsteile vorzunehmen, sondern von den Gemeinden vorzulegen und von der Regionalplanung lediglich einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Diese erfolgt immer dann, wenn eine Gemeinde Siedlungsentwicklung in einem Ortsteil betreiben will, der der Eigenentwicklung vorbehalten ist.

Bei der Gewährung weiterer Bauflächen durch die Regionalplanung sind die vorhandenen Baulandreserven abzuziehen. Dadurch kann es bei genügendem Innenentwicklungspotenzial dazu kommen, dass keine weiteren Flächen mehr durch die Regionalplanung zugestanden werden können.

Implementation in die Regionalplanung

Zur Implementation der Vorschläge in den neuen Regionalplan der Planungsregion Düsseldorf wurden die oben skizzierten Vorschläge zur Identifizierung von Eigenbedarfsortslagen und Kategorisierung von Gemeinden gemäß ihrer Infrastrukturausstattung weiter ausgearbeitet.

Dazu wurden bislang alle als Freiraum dargestellten Ortslagen unter 2.000 Einwohner sowie weitere Ortslagen bis zu 5.000 Einwohner identifiziert. Die Ortslagen entstammen in ihrer Abgrenzung den M, W und G Darstellungen der kommunalen Flächennutzungspläne. Über einen 200-Meter Puffer wird sichergestellt, dass auch solitäre Einrichtungen an der Ortsgrenze noch mit erfasst werden können.

Für diese Ortslagen werden die in § 6 LEPro benannten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung identifiziert. Bislang liegen georeferenziert Kindertagesstätten und Grundschulen vor. Angaben zu Sportsstätten, Einzelhandel, Bank, Post und Ärzten werden noch ergänzt.

Die Regionalplanungsbehörde prüft in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag zur Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB und GIB-Flächen aufzugreifen. Der Siedlungsbedarf soll auf zentralörtliche Infrastruktureinrichtungen ausgerichtet werden. Diese Absicht manifestiert sich in der neuen regionalplanerischen Leitlinie "Starke Zentren, starke Region". Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans sucht die Regionalplanungsbehörde noch nach einem geeigneten Weg, die Zentren zu kategorisieren.

Fallstudie Saarland

Daten und Fakten

Das kleinste Flächenland Saarland ist von den westdeutschen Bundesländern dasjenige, das aufgrund des Strukturwandels der Montanindustrie und der niedrigsten Fertilitätsrate unter den Flächenländern (1,23) vom demographischen Wandel (Alterung und Bevölkerungsverluste) heute bereits am stärksten betroffen ist. Zwischen 2001 und 2010 (Zahlen jeweils vom 1. Juli) hat das Saarland rund 4,4 % seiner Bevölkerung verloren. Heute leben noch rund 1,014 Mio Menschen im Saarland (Stand 1. Juli 2011).

In Zukunft werden ein Anstieg des Durchschnittsalters und ein weiterer massiver Einwohnerverlust von rund 13,8 % gegenüber 2008 sowie ein weiterer Rückgang der Haushaltszahlen erwartet (vgl. Statistisches Amt Saarland 2009:3). Diese werden sich unterschiedlich auf die verschiedenen Kreise verteilen.

Dadurch sind sich bereits viele Gemeinden der mit zunehmender Flächeninanspruchnahme einhergehenden Probleme (Kostensteigerungen für die kommunale Infrastruktur, Wertverluste vorhandener Immobilien) bewusst. Dennoch wächst auch im Saarland die Siedlungsfläche.

Landes- und Regionalplanung im Saarland

Aufgrund seiner Größe wird im Saarland – als einzigem Flächenland der BRD – nicht zwischen Landes- und Regionalplanung unterschieden. Daher erfolgt die Aufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP), der gleichzeitig die Funktion eines Regionalplans wahrnimmt, im Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes in enger Abstimmung mit den anderen Ministerien sowie den Kommunen. Die Landesregierung beschließt den LEP als Rechtsverordnung.

Der Landesentwicklungsplan umfasst zwei Teile mit unterschiedlichen Schwerpunkten: Den Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" vom 13. Juli 2004 (dieser enthält u.a. Regelungen für größere Gewerbeflächen > 10 ha) und den Landesentwicklungsplan "Siedlung" vom 4. Juli 2006 (dieser steuert u.a. die Inanspruchnahme von Wohnbauflächen und kleineren Gewerbeflächen < 10 ha). Beide Teile sollen bis 2014 novelliert und zusammen gefügt werden.

Die beiden Teile des LEP folgen unterschiedlichen Traditionen: Während die Mengen- und Dichtesteuerung der Wohnbauflächen im LEP "Siedlung" bereits seit langem erfolgt, ist bezüglich der Gewerbeflächen kaum ein Steuerungsansatz zu erkennen.

Der LEP "Siedlung" enthält bereits in früheren Fassungen eine Mengensteuerung der Wohnbauflächen durch Dichtewerte und Wohneinheiten-Kontingente, in Abhängigkeit von der raumstrukturellen Zuordnung und der Bedeutung des Ortsteils als raumordnerische Ziele. Dabei beinhaltet er keine Standortsteuerung, sondern formuliert lediglich Standortkriterien.

Gleichzeitig berücksichtigt er in hohem Maße die Innenentwicklung (ebenfalls als Ziel). In einer umfassenden Begründung wird gefordert, die Innenentwicklungs-Reserven bei der Inanspruchnahme neuer Flächen aufzuzeigen.

Hingegen umfasst der LEP "Siedlung" im gewerblichen Bereich kaum Steuerungsansätze für Gewerbeflächen kleiner 10 ha, sondern enthält lediglich Standortkriterien für neue Gewerbeflächen.

Der LEP "Umwelt" verfolgt hinsichtlich der größeren Gewerbeflächen (> 10 ha) einen positiv-allokativen Ansatz durch die Formulierung von Vorranggebieten. Da die dargestellten Flächen und Standorte jedoch viel zu groß sind, ist damit keine Mengenbegrenzung verbunden.

Schwächen des saarländischen Steuerungsansatzes zeigen sich daher insbesondere im gewerblichen Bereich:

- Die dargestellten Vorranggebiete entsprechen nicht dem Umfang gewerblicher Bedarfe, sondern sind überdimensioniert.
- Die Gemeinden sind weitestgehend frei in der Ausweisung kleinerer Gewerbeflächen, abgesehen von der Berücksichtigung bestimmter Standortkriterien.

Vorschlag für einen neuen Steuerungsansatz

In der Diskussion mit der Regionalplanung wurde deutlich, dass die Überprüfung der größeren Flächen auf der Grundlage von Flächenbedarfen oder Standorteigenschaften nicht gewünscht und auch nicht als notwendig erachtet wird. Dies vor dem Hintergrund, dass die ohnehin schwache wirtschaftliche Dynamik im Saarland dazu führen wird, dass die Mehrzahl der Flächen ohnehin keiner Entwicklung zugeführt wird.

Hingegen erscheint es sinnvoll, dem Flächenfraß durch kleinere Gewerbeflächen unter 10 ha gezielter zu begegnen, denn diese sind im Rahmen eines nicht näher spezifizierten örtlichen Bedarfs zulässig (LEP "Umwelt" Ziel 78).

Daher wird vorgeschlagen, die Gemeinden bei der Begründung der Inanspruchnahme weiterer Gewerbeflächen ebenfalls dazu zu verpflichten, sowohl ihre Bedarfe als auch ihre Reserven detailliert aufzuführen. Dieses Verfahren, das im Saarland bereits für Wohnbauflächen gefordert wird, soll ebenfalls für die Neuinanspruchnahme von Gewerbeflächen in Anlehnung an den standardisierten Bedarfsnachweis der Region Stuttgart weiter entwickelt werden.

Damit können alle wesentlichen Argumente, die für die Größe und Standortbestimmung kleinerer Gewerbegebiete maßgeblich sind, sinnvoll strukturiert und von den Gemeinden abgearbeitet werden. Eine Plausibilitätsprüfung wird dadurch sowohl für die Gemeinden als auch für die Genehmigungsbehörden vereinfacht. Ein digitales Gewerbeflächenkataster, das auf den Daten der saarländischen Vermarktungsplattform GEWISS aufbauen könnte, würde für den Bedarfsnachweis eine sinnvolle Grundlage bilden, ist jedoch nicht zwingend notwendig.

Implementation in die Regionalplanung

Aufbauend auf den Diskussionen im Rahmen des Forschungsprojektes werden die Gemeinden in den Stellungnahmen zu entsprechenden Bauleitplänen aufgefordert, ihre Bedarfe für neue Gewerbeflächen umfassend und unter Bezug auf die Bedarfe örtlicher Betriebe sowie vorhandener Reserveflächen zu begründen.

In weiteren Verfahren verfolgt die Landesplanung den Ansatz, klare qualitative und quantitative Kriterien für den Bedarfsnachweis zu entwickeln, um die gewerbliche Flächenausweisung konkret auf den örtlich tatsächlich vorhandenen Bedarf abstellen zu können. In diesem Zusammenhang werden noch geringfügige "Flächenzuschläge" für eine begrenzte Angebotsplanung diskutiert, die unter bestimmten, noch zu definierende Kriterien (bspw. Zentralörtlichkeit kombiniert mit einer überdurchschnittlich guten (Verkehrs-) Infrastrukturausstattung oder spezifische Synergiecluster) gewährt werden können.

Ferner denkt die Landesplanung darüber nach, das Gewerbeflächeninformationssystem GEWISS des Saarlandes auch für Monitoring oder Plausibilitätsprüfungen weiter zu entwickeln und für die Landesplanung nutzbar zu machen.

Diese neuen Regelungen müssen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlands (MWW) abgestimmt werden.

Schlussfolgerungen für die Transposition in andere Bundesländer

Bei der Diskussion der Transposition der Ergebnisse der Vorstudie muss unterschieden werden in Verfahren und Inhalt.

Während das Verfahren der Analyse der vorhandenen Steuerungsansätze und der gemeinsam mit den Akteuren entwickelten Instrumenteninnovationen durchaus übertragbar ist, können bei einer anderen Steuerungskultur auch andere Inhalte in den Fokus der Entwicklung geraten.

Dennoch lässt sich feststellen, dass die folgenden Steuerungsansätze auch für andere Bundesländer interessant sein können:

- Als Grundlage für die Eigenentwicklung die Infrastrukturausstattung und einen einwohnerbezogenen Ansatz zu wählen, der alleine die Bedarfe der einheimischen Bevölkerung in den Mittelpunkt stellt, sowie die
- Forderung nach einem standardisierten und strukturierten Bedarfsnachweis unter Berücksichtigung der vorhandenen Flächenreserven.

Alle Bundesländer verfolgen zurzeit einen Steuerungsansatz hinsichtlich der Eigenentwicklung. Selbst wenn zurzeit verschiedene Instrumente (flächen-, oder einwohnerbezogener Ansatz) auf unterschiedlichen Grundlagen (nicht zentrale Orte oder Ortsteile) angewandt werden, besitzt der Düsseldorfer Ansatz auch für andere Bundesländer interessante Aspekte.

Der standardisierte Bedarfsnachweis kann nicht nur für die Bundesländer mit einem Mengensteuernden Anspruch, sondern auch für die Bundesländer mit dem Anspruch der Förderung der Innenentwicklung interessant sein. Da ebenfalls alle Bundesländer in Zukunft beabsichtigen, die Innenentwicklung als Ziel im Landesentwicklungsplan zu verankern (vgl. MKRO 2011), kann der standardisierte Bedarfsnachweis einen Baustein darstellen, dieses Ziel umzusetzen, selbst wenn seine Einführung nicht unstrittig ist.

Summary - Instruments of regional planning for reducing land consumption

The main aim of this study was the analysis and evaluation of instruments of regional planning for the reduction of existing land consumption. On this basis, selected instruments were further developed in cooperation with two case studies: one in the region of Düsseldorf and the other in the federal state of Saarland. The study was conducted on behalf of the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development and the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development.

The management of land consumption in Germany is characterized by a conforming planning culture. An update of a local-land use plan is legally allowed when it conforms to the regional plan. This so-called regulatory function of spatial planning is known under the term “conforming planning” in the international discourse on planning theory. However, there are considerable differences between the legal frameworks for regional planning between the 16 federal states (Länder). Some concentrate on the avoidance of further settlement in areas which are prioritized for other purposes (e.g. nature protection), which is hardly effective in regard to the reduction of land consumption as the municipalities can in most cases allocate settlement areas elsewhere. Others designate priority zones for residential and industrial purposes in their regional plans, which mean that no further development is allowed outside of the priority zones. In some cases this approach is combined with a quantity and density control of land consumption. However, any supply based approach leads to a paradox: open space is still under attack, although enough reserves are available in total. Often the supplied priority areas are not sufficient to meet demand in terms of location and quality. This is caused by the existing supply-oriented urban planning law and a regional planning system which allocates settlement areas. Inter-municipal cooperation is regarded as an important element of regional development. Nevertheless, in practice it is often not effective at reducing land consumption, because the costs and benefits of trading one settlement area for another or for financial compensation are difficult to assess.

In view of these weaknesses, new approaches for reducing land consumption were developed in cooperation with the aforementioned case study areas:

- The central-place system should be considered for estimating future demands in residential and industrial sites. This is fully in line with the guiding principle of decentralized concentration (see § 1 Federal Regional Planning Act), and it contributes to the reduction of land consumption in manifold ways. Central places, which are nodes of public services, are more densely built-up than rural villages. Moreover, a concentrated settlement development mitigates individual transport.
- Further settlement development in small rural villages should be managed by means of a structured approach, which is based on the population of the villages and their need for land in order to avoid further suburbanization.
- Any request for further settlement areas by municipalities calls for a sound evidence basis. A municipality then has to declare its demand, and existing reserves of designated but still not developed areas have to be considered.

This study is a pilot study for a number of regional projects which will be launched to test new innovative concepts for reducing land consumption.

1. Hintergrund

1.1 Anlass und Ziele der Vorstudie

Seit der Veröffentlichung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Jahr 2002 steht das Ziel im Raum, die bauliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha / Tag zu begrenzen. Dieses Ziel wurde auch von nachfolgenden Regierungen nicht in Frage gestellt (vgl. Einig 2006).

Dennoch kann trotz seit Jahren rückläufiger Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen noch lange nicht von einer Annäherung an dieses Ziel gesprochen werden. Nach wie vor werden bundesweit rund 100 ha / Tag ehemalige landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen (vgl. BBSR 2009, nach Bock, Preuß 2011). Noch im Mai 2008 hatte der Rat für Nachhaltige Entwicklung in seinem so genannten Ampelbericht bekräftigt, dass der Indikator "Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche" auf Rot steht (vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung 2008 sowie www.nachhaltigkeitsrat.de).

Dabei gibt es verschiedene Ursachen für die Siedlungsflächeninanspruchnahme. Diese sind nicht nur auf der Nachfrageseite, sondern insbesondere auf der Angebotsseite zu finden, denn der Flächenverbrauch ist keinesfalls dort am größten, wo die Bevölkerung und Wirtschaft noch wächst. "Gerade Kommunen in peripheren suburbanen und ländlichen Räumen weisen einen überproportionalen Flächenverbrauch auf" (vgl. Bock, Preuß 2011:27). Wichtiger Antriebsfaktor der Flächeninanspruchnahme durch neue Wohn- oder Gewerbegebiete ist der Versuch, mit dem Angebot von Bauland neue Einwohner oder Betriebe zu generieren und damit Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu erzielen (vgl. BMVBS und BBSR 2009).

Insbesondere in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen versuchen viele Gemeinden dem Einwohnerverlust mit der Ausweisung von neuen Wohnbauflächen zu begegnen. Dabei entsteht eine interkommunale Konkurrenz, die weder für die Gemeinden noch für die gesamte Region von Vorteil ist, weil mit der Flächenausweisung immense infrastrukturelle Aufwendungen für kommunale Haushalte, aber auch dauerhafte Folgekosten verbunden sind, die von immer weniger Einwohnern getragen werden müssen (vgl. Gawron, Kübler, Warner 2011).

Auch bei der Neuausweisung von Gewerbeflächen folgen die Gemeinden häufig noch dem Paradigma der Angebotsplanung. Diese Situation trägt u. a. dazu bei, dass in vielen Orten ein sog. "Baulandparadoxon" auftritt (Davy 1996). Damit wird die scheinbar paradoxe Situation beschrieben, dass die Mehrzahl der Gemeinden rein rechnerisch ihren Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen auf bestehenden Reserveflächen im Innenbereich decken könnte, jedoch weiterhin ein Trend zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete "auf der grünen Wiese" besteht. Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht daher weniger auf in der Summe fehlenden Bauflächen, als vielmehr auf der mangelnden Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo bzw. wie diese tatsächlich nachgefragt werden (Einig, Müller, Zinke 2001:72). Gründe für diese Situation werden in dem auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden deutschen Planungssystem gesehen (Bleher 2006).

Das führt dazu, dass verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen notwendig sind, um das 30-ha-Ziel der Bundesregierung bis 2020 zu erreichen. Insbesondere der Landes- und Regionalplanung kommt hier eine wichtige Rolle zu: Genehmigte Regionalpläne bilden mit ihren Grundsätzen und Zielen Abwägungsdirektiven für die Gemeinden, die im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung bei der Abwägung zu berücksichtigen bzw. strikt zu beachten sind (§ 1 Abs. 4 BauGB). Die Regionalpläne verfügen häufig über flächenpolitische Zielvorstellungen, die jedoch in der Regel nicht so restriktiv sind, dass damit das bundesweite 30 ha-Ziel in absehbarer Zeit erreicht werden könnte. Selbst in den Bundesländern, in deren Regierungsprogrammen bereits flächenpolitische Ziele enthalten sind (Baden-Württemberg: langfristig Netto-Null, NRW: 5 ha/Tag, Saarland 472 m²/Einwohner, Hessen < 4 ha/Tag, Sachsen: 1,35 ha/Tag), wurden diese politischen Ziele in der Regel nicht in der Regionalplanung aufgegriffen und in konkrete Ziele der Raumordnung übersetzt.¹

Trotz politischer Zielvorstellungen sowie einer Fülle wissenschaftlicher Expertisen, die über eine Reihe von Forschungsprogrammen des Bundes und der Länder unterstützt worden sind,² ist zwar insgesamt die Flächeninanspruchnahme zurück gegangen, eine deutliche Kehrtwende der Flächenpolitik ist jedoch nicht auszumachen. Zudem ist offen, inwieweit dieser Rückgang auf raumplanerische Steuerungserfolge zurückgeführt werden kann oder nicht einfach Ausdruck des demographischen Wandels ist. Daher verfolgen die Bundesregierung und die Länder weitere Aktivitäten zum Thema Flächensparen.

Im Jahr 2011 wurden zwei Projekte mit jeweils unterschiedlichem Fokus begonnen:

Das vom Umweltbundesamt (UBA) geleitete Projekt "UFOPLAN 2010 - Handel mit Flächenzertifikaten - Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs: Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement" befasst sich mit der Konzipierung eines Flächenzertifikatehandelsmodells. Die Regierungsparteien der Bundesregierung hatten sich in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 26. Oktober 2009 darauf verständigt, einen Modellversuch zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales Handelssystem für die Flächennutzung erproben (vgl. www.ufz.de). Das Helmholtz Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ) wurde damit beauftragt, die Grundlagen für den Modellversuch zu klären und einen Vorschlag für die konkrete Durchführung eines Handels mit Flächenzertifikaten zu erarbeiten.

¹ Allein das Land Thüringen stellt einen Sonderfall dar. Während landesweit kein konkretes Flächensparziel formuliert wurde, haben alle vier Regionalplanungsgemeinschaften im Rahmen eines MORO-Vorhabens das 30-ha-Ziel bis 2020 regional umgesetzt und in Form von Orientierungswerten für die Siedlungsflächenneuausweisung zum Grundsatz erklärt. Dieses wurde jedoch im weiteren Verfahren von der thüringischen Landesplanung als angeblich verfassungswidrig abgelehnt. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von innergemeindlich differenzierten Zielen der Raumordnung vgl. Kap. 3.4.2.

² Stellvertretend sei das Forschungsprogramm des BMBF zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (REFINA), das ExWoSt Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtreionalen Flächennutzung“ sowie das MORO-Projekt „Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat“ genannt.

Die bundesweite Einführung von Flächenzertifikaten wird jedoch durch die MKRO abgelehnt. Sie hat "erhebliche Zweifel an der umweltökonomischen Treffsicherheit und praktischen Durchführbarkeit eines allgemeinen Zertifikatehandels". Im Gegenzug formuliert sie das Ziel, in Modellvorhaben auf regionaler Ebene eine transparente Ermittlung vorhandener Ausweisungen und Flächenreserven durchzuführen und die Möglichkeit des interkommunalen Austauschs von Flächenreserven und Optionen zur Neuausweisung im Kontext eines nachhaltigen, regionalen Flächenmanagements zu untersuchen und weiter zu entwickeln" (vgl. MKRO 2010). Auf dieser Grundlage wurde zunächst diese Vorstudie durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) initiiert, die über das BBSR im Rahmen des MORO-Programms abgewickelt wird.

Die Vorstudie zur "Experimentellen Erprobung tauschbasierter Instrumente zur Begrenzung der baulichen Flächeninanspruchnahme" setzt an den Instrumenten der Regionalplanung an. Sie hat das Ziel, an zwei Beispielen regionalplanerische Verfahren und Instrumente zur Mengensteuerung der Flächeninanspruchnahme weiter zu entwickeln. Dabei sollen ein regionaler und ein landesweiter Handlungsraum gewählt werden.

Während Instrumente des Flächenmanagements zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (z.B. Stärkung der Innenentwicklung durch Erhebung von Brach- und Potenzialflächen, Erhöhung der Kostentransparenz durch die Entwicklung von Kostenrechner, Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und Kommunikation) durch zahlreiche Forschungsprojekte und Modellvorhaben - insbesondere im Rahmen von REFINA - in den letzten Jahren stetig weiter entwickelt wurden, erfahren regionalplanerische verbindliche Steuerungsansätze nur geringe Beachtung in der Forschung. Dabei ist "die Umsetzung nachhaltiger Raum- und Siedlungsentwicklung (...) eine Kernaufgabe der kommunalen und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung. Zu ihren siedlungspolitischen Zielen gehört die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen" (vgl. Dosch, Beckmann 2011).

Auch Siedentop hebt die Bedeutung der Landes- und Regionalplanung hinsichtlich der Steuerung der Flächenentwicklung hervor: "Die sich erhärtende Erkenntnis, dass die Flächeninanspruchnahme bei stagnierender oder gar schrumpfender Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht automatisch zum Erliegen kommt, unterstreicht die anhaltende Bedeutung raumordnerischer Steuerung. [...] Danach übt Regionalplanung, die das raumordnerische Instrumentarium wirkungsvoll zum Einsatz bringt, durchaus dämpfende Effekte auf die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen aus. Die bereits seit langem geforderte Stärkung landes- und regionalplanerischer Steuerungsfunktionen kann hier insofern nur wiederholt als Notwendigkeit betont werden" (vgl. BMVBS, BBR 2009).

Der Fokus, der im Titel des Modellvorhabens auf einen interkommunalen Austausch von Flächen bzw. Flächenausweisungsrechten gelegt wird, soll dabei erweitert werden, da insbesondere der interkommunale Austausch von konkreten Flächen häufig auf die Grenzen kommunaler Kirchturmpolitik stößt. Immer dann, wenn es um den Tausch *konkreter* Flächen geht, scheitern teilräumliche Vorhaben regelmäßig an dem Eigeninteresse einzelner Kommunen. Während der Gewerbeflächenpool Mittelhessen "Hinterland" aufgrund des Widerstands einzelner Gemeinden komplett auf Eis gelegt wurde (vgl. www.mittelhessen.de vom 05.11.2010), umfasst der Gewerbeflächenpool "Neckar-Alb" nicht alle Gemeinden der Teilre-

gion. Einzig im Kreis Kleve ist ein regionaler Konsens erreicht worden, weil dort kein direkter zwischengemeindlicher Tausch von Flächen, sondern eine Poolung von Flächenausweisungsrechten erfolgt (Greiving, 2010).

Daher sollen im Vorhaben auch andere Möglichkeiten der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme betrachtet werden. Gedacht sei dabei z.B. an (restriktive) Wohnbauflächenkontingente in Verbindung mit Dichtewerten in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Funktion oder der Infrastrukturausstattung, Vorranggebiete für Gewerbegebiete in Verbindung mit Gewerbeflächenkontingenten, die Poolung von Flächenausweisungsrechten etc. Zu diesem Zweck erfolgt im Rahmen dieser Studie eine vergleichende Gegenüberstellung bestehender Mengensteuerungsansätze in den Flächenländern.

Darüber hinaus soll gemeinsam mit zwei Beispielregionen das Verfahren der Mengenzielbestimmung diskutiert werden und geeignete Instrumente möglichst implementiert oder in ihrer Implementation vorbereitet werden.

Die Studie kommt damit auch der Forderung der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft (LABO) sowie des Deutschen Bauernverbandes nach, die u.a. fordern, dass auch rechtliche Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme weiter entwickelt werden (vgl. LABO 2011, Deutscher Bauernverband 2011).

Während in diesem Zusammenhang Konsens besteht, dass der Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung als Ziel in den Raumordnungsplänen eine zentrale Bedeutung zukommt, sind andere Instrumente (Verankerung von Mindestdichten und Mengenzielen sowie konkrete Standortanalyse in Raumordnungsplänen) noch umstritten. Ziel des Modellvorhabens ist daher die Untersuchung der Praktikabilität, Effizienz und Effektivität sowie die Weiterentwicklung von Instrumenten der Raumordnung zur Mengensteuerung baulicher Flächeninanspruchnahme am Beispiel zweier Regionen, wobei die zuvor vorgenommene Gegenüberstellung bestehender Mengensteuerungsansätze in den Flächenländern eine Beurteilung der Übertragbarkeit der in und mit den Beispielregionen entwickelten Ansätze ermöglicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Regionalplanung letztlich immer im Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und der restriktiv-normativen Regulierung steht und daher bemüht sein muss, ihre Vorgehensweise nachvollziehbar, akzeptierbar und flexibel zu halten.

1.2 Aufbau der Vorstudie und des Berichts

Die Vorstudie umfasste zwei Arbeitspakete: Das erste Arbeitspaket hat die Mengensteuerung in der Landes- und Regionalplanungskultur der einzelnen Bundesländer zum Gegenstand, die in eine Synopse der verschiedenen Ansätze und in eine Typisierung der Steuerungskulturen der Bundesländer mündet. Diese Darstellung beruht auf allgemeinen Recherchen zu aktuellen Landesentwicklungsplänen und stichprobenhaften Analysen einzelner Regionalpläne sowie vereinzelter Nachfragen in Regionalplanungsbehörden.

Im zweiten Arbeitspaket werden die Steuerungsansätze in zwei Planungsregionen (hier: Beispielregionen) konkret untersucht, mit dem Ziel, diese in ihrer Wirkungsweise zu beurteilen, weiter zu entwickeln und zu implementieren.

Im Vordergrund des zweiten Arbeitspaketes steht daher die detaillierte Betrachtung der Steuerungsinstrumente aus den Beispielregionen sowie der intensive Diskurs mit den Praxispartnern, mit denen Instrumente und Ansätze der Mengensteuerung (weiter) entwickelt und auf ihre Realisierbarkeit hin getestet werden. Erst nach Abschluss der Vorstudie kann dann die Praktikabilität, Effizienz und Effektivität erprobt werden.

Die beiden Erfahrungsaustausche im Rahmen der Vorstudie bilden die Klammer der beiden Arbeitspakete. Auf der einen Seite ermöglichen sie, die allgemeinen Studien in den Bundesländern zu vertiefen, auf der anderen Seite dienen sie dazu, die in den Beispielregionen weiter entwickelten Instrumente durch die Diskussion mit Fachleuten auf ihre Praxistauglichkeit zu überprüfen.

Als Beispielregionen wurden zwei unterschiedliche Handlungsräume mit verschiedenen Regionalplanungssystemen ausgewählt. Kriterien für die Auswahl waren:

- *Maßstab und Steuerungsanspruch der Raumordnungspläne*: Die Regionen sollen über bereits hinreichend detaillierte Regionalpläne verfügen, um Flächenentwicklungen steuern zu können.
- *Bereits vorhandene Mengenziele und restriktives Vorgehen*: In den Regionen sollen bereits Mengenziele für die Gemeinden vorhanden sein, an die sich bei einer Fortentwicklung und möglicherweise auch Reduzierung der Mengen auf der Basis des 30-ha Ziels anknüpfen lässt.
- *Neuaufstellung eines Raumordnungsplans*: Zentrales Auswahlkriterium ist die aktuelle Neuaufstellung eines Raumordnungsplans, in dem das vorhandene planerische Instrumentarium zur Begrenzung der Mengen weiter entwickelt werden soll, weil dies für die Praxispartner Synergieeffekte und mithin eine hohe Mitwirkungsbereitschaft verspricht. Zudem ist eine zeitnahe Umsetzung der gemeinsam entwickelten Instrumenteninnovationen in die Praxis vorstellbar.
- *Mitwirkungsbereitschaft der regionalen oder landesweiten Akteure der Raumordnung*: Grundlegend für die Teilnahme an der Vorstudie ist die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure der Regional- oder Landesplanung, da es sich bei der Vorstudie um ein kommunikatives Verfahren handelt. Bei den Akteuren ist daher ein starkes Interesse an der Überprüfung vorhandener Instrumente und programmatischer Flächensparziele Voraussetzung.

Aufgrund dieser Auswahlkriterien kamen zunächst nur wenige Regionalplanungsräume in Deutschland in Frage, so dass auf ein aufwändiges Auswahlverfahren mit vorgeschalteter Bewerbung verzichtet werden konnte. Stattdessen wurden zwei Landes- bzw. Regionalplanungsräume (Düsseldorf und Saarland) direkt angefragt. Beide zeichneten sich bereits durch eine restriktive, jedoch sehr unterschiedliche Handhabung der Mengensteuerung aus und befinden sich aktuell im Verfahren der Neuaufstellung des Regional- bzw. Landesentwicklungsplans.

In Düsseldorf wurde bereits begonnen, die instrumentellen Innovationsansätze mit den beteiligten Akteuren aus den Kommunen zu diskutieren. Daher erfolgt in der Beurteilung auch immer ein Hinweis auf die Beurteilung durch die Kommunen (vgl. Kap. 3). Verschiedene, für die Instrumentenentwicklung relevante Themen, werden in Form von Exkursen in den Text aufgenommen.

2. Steuerung der baulichen Flächeninanspruchnahme durch Regionalplanung

Der raumordnerischen Steuerung durch Landes- und Regionalplanung kommt eine besondere Rolle mit verschiedenen Aspekten zu:

- Regionalplanung kann durch die Ausgestaltung ihres Instrumentariums und eine ebensolche Handhabung durchaus dämpfende Effekte auf die Neuinanspruchnahme von Flächen nehmen (vgl. BBSR 2009).
- Gleichzeitig kann Regionalplanung auch dazu beitragen das "flächenpolitische Klima" in der Region durch aktive Kommunikation – insbesondere im Rahmen der Neuaufstellung von Regionalplänen aber auch bei der Entwicklung interkommunaler Strategien – zu fördern (vgl. BBSR 2009).
- Und nicht zuletzt bilden restriktive Regelungen in Regionalplänen häufig den Auslöser für interkommunale Kooperationen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sich die Kommunen durch gemeinsames Handeln eine flexiblere Handhabung der Regelungen versprechen. Ein Beispiel dafür ist u.a. der virtuelle Gewerbeflächenpool Kleve (vgl. Greiving, 2010).

Die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Landes- und Regionalplanung werden im folgenden Kapitel dargestellt. Sie betreffen negativ- und positivplanerische Instrumente in Form von textlichen und zeichnerisch fixierten Zielen und Grundsätzen, Grundlagen dieser Ziele und Grundsätze (z.B. Bedarfsprognosen für Wohnen und Gewerbe) sowie die konkrete Handhabung und Umsetzung der Regionalplanung mittels Bedarfsnachweisen und Monitoring.

2.1 Negativ-restriktiver Freiraumschutz

In allen Bundesländern wird von negativ-restriktiven Instrumenten zum Freiraumschutz Gebrauch gemacht. Dabei handelt es sich um die Definition eines Restriktionsraums, z.B. in Form von Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten, regionalen Grünzügen oder Überschwemmungsbereichen, in denen Siedlungsentwicklung ausgeschlossen ist. Eine Mengensteuerung ist damit jedoch in der Regel nicht verbunden, es sei denn Ausschlussflächen werden in großem Umfang in unmittelbarer Nähe zum Siedlungsraum festgelegt. Dann können diese die Entwicklung der Kommunen auch mengenmäßig beeinflussen (vgl. Zaspel 2012: 46).

2.2 Positiv-planerische Instrumente

Der Gebrauch von positiv-planerischen Instrumenten zur Steuerung des Siedlungsverbrauchs hängt eng von der jeweiligen Planungskultur des Bundeslandes ab, nicht jedoch vom Verstädterungsgrad oder der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes. Insbesondere Dichtewerte oder Kontingente für Wohneinheiten bzw. Flächen sowie die Darstellung von Vorranggebieten oder besonderen Gemeindefunktionen sind wesentliche Bestandteile einer positiv-planerischen Steuerung.

2.2.1 Dichtewerte für Wohnbauflächen

Einige wenige Bundesländer (Hessen, Saarland, teilweise auch Regionen in Rheinland-Pfalz, z.B. Westpfalz oder Rheinhessen-Nahe) sowie die Region Stuttgart steuern die zukünftige Siedlungsentwicklung durch die Festlegung räumlich differenzierter Wohnsiedlungsdichten. Damit soll eine zu lockere Bebauung und die damit einher gehende Zersiedelung verhindert werden. Die Dichtewerte beziehen sich dabei nicht auf einzelne neue Baugebiete, sondern immer auf die gesamte Gemeinde.

Sie können folgende Funktionen haben:

- Sie dienen als Berechnungsgrundlage für die Bestimmung der Größe von Vorranggebieten (s.u.), wie es beispielsweise in Hessen der Fall ist.
- Sie dienen als Prüfkriterien bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen. Dies erfolgt in den Regionen, in denen keine Steuerung durch Vorranggebiete vorgesehen ist (Saarland und Hessen, teilweise auch in Rheinland-Pfalz).

Die Mengensteuerung durch Dichtewerte kann sich auf Wohneinheiten oder auf Einwohner beziehen. So macht die Region Stuttgart Dichtevorgaben zwischen 90 EW/ha in Oberzentren und 50 EW/ha in Orten mit Eigenentwicklung (Regionalplan: Ziel 2.4.0.8), während Hessen und das Saarland WE/ha als Bezugsgröße wählen. Das Land Hessen schreibt Dichtewerte von 60 WE/ha für Oberzentren bis 15 WE/ha für Unter- und Kleinzentren im ländlichen Raum, während das Saarland ebenfalls gestuft nach zentralörtlicher Funktion und differenziert nach Ortsteilen Siedlungsdichten von 40 WE/ha im Oberzentrum und 15 WE/ha in nicht zentralen Gemeindeteilen festlegt (vgl. LEP Siedlung 2.4.2, Z 36).

Berücksichtigt man, dass ein Baugebiet erst ab einer Dichte von 25 WE / ha wirtschaftlich ist (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 20098: 24), dann scheinen die Dichtevorgaben in den Regionalplänen für kleine Orte bzw. Ortsteile am ehesten in der Region Stuttgart ein Beitrag zum Flächensparen leisten zu können.

2.2.2 Kontingente für Flächen oder Wohneinheiten

Die Mengenbegrenzung durch die Definition von konkreten Obergrenzen für die Flächeninanspruchnahme oder die Entwicklung neuer Wohneinheiten, erfolgt in den Regionen, die auch Dichtewerte festlegen (Hessen, Saarland, Region Stuttgart und teilweise auch in Rheinland-Pfalz).

Dabei wählen die einzelnen Regionen unterschiedliche Ansätze zur Definition der Schwellenwerte:

Das Saarland, die Region Stuttgart und die Region Westpfalz legen mit ihren Schwellenwerten die maximale Anzahl der Wohneinheiten in einem bestimmten Zeitraum fest:

- Saarland: gestuft nach zentralörtlicher Funktionszuweisung zwischen 3,5 WE / 1.000 EW / Jahr in Oberzentren und 1,5 WE / 1.000 EW / Jahr in nicht zentralen Gemeindeteilen. (LEP Siedlung 2.4.2, Z 31),

- Stuttgart: 1,5% der WE je 5 Jahre für alle Siedlungsbereiche und 1% der WE für je 5 Jahre für die Bereiche mit Eigenentwicklung,
- Westpfalz: Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen: 4,5 WE / Jahr / 1.000 EW, Gemeinden mit Eigenentwicklung: 3,5 WE / Jahr / 1.000 EW.

Durch die Einbeziehung der Einwohnerzahl wird im Saarland und in der Region Westpfalz die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt, wenn auch die Schwellenwerte in der Westpfalz – insbesondere die der Eigenentwicklung - deutlich zu hoch erscheinen.

In Hessen sowie beispielsweise in der Region Rheinhessen-Nahe, wo die Flächenmengen auch zeichnerisch als Vorranggebiete dargestellt werden (s.u.), werden genaue Flächenwerte berechnet, die von den Gemeinden in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Allerdings wird die Eigenentwicklung in Hessen auf 5 ha begrenzt (s.u.). In Rheinhessen-Nahe wird kein Schwellenwert definiert.

Gespräche mit den Regionalplanern aus den Regionen zeigen, dass die Wohneinheiten- oder Flächenkontingente in der Regel zu hoch bemessen sind und daher in ihrer gegenwärtigen Ausprägung nur stellenweise zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen.

2.2.3 Positiv-allokative Steuerung durch Vorranggebiete

Die zeichnerische Darstellung der Standorte der zukünftigen Siedlungsentwicklung erfolgt in zwei Bundesländern verbindlich (Hessen und NRW) und in zwei Bundesländern optional (Niedersachsen: Region Hannover und Rheinland-Pfalz, hier z.B. Rheinhessen-Nahe oder Rheinpfalz). Dabei wird gewöhnlich zwischen Standorten für Wohnen und Standorten für Gewerbe unterschieden. Vereinzelt werden besonders geeignete Gewerbestandorte hervorgehoben. Nur in der Region Hannover werden die Vorranggebiete für die zukünftige Siedlungsentwicklung nicht in "Wohnen" und "Gewerbe" unterschieden. Die Vorranggebiete grenzen nicht nur die möglichen Standorte für Siedlungsflächen ein, sondern haben in Hessen und NRW auch eine mengenbegrenzende Funktion. In Hessen werden ergänzend dazu noch Schwellenwerte für Wohnen und Gewerbe in die textlichen Festsetzungen aufgenommen.

Der Darstellung zukünftiger Wohnsiedlungsflächen als *Vorranggebiete für Wohnen* gehen in der Regel detaillierte Bedarfsberechnungen durch die Regionalplanung voraus. Dabei beruhen die Vorranggebiete für Wohnbauflächen auf der zukünftig zu erwartenden Bevölkerungszahl. Bei der Umrechnung auf Wohneinheiten oder Flächen wird zudem die Entwicklung der Haushaltsgröße und Haushaltszahl, der zu erwartende Ersatz- und Anpassungsbedarf sowie die Dichte berücksichtigt. Während in Hessen und Rheinland-Pfalz bereits eine landesweit einheitliche Bedarfsberechnungsmethode für zukünftige Wohnbauflächen existiert, wird sie in NRW im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) zurzeit entwickelt (vgl. Kap. 3.).

Der Darstellung der *Vorranggebiete für Gewerbe* können verschiedene Bedarfsberechnungsmethoden zugrunde liegen (vgl. Exkurs: Bedarfsberechnungsmethoden für Gewerbeflächen). Teilweise werden aber lediglich die dargestellten Flächen aus den Flächennutzungsplänen der Gemeinden übernommen.

Häufig zeigt sich, dass die Menge der dargestellten Flächen deutlich größer ist, als der tatsächliche Bedarf. Außerdem kommen regelmäßig neue Brachflächen und Umnutzungen hinzu. Besonders eindrucksvoll wird dieses am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf deutlich: Für den Zeitraum von 1995 - 2008 wurden rund 5.170 ha Gewerbeflächen-Reserven für den gesamten Planungsraum ermittelt und entsprechend regionalplanerisch dargestellt.

Insgesamt wurden im gleichen Zeitraum 2.820 ha in Anspruch genommen. Allerdings hatte diese Inanspruchnahme einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Menge der Reservflächen, denn diese haben im gleichen Zeitraum nur um 940 ha abgenommen und betragen im Jahr 2009 immer noch 4.230 ha. Zwischen 2003 und 2006 kam es sogar zu einer Erhöhung der Reserven, trotz einer Inanspruchnahme von über 500 ha in drei Jahren. (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009). Dies liegt vor allem daran, dass zahlreiche Reserven durch Konversion hinzukamen.

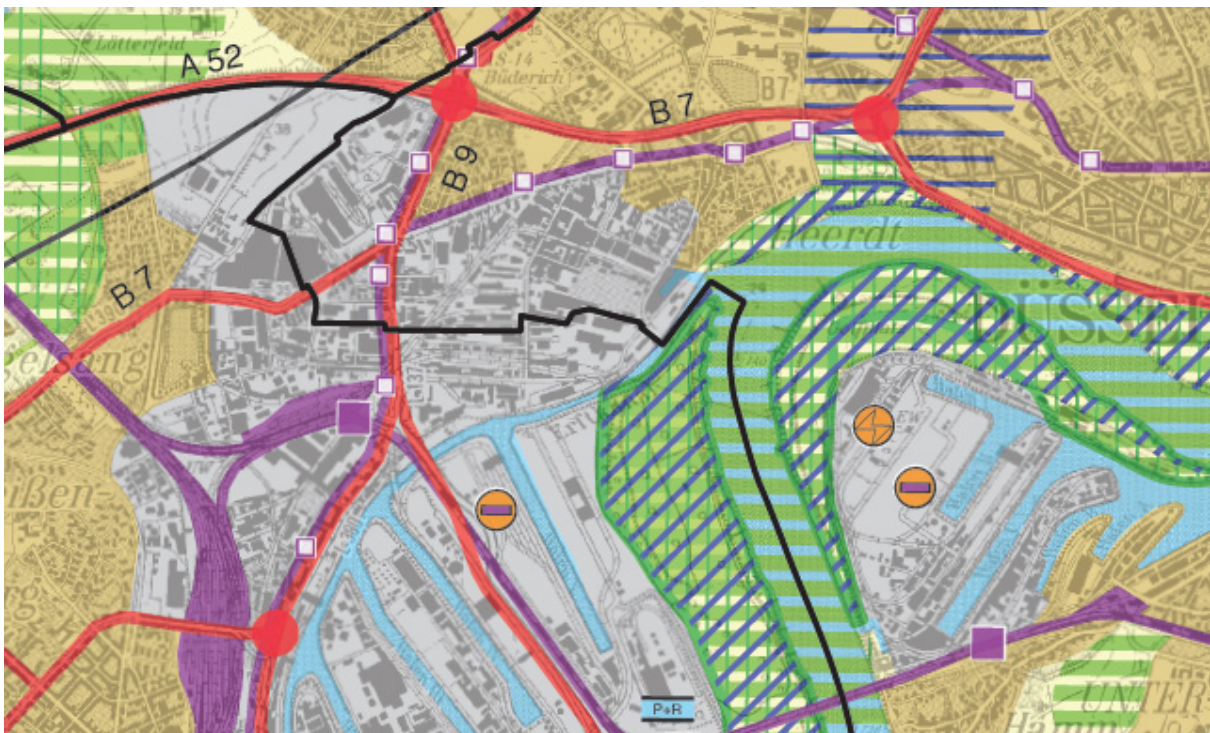


Abb. 1: Vorranggebiete für Gewerbe und Industrie (GIB) mit Schwerpunkte für Standorte des kombinierten Güterverkehrs und Kraftwerke (Quelle: GEP 99 Düsseldorf)

Exkurs: Bedarfsberechnungsmethoden für Gewerbeflächen

Da die Berechnung des Bedarfs von Gewerbeflächen - anders als von Wohnbauflächen - schwer zu prognostizieren ist, gibt es verschiedene Ansätze die zukünftigen potenziellen Bedarfe zu bestimmen. Bedarfsprognosen haben den Zweck, einerseits Flächenengpässe, andererseits aber auch eine unnötig hohe Kapitalbindung und eine unnötige Freirauminanspruchnahme durch eine zu umfangreiche Flächenausweisung zu vermeiden. Daher gibt es auf allen Planungsebenen ein Interesse an einer quantitativen Abschätzung des Bedarfs. Auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung gibt es verschiedene Grundmodelle zur Bedarfsabschätzung.

• GIFPRO (Gewerbe- und Industrieflächen Prognose Modell)

Ende der 1970er Jahre wurde das Prognosemodell GIFPRO im Auftrag des Regierungspräsidiums Arnsberg entwickelt, um die Aussagen der Kommunen über ihren Gewerbeflächenbedarf besser einschätzen zu können (vgl. Bonny, Kahnert 2005). Das komplizierte Prognosemodell wurde im Jahr 1984 vereinfacht und wird seither in NRW - abgesehen von der Planungsregion Düsseldorf - eingesetzt.

Für die Berechnung der Gewerbeflächen im GIFPRO 1984 werden folgende Werte und Annahmen zugrunde gelegt:

- Gewerbeflächenrelevante Beschäftigte (Baugewerbe und verarbeitendes Gewerbe 100%, Handel, Verkehr und Nachrichten in der Regel 40% , Dienstleistungen in der Regel 10%).
- Die Anteile der gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten im Dienstleistungssektor und im Bereich Handel, Verkehr und Nachrichten sind jedoch nicht unumstritten, denn die Zahl der Dienstleistungsarbeitsplätze steigt auch im produzierenden Gewerbe, so dass hier mittlerweile andere Flächenbedarfe zugrunde zu legen sind (vgl. Bonny, Kahnert 2005). Problematisch ist auch, dass mit der EU-weiten Vereinheitlichung der Beschäftigtenstatistik Ende der 1990er Jahre sektorale Erwerbsdaten nicht mehr auf Gemeindeebene vorliegen (vgl. Wolf, Henke 2010:7).
- Verlagerungs- und Ansiedlungsquoten: Dabei handelt es sich in der Regel um empirische Quoten, die 1979 auf der Grundlage von Befragungsergebnissen ermittelt wurden.
- Aufgrund ihres Alters sind diese Quoten ebenfalls umstritten. Außerdem beruht die Verlagerungswahrscheinlichkeit von Betrieben auf der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Kommune. Wenn aber in einer Kommune ein besonders großer produzierender Betrieb mit vielen Beschäftigten angesiedelt ist, dann wird eine höhere Verlagerungswahrscheinlichkeit angenommen als sie tatsächlich besteht.
- Arbeitsplatzspezifischer Flächenbedarf bzw. Flächenkennziffer (= Flächenbedarf / Beschäftigter): Beim Flächenbedarf / Beschäftigter handelt es sich ebenfalls um eine empirisch ermittelte Quote aus dem Jahr 1983, die auf der Grundlage der damals noch vorhandenen Statistik ermittelt wurde. Auch diese Quote ist aufgrund ihres Alters umstritten.
- Mittlerweile zeigt sich, dass die Flächenkennziffern nur begrenzt nutzbar sind, da die Fabrikplanung heute je nach Branche sehr unterschiedlich ist und die Flächenbedarfe stark von der Art der Produktion sowie von der Zentralität des Standortes abhängen.

- So können die Flächen / Beschäftigten zwischen 160 qm (in Ballungsräumen) und 350 qm (in ländlichen Räumen) variieren (vgl. Mielke et al 2001, Wolf, Henke 2010).
- Zuschläge: Häufig werden zu den ermittelten Gewerbeflächenbedarfen noch Zuschläge von bis zu 30% gegeben, da die Annahme besteht, dass nicht alle Gewerbeflächen verfügbar sind oder aufgrund der Topographie optimal genutzt werden können. Die Erfahrung mit den ermittelten Werten zeigt jedoch, dass diese Zuschläge nicht notwendig sind und die Gewerbeflächen nach wie vor zu groß sind (vgl. Bonny, Kahnert 2005).
- Ergänzende Annahmen: In einigen Berechnungsmodellen auf kommunaler Ebene werden über die oben genannten Kenndaten und rechnerischen Quoten hinaus auch Annahmen zur Entwicklung der Ansiedlungen, Wiederverwendbarkeit brachgefallener Flächen, Ortszuschläge für Mittel- und Oberzentren, oder Baufertigstellungsstatistiken heran gezogen.

Der GIFPRO-Ansatz hat in den letzten Jahren verschiedene Veränderungen erfahren. So wird in NRW in der Regel davon ausgegangen, dass 25 % des Verlagerungsbedarfs auf vorhandenen Gewerbe- und Industrieflächen stattfinden kann. Darüber hinaus wird die steigende Teilzeitbeschäftigung dadurch berücksichtigt, dass ein sogenanntes "Vollzeit-Äquivalent" berücksichtigt wird (vgl. Wolf, Henke 2010).

Auch wenn das GIFPRO-Modell in vielen Punkten insbesondere aufgrund seiner veralteten Quoten und seiner begrenzten Differenzierung nach Betriebsgrößen sowie der fehlenden Berücksichtigung qualitativer Differenzierungen (nach Grundstücksgrößen oder städtebaulichen Qualitäten) umstritten ist, zeigen sich jedoch im Vergleich mit anderen Bedarfsermittlungsmethoden auf kommunaler Ebene (z.B. Unternehmensbefragung oder die Fortschreibung der Baufertigstellung s.u.) im Prognosezeitraum von 10 Jahren kaum Abweichungen. Häufig ist der mit GIFPRO ermittelte Bedarf jedoch höher als die tatsächliche Nutzung (vgl. Bonny, Kahnert 2005: 233f).

- **Erwerbstätigenprognose (z.B. Mittelhessen)**

Obwohl sich bereits bei älteren GIFPRO-Modellen gezeigt hat, dass die Berechnung von Gewerbeflächenbedarfen auf der Grundlage einer Erwerbstätigenprognose zu viel zu hohen Flächenansätzen führte, diente im Regionalplan Mittelhessen (2010) die Erwerbstätigenprognose als Grundlage für die dargestellten Vorranggebiete:

Bis 2020 werden in Mittelhessen insgesamt 92.000 neue Arbeitsplätze erwartet, im Wesentlichen verursacht durch den Anstieg der Erwerbsquote auf 50%. Gleichzeitig wurde aufgrund von Untersuchungen der IHK eine Beschäftigtendichte von 50 Personen / ha angenommen. Dies führt dazu, dass für die 92.000 neuen Arbeitsplätze insgesamt rund 1.800 ha neue Gewerbeflächen erforderlich sind ($92.000 : 50 = 1.840$) (vgl. Regionalplan Mittelhessen).

Dieser Ansatz ist sehr einfach nachzuvollziehen, basiert jedoch auf Annahmen, die aus verschiedenen Gründen problematisch erscheinen. So werden die Erwerbstätigen nicht hinsichtlich ihrer Branchen differenziert, ihre Zahl im Jahr 2020 erscheint willkürlich, ebenso wie die Annahme von 50 Personen / ha.

- **Monitoring-gestützte Prognose (z.B. Düsseldorf: Handlungsspielraummethode)**

Als Alternative zu GIFPRO auf regionaler Ebene gilt die beispielsweise im Regierungsbezirk Düsseldorf und teilweise in Rheinland-Pfalz angewendete Monitoring gestützte Methode.

Die Grundlage für die Monitoring-Methode ist die Erhebung aller vorhandenen gewerblich genutzten Flächen. Zusätzlich werden alle planerischen Reserve-Gewerbeflächen (aus B-Plan, FNP, Regionalplan) im GIS dargestellt, einschließlich ihrer Verfügbarkeit.

Das Monitoring verbucht dann einerseits den

- Abgang an planerisch gesicherten Flächen durch Nutzung (Betriebsgröße, Branche, Herkunft der Betriebe) und andererseits den
- Zugang an Flächen durch Neuausweisung oder brachgefallene Flächen.

Auf der Grundlage einer längerfristigen Datenerhebung kann der Trend der Gewerbeflächeninanspruchnahme der vergangenen zehn Jahre fortgeschrieben werden. Bei der Berechnung des zukünftigen Bedarfs kann ein Brachflächen- und Wiedernutzungsabschlag erfolgen. In der Planungsregion Düsseldorf beträgt dieser 25%. Betriebserweiterungsflächen und längerfristige Wiedernutzungsflächen werden in der Bedarfsberechnung nicht angerechnet.

Ein negativer Aspekt besteht in der Pflege des Monitoring. Die regelmäßige Pflege und Auswertung ist mit Aufwand auf kommunaler und regionalplanerischer Ebene verbunden. Eine regelmäßige Überprüfung der kontinuierlichen Erhebung in Form einer "Inventur" ist notwendig. Meldewege und Verantwortlichkeiten müssen deutlich sein. Allerdings wird auch über ein solches Monitoring die Kommunikation zwischen Kommune und Regionalplanung verbessert, indem man eine gemeinsame Datenbasis miteinander abstimmt.

Eine grundlegende Gefahr besteht bei dem Monitoring vielmehr darin, Trendumkehrungen, grundlegende demographische Veränderungen u.a. zu vernachlässigen und kann insofern vielfach die reale Nachfrage nicht korrekt abbilden.

- **Einfache Trendfortschreibungen**

Dem kontinuierlichen Monitoring ähnlich, jedoch weder konkret im GIS verortet und nur einzelne Trends berücksichtigend und aufgrund des Umfangs der Erhebungen nur auf teilträumlicher (z.B. Kreisebene) oder kommunaler Ebene anwendbar, sind die Möglichkeiten der Trendfortschreibung. Diese können entweder auf der Befragung von Wirtschaftsförderern oder Unternehmen beruhen oder auf einer Baufertigstellungstatistik. Erstere Methode wurde beispielsweise im Ruhrgebiet angewendet, um die zukünftige Flächennachfrage zu ermitteln (vgl. RAG Montan Immobilien GmbH 2008).

- Befragung der Wirtschaftsförderer zu verkauften Flächen: Diese Form der Prognose macht jedoch nur dann Sinn, wenn die Wirtschaftsförderung tatsächlich über eine differenzierte Flächenerhebung verfügt und zwischen Brachflächen und neuen Flächen unterscheidet.

- Unternehmensbefragung: Der Vorteil liegt insbesondere darin, dass qualitative Aspekte stärker in den Vordergrund (z.B. Lage und Attraktivität der Standorte) rücken. Einzelne, vorhandene Gewerbegebiete werden hinsichtlich ihrer besonderen Qualitäten berücksichtigt, so dass ein differenziertes Konzept zur Entwicklung und Erweiterung vorhandener und neuer Gewerbeflächen erstellt werden kann.
- Baufertigstellungsstatistik: Aus der Fortschreibung der Baufertigstellungsstatistik ergibt sich die Flächenbedarfsprognose für zukünftige Entwicklungen. Diese wird um Stichproben von Neugründungen und Verlagerungen ergänzt. Den darin enthaltenen Grundstücksflächen werden die öffentlichen Erschließungsflächen zugerechnet. Qualitative Aussagen sind auf dieser Grundlage allerdings nur begrenzt möglich, lediglich die Größe der in Anspruch genommenen Flächen kann dargestellt werden.

- **Beurteilung der Bedarfsprognosen**

Das grundsätzliche Problem aller regionalen Gewerbeflächenprognosemodelle besteht darin, dass Ursachen und Standortentscheidungen nicht erfasst oder erkannt werden können. Einzig die kommunale Unternehmensbefragung kann diese qualitativen Faktoren berücksichtigen, was jedoch auf regionaler Ebene viel zu aufwändig wäre. Auch wird der in vielen Regionen hohe Zugang an Brach- und Konversionsflächen auf dem Gewerbeflächenmarkt nur mangelhaft berücksichtigt. Daher sind die in allen Prognosen ermittelten Bedarfe in der Regel zu groß. Die einzelnen Methoden besitzen dennoch ihre Vorteile:

Der Charme des GIFPRO-Modells liegt in seiner Einfachheit und in seiner Übereinstimmung mit den Ergebnissen lokaler Unternehmensbefragungen. Grundsätzlich beinhaltet das Modell jedoch zu viele veraltete Annahmen und besitzt einen zu geringen Ortsbezug. Daher ist sein Einsatz als Prognosemodell für die Regionalplanung nur bedingt zu empfehlen, während es für kommunale Prognosen eher geeignet erscheint. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse des GIFPRO-Modells eher zu hoch sind als zu niedrig.

Prognosen auf der Grundlage des Monitorings hingegen sind komplizierter und stellen höhere Anforderungen an die beteiligten Akteure. Sie bilden aber die Wirklichkeit besser ab, gerade in Regionen mit einer heterogenen Wirtschaftsstruktur.

Das Monitoring-gestützte Modell kann jedoch die Umnutzung von Bestandsflächen nur teilweise berücksichtigen und sollte gerade in besonderen Teilräumen (z.B. Räume mit einer bewegten Topographie oder einer großen gewerblichen Dynamik) stichprobenhaft ergänzt werden durch die Befragung von Unternehmen oder Wirtschaftsförderern.

Angesichts der schwierigen Prognostizierbarkeit von Gewerbeflächen verzichten viele Regionen ganz auf eine Bedarfsermittlung. "Abgesehen von der jeweils in der Praxis bestehenden Schwierigkeit, einen längerfristigen Bedarf an gewerblichen Bauflächen zu prognostizieren, ist es im Ganzen schwierig bzw. teilweise auch unmöglich, einen konkreten Bedarf für einen Planungszeitraum zu bestimmen. Deshalb sind die Bedarfsherleitungen für verschieden strukturierte Kommunen sehr unterschiedlich. Sie basieren in aller Regel auf konkreten Absichten von Unternehmen für Erweiterungen, Aussiedlungen an einen neuen Standort" (vgl. Regionalplan Region Stuttgart 2005: 91).

2.2.4 Vorranggebiete für Gewerbe mit landesweiter oder regionaler Bedeutung

Viele Bundesländer betreiben zwar keine umfassende Standortsteuerung aller Siedlungsflächen, legen jedoch landesweit oder regional bedeutsame Standorte für Gewerbe- und Industriegebiete durch die Darstellung von Gewerbeschwerpunkten im Landesentwicklungsplan und Regionalplan fest. Diese Schwerpunkte werden in der Regel auf der Grundlage von Lagekriterien (Verkehrsanschluss, Hängigkeit des Geländes, Lage zu Ober- oder Mittelzentren, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes) und ihrer Flächengröße bestimmt. Vereinzelt kommen auch interkommunale Konzepte zum Einsatz (z.B. Region Bodensee-Oberschwaben) (vgl. www.bodensee-oberschwaben.de).

Dabei unterscheiden sich die Größen teilweise erheblich. Während Sachsen z.B. eine Mindestgröße von 25 ha definiert (s.u.), liegt die Grenze für landesweit bedeutsame Gewerbegebiete im Saarland bei 10 ha (vgl. Kap. 4.4.7).

LEP Sachsen 2003

(Z) "Die Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe sollen eine Mindestgröße von 25 ha nicht unterschreiten. Ihre Festlegung erfolgt flächenhaft in den Regionalplänen, sofern ein überörtliches Regelungserfordernis raumordnerisch begründet ist. Die Ausformung in der Bauleitplanung hat nach konkretem Bedarf zu erfolgen."

LEP Schleswig-Holstein 2010 - 2.6.3

(G) "Auf der Basis interkommunaler Vereinbarungen (2.9 Absatz 2) zwischen benachbarten Gemeinden können bei Bedarf weitere Gemeinden bestimmt werden, die sich für eine größere Gewerbeflächenentwicklung eignen."

Die Gemeinden sollen unter Beachtung ökologischer und landschaftlicher Gegebenheiten

- über spezifische Standortvoraussetzungen für Gewerbe und Industrie verfügen,
- eine gute überörtliche Verkehrsanbindung einschließlich guter ÖPNV-Anbindung der Arbeitsplätze haben sowie
- räumlich gut dem Zentralen Ort oder den Siedlungsachsen zugeordnet sein.

(Z) In den interkommunalen Vereinbarungen ist der Umfang der Gewerbeflächenentwicklung für die beteiligten Gemeinden verbindlich festzulegen und am regionalen Bedarf auszurichten."

Die Darstellung der landesweit oder regional bedeutsamen gewerblichen Entwicklungsschwerpunkte ist unterschiedlich. Während im Saarland, in Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern (MM/Rostock) die Flächen bereichsscharf dargestellt werden, nehmen andere Bundesländer (z.B. West-Mecklenburg und Sachsen-Anhalt) die Schwerpunkte als Symbole auf. Teilweise (z.B. in der Region Düsseldorf oder Nordhessen) werden gewerbliche Schwerpunkte für verschiedene Gewerbebranchen (Logistik, Kraftwerke, Abfallbehandlungsanlagen etc.) konkretisiert.

Auch wenn die Darstellung von gewerblichen Schwerpunkten dazu beitragen soll, bestimmte Industrie- und Gewerbebetriebe auf besonders geeignete Flächen zu konzentrieren, so handelt es sich dabei doch letztlich um eine rein angebotsorientierte Steuerung ohne Bezugnahme auf Bedarfe oder reale Nachfrage.

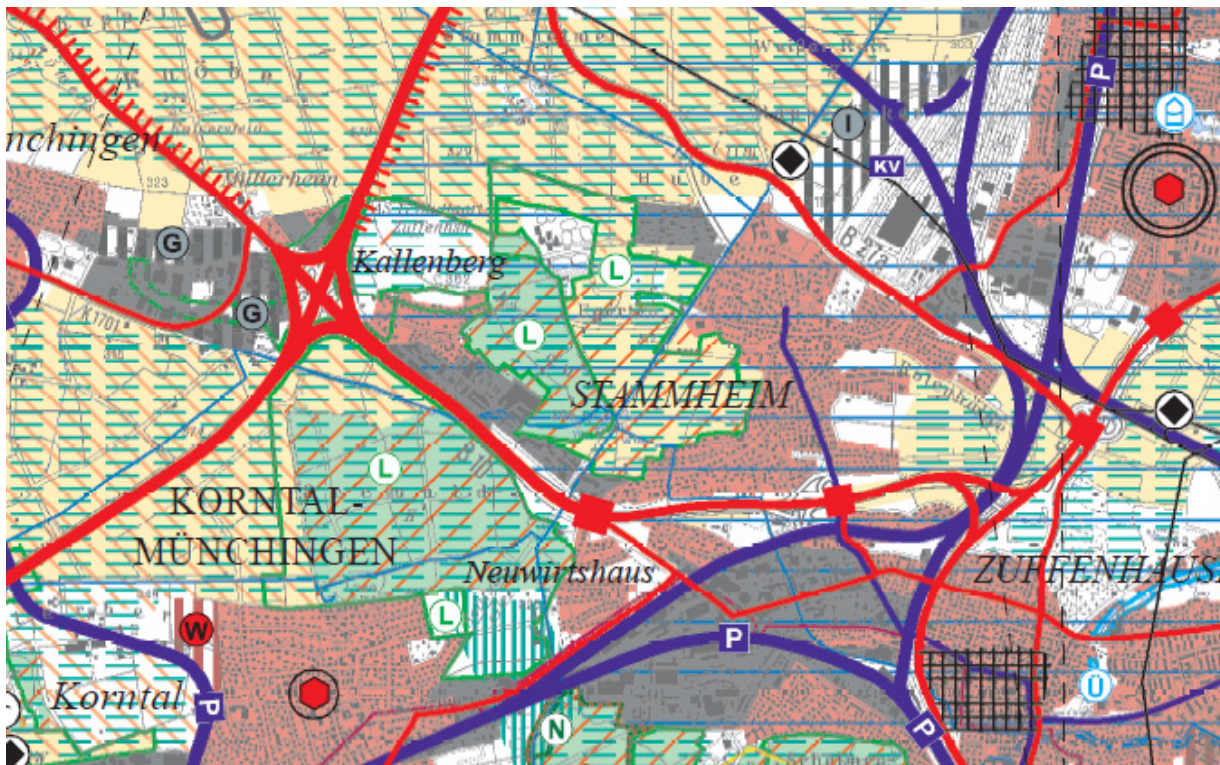


Abb. 2: Region Stuttgart 2009: Schwerpunktbereiche für die gewerbliche und industrielle Entwicklung (G oder I gestreift) der Region als Vorranggebiete (© Verband Region Stuttgart 2009)

2.2.5 Großräumige Standortsicherung für besondere Funktionen

In vielen Landesentwicklungsplänen (abgesehen von NRW, Sachsen-Anhalt und Thüringen) wird den Regionen die Möglichkeit eingeräumt, eine großräumige Standortsicherung vorzunehmen, indem sie Gemeinden besondere Funktionen (Gewerbe bzw. Arbeitsstätten oder Wohnen) zuweisen. Damit ist jedoch in der Regel keine konkrete Mengen- oder kleinräumige Standortsteuerung verbunden, es sei denn, dass diese besonderen Funktionen regionalplanerisch durch Vorranggebiete gesichert werden (dies ist z.B. in Hessen der Fall) (vgl. zu diesem Instrumentarium auch Zaspel 2012, 58).

Da dieses Steuerungsinstrumentarium keine Wirkung auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme entfaltet, wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

2.2.6 Innenentwicklung

Dass die Innenentwicklung in Zusammenhang mit der Einführung eines kommunalen oder regionalen Flächenmanagements maßgeblich zum Flächensparen beiträgt, ist Konsens zwischen Politik und Planern aller Ebenen (vgl. MKRO 2011, LABO 2010, 2011, Bundestagsdrucksache 17/8295 2011, Bundesregierung 2012)³

Daher beinhalten auch alle Landesentwicklungspläne und Regionalpläne Aussagen zum Vorrang der Innenentwicklung, d.h. zur Konversion frei werdender oder brach liegender Grundstücke oder zur Nachverdichtung vorhandener Siedlungsbereiche.

³ Hingegen werden Dichtewerte und Mengenziele zwar von der LABO (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz) als potenziell sinnvoll gesehen (vgl. LABO 2012 :5), während sie in der MKRO noch umstritten sind (vgl. MKRO 2011: 5).

In vielen Bundesländern ist dieser Vorrang bereits als Ziel in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen verankert. In den Bundesländern und Regionen, in denen dieser Vorrang bislang ein Grundsatz darstellt (z.B. in Thüringen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt), soll er laut Beschluss der MKRO in Zukunft ebenfalls als Ziel aufgenommen werden (vgl. MKRO 2011).

2.4.0.6 (Z) Vorrang der Bestandsnutzung (Regionalplan Region Stuttgart 2009)

"(1) Die Innenentwicklung genießt klare Priorität vor der Inanspruchnahme bislang nicht baulich genutzter Flächen.

(2) Der Bauflächenbedarf ist in allen Teilen der Region Stuttgart vorrangig innerhalb der im Siedlungsbestand verfügbaren Flächenpotenziale sowie den in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächenreserven zu decken. Diese Potenziale sind in einer Gesamt-Bauflächenbilanz darzustellen und bei der Ermittlung des Wohn- und Gewerbebauflächenbedarfs zu berücksichtigen."

Ziel 3 (Regionalplan Nordhessen 2009)

"Die Nutzung bislang unbebauter Flächen sowie die Reaktivierung nicht mehr genutzter Gewerbeflächen und leer stehender Gebäude im Siedlungszusammenhang (d. h. auf nach § 30 bzw. 34 BauGB bebaubaren Grundstücken) sollen vorrangig vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen am Ortsrand bzw. in den "Vorranggebieten Siedlung Planung" oder "Vorranggebiete Industrie und Gewerbe Planung" erfolgen. Eine Zersiedlung der Landschaft ist zu vermeiden.

Flächenneuausweisungen für Siedlungszwecke sowie Industrie und Gewerbe dürfen nur dann erfolgen, wenn solche Bestandsflächen nicht verfügbar oder für die vorgesehene Nutzung nicht geeignet sind."

Ziel 31 (Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz LEP IV 2008)

"Die quantitative Flächenneuinanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen."

Die Wirksamkeit und Umsetzung dieses Innenentwicklungsgebotes ist eng mit der Darstellung der Innenentwicklungspotenziale verbunden. Dazu spielen insbesondere zwei Instrumente eine Rolle: der Bedarfsnachweis sowie das Brachflächenkataster bzw. Flächenmonitoring.

2.2.7 Bedarfsnachweis für Gewerbe und Wohnen, in Verbindung mit Monitoring

Das Ziel der vorrangigen Nutzung brachgefallener Flächen oder vorhandener Innenentwicklungspotenziale bedarf einer umfassenden Kontrolle durch Regionalplanung und Genehmigungsbehörde im Vollzug des Regionalplans. Um auf die Bauleitplanung einwirken zu können ist es sinnvoll, wenn die Regionalplanung nicht nur Träger öffentlicher Belange sondern gleichzeitig auch Genehmigungsbehörde ist, wie dies z.B. in NRW, im Saarland oder in Hessen der Fall ist.

Grundsätzlich werden von den Regionalplanungsträgern verschiedene Möglichkeiten der Plausibilitätsprüfung der kommunalen Bauleitplanung angewendet. Dazu verfügen einige Regionen über ein digitales Brachflächenkataster, auf dessen Grundlage die Prüfung erfolgt. In anderen Regionen ist dieses gegenwärtig im Aufbau (z.B. Nordhessen), andere verzichten ganz darauf. Grundsätzlich lassen sich drei Typen von Bedarfsnachweisen unterscheiden: formlose Bedarfsnachweise im Rahmen der Begründung der Bauleitpläne, Bedarfsnachweise auf der Grundlage eines Gewerbeflächenkatasters oder standardisierte Bedarfsnachweise.

Exkurs: Beispiele für Bedarfsnachweise

- ***Formlose Bedarfsnachweise im Rahmen der Bauleitplanung***

Die meisten Regionen fordern keine besonderen Bedarfsnachweise für die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen, sondern lediglich eine Begründung im Rahmen des üblichen Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahrens der Bauleitplanung: Bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist von den Kommunen regelmäßig die Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB zu begründen. Diese Erforderlichkeit wird dann im Rahmen der Trägerbeteiligung oder der Genehmigung durch die Regionalplanung argumentativ nachvollzogen und auf die Plausibilität – sofern vorhanden anhand regionaler Raumordnungskataster – geprüft.

- ***Bedarfsnachweise auf der Grundlage eines landesweit oder regionsweiten GIS-gestützten Gewerbeflächenkatasters***

In *Rheinland-Pfalz* ist seit Mitte 2011 ein landesweites GIS-System (Raum+Monitor) installiert, auf das Bedarfsberechtigte Zugriff besitzen. Dieses enthält alle Siedlungsflächenpotenziale > 2000 m². Reserven ≤ 2000 m² können von den Kommunen ebenfalls eingestellt werden, sind jedoch im Regelfall nicht Inhalt des landesweiten Monitorings. Das Informationssystem Raum+Monitor soll laufend aktualisiert und jährlich zum 31.12. ausgewertet werden.

Bei der Ausweisung neuer gewerblicher oder Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen muss der Nachweis erbracht werden, dass der Bedarf an neuen Bauflächen nicht durch die vorhandenen Reserven gedeckt werden kann. Dieser Nachweis soll über Raum+Monitor erfolgen.

In der *Planungsregion Düsseldorf* wird die planerische Inanspruchnahme von Gewerbe- und Wohnbauflächen bereits seit vielen Jahren durch ein regelmäßiges Monitoring Jahren erhoben. Die Kommunen sind dazu verpflichtet, die verfügbaren Flächen (= Reserven in den FNP, Baulücken, Wiedernutzungspotenziale, Reserven in den Regionalplänen) sowie die in Anspruch genommenen Flächen zu erheben. Seit 2009 werden sie in ein GIS-System eingespeist. Dieses wird alle drei Jahre ausgewertet und bildet in der täglichen Arbeit die Grundlage für die Bewilligung oder auch die Verweigerung weiterer Siedlungsflächen.

Damit geht der Inanspruchnahme von Vorranggebieten (ASB oder GIB) eine strenge Bedarfsprüfung voraus. Die Kommunen sind verpflichtet, zunächst die im GIS dargestellten Reserveflächen des FNP zu nutzen. Sollte die Inanspruchnahme von Vorrangflächen beabsichtigt sein, muss zunächst geprüft werden, ob ein Flächentausch gegen eine nicht nutzbare FNP-Fläche erfolgen kann.

Die Pflege dieser durch die Regionalplanung nutzbaren Baulandkataster obliegt den Kommunen, und ist demnach sehr unterschiedlich. Viele Kommunen haben allerdings mittlerweile ein Interesse daran entwickelt, das GIS-System kontinuierlich zu pflegen, da sie beispielsweise bei einer größeren Gewerbeflächeninanspruchnahme in der Vergangenheit auch besserer Argumente für weitere Gewerbeflächen in Zukunft anführen können.

- **Standardisierte Bedarfsnachweise**

In der *Region Stuttgart* bzw. im Land Baden-Württemberg findet landesweit eine standardisierte Bedarfsprüfung der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen statt, die über die im BauGB vorgesehene Begründung hinaus geht. Das Land Baden-Württemberg (hier das Wirtschaftsministerium als Bauministerium) macht hierzu detaillierte Angaben. Die Genehmigungsbehörden "haben bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen nach § 6 BauGB und von nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplänen [...] einen strengen Maßstab an die Bauflächenbedarfsnachweise der Gemeinden anzulegen" (vgl. Keßler 2009:820 sowie Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2009).

Im Regionalplan der Region Stuttgart ist der Bedarfsnachweis als Ziel (2.4.0.6) verankert:

Vorrang der Bestandsnutzung

(1) Die Innenentwicklung genießt klare Priorität vor der Inanspruchnahme bislang nicht baulich genutzter Flächen.

(2) Der Bauflächenbedarf ist in allen Teilen der Region Stuttgart vorrangig innerhalb der im Siedlungsbestand verfügbaren Flächenpotenziale sowie den in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächenreserven zu decken. Diese Potenziale sind in einer Gesamt-Bauflächenbilanz darzustellen und bei der Ermittlung des Wohn- und Gewerbebauflächenbedarfs zu berücksichtigen.

Die Landesplanung Baden-Württemberg gibt dazu unter anderem folgende Hinweise:

1. Für die Prüfung erforderliche Daten und Angaben des Plangebers

1.1 Strukturdaten: Einwohnerzahl, Belegungsdichte (EW/WE), Raumkategorie, Lage an Entwicklungsachsen nach LEP und Regionalplan, Regionalplanerische Festlegungen (zentralörtliche Funktion; Siedlungsbereich; Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung; Schwerpunkt des Wohnungsbaus; Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen), ÖPNV- Anbindung, erwartete Einwohnerzahl nach Prognose des Statistischen Landesamtes im Zieljahr des Planungszeitraumes (ggf. differenziert nach natürlicher Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsgewinn bzw. -verlust) sowie lokale Besonderheiten der Topographie (wichtig für Gewerbeflächen).

1.2 Flächenbilanz zum Zeitpunkt der Planaufstellung in tabellarischer Form:

1.2.1 Wohnbauflächen, Mischbauflächen und Gewerbeflächen in der Gemeinde bzw. bei Planungsverbänden in den beteiligten Gemeinden nach vorbereitender Bauleitplanung/ FNP (Stand vor Aufstellungszeitpunkt Neuplanung).

1.2.2. Flächenpotenziale in der/den planenden Gemeinden: nicht beplante Wohn-, Misch- und Gewerbeflächen in FNP, nicht bebaute/nicht genutzte Wohn-, Misch- und Gewerbeflächen in B-Plänen, Baulücken, Brachen/Konversionsflächen, Altlastenflächen im nicht beplanten Innenbereich. Die Angaben sollen die Zuordnung innerhalb der Gemeinde (Stadtteil, Teilort) ermöglichen.

1.2.3. Angaben zur Verfügbarkeit/Nutzbarkeit der Potenziale einschließlich Darstellung der Mobilisierungsstrategien der Gemeinde zur Aktivierung der Potenziale und deren Ergebnisse.

3. Grundlagen der Prüfung des Gewerbeflächenbedarfs:

Ein pauschaler Flächenansatz (bezogen auf Raumkategorie/zentralörtliche Funktion, Wohnbaufläche oder Einwohnerzahl) ist wegen der Differenziertheit gewerblicher Bedarfsansprüche nicht geeignet.

Der prognostizierte Gewerbeflächenbedarf muss daher im Einzelfall nachvollziehbar dargestellt und begründet sein. Dazu soll aus den Planunterlagen und der Begründung ersichtlich sein:

- Darstellung nicht bebauter Misch-, Gewerbe- und Industrieflächen in Plangebieten sowie nicht bebauter und nicht genutzter Misch-, Gewerbe- und Industrieflächen im nicht beplanten Bereich einschließlich betrieblicher Reserveflächen,
- Darstellung von Flächen mit Nutzungspotentialen für gewerbliche Anlagen in anderen Bestandsgebieten,
- Darstellung der Beteiligungen an interkommunalen Gewerbegebieten,
- Darstellung und Begründung des zusätzlichen Gewerbeflächenbedarfs ortsansässiger Unternehmen,
- Darstellung und Begründung des zusätzlichen Flächenbedarfs für Neuansiedlungen unter Darlegung der Berechnungsmethode der Flächenbedarfsprognose,
- Berücksichtigung regionalplanerischer Vorgaben hinsichtlich Funktionszuweisung und Obergrenzen für gewerbliche Flächen, soweit vorhanden.

Darüber hinaus wird die Berechnungsmethode für den zukünftigen Wohnbauflächenbedarf vorgeschrieben: Dieser ergibt sich aus dem Belegungsdichterückgang und dem Bedarf aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung.

Zielvereinbarungen zwischen dem WM und den Regierungspräsidien (als Genehmigungsbehörden für Stadtkreise und große Kreisstädte) und den Landratsämtern (als Genehmigungsbehörden für kleinere Kommunen) sichern die Umsetzung dieses Strategiepapiers (vgl. Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg 2011: 6).

Um Kommunen, Landkreise und Planungsbüros mit diesen standardisierten Bedarfsnachweisen vertraut zu machen, veranstaltet die Region Stuttgart Fortbildungsveranstaltungen zum Bedarfsnachweis für die unterschiedlichen Zielgruppen. Viele Kommunen verfügen ebenfalls über ein digitales Baulandkataster, das auch Angaben über die Größe und Verfügbarkeit der Gewerbeflächen enthält. Dieses ist jedoch nicht verpflichtend.

Auch im Saarland wird regelmäßig ein Bedarfsnachweis für die Inanspruchnahme neuer Wohnbauflächen gefordert (vgl. Kap.4.2.2). Dieser erfolgt in der Regel in tabellarischer Form.

Bedarfsnachweise und -prüfungen stellen eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente im Vollzug der Regionalplanung dar.

Besonders vorbildlich in dieser Hinsicht wären landesweit einheitliche Bedarfsnachweise, die für alle an der Planung beteiligten (insbesondere auch die an vielen Planungen beteiligten und landesweit tätigen Planungsbüros) einen gleichen Standard schaffen und transparent sind. Diese werden jedoch bislang in keinem Flächenland eingefordert, sondern sind nur in einzelnen Regionen (z. B. Verband Region Stuttgart) etabliert. Die Verknüpfung mit einem GIS-gestützten Baulandkataster, das regelmäßig und verbindlich fortgeschrieben wird, ist dabei besonders effektiv. Auch wenn das GIS-gestützte Monitoring langsam durch verschiedene bundes- und landesweite Modellprojekte Eingang in die Landes- und Regionalplanung findet (vgl. hierzu auch konkrete Beispiele in: LABO 2011:13ff), wird es bislang erst von einer Minderheit der Regionen und Kommunen genutzt. Das zentrale Problem der Fortschreibung und Verantwortlichkeit erscheint häufig nur schwer lösbar.

Jedoch entfalten auch die tabellarischen Bedarfsnachweise in Baden-Württemberg oder im Saarland, die pragmatisch keine Verpflichtung eines kommunalen Katasters enthalten, eine weit reichende Wirkung. Denn auch hier werden die Kommunen verpflichtet, sich intensiv mit ihren kommunalen Reserven und Bedarfen auseinanderzusetzen.

2.2.8 Eigenentwicklung

Die Steuerung der Eigenentwicklung kann einen substanziellen Beitrag zur Begrenzung des Flächenverbrauchs leisten. Dies begründet sich durch die Tatsache, dass Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen den relativ gesehen größten Flächenzuwachs zu verzeichnen haben (BBR 2005:58, UBA 2009:99), was das mit dem Zentrale-Orte-Konzept intendierte Konzentrations- und Bündelungsprinzip unterläuft. "Die einwohnerbezogene Flächeninanspruchnahme und deren Reduzierung in dünner besiedelten bzw. schrumpfenden Regionen (ist) von großer Relevanz [...] und Einsparpotenziale (sind hier) besonders hoch (Dosch, Beckmann 2011: 7).

Voraussetzung dafür ist jedoch eine präzise Definition und Operationalisierung des Begriffs der Eigenentwicklung (Köck, Bovet 2008:36), denn Eigenentwicklung ist Teil der gemeindlichen Planungshoheit: Der lokale Bedarf der einheimischen Bevölkerung bei der Wohnraumversorgung muss gewährleistet werden können. Alle darüber hinaus gehenden Flächenentwicklungen, die sich aus Zuzug ergeben, können raumordnerisch untersagt werden, falls dieses das Ergebnis eines sachlich begründbaren Steuerungskonzepts ist.

Es ist davon auszugehen, dass auch mit der Steuerung der Eigenentwicklung ein der Rechtsprechung des BVerfG entsprechender überörtlicher Belang von höherem Gewicht vorliegt, der eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit insbesondere für Siedlungen ohne ausreichende Infrastruktur und den Status eines Zentralen Orts zulässig macht. Daher definieren den auch viele Bundesländer Schwellenwerte für Orte oder Ortsteile, die der Eigenentwicklung vorbehalten sind.

Exkurs: Steuerungsmodelle der Eigenentwicklung

Grundsätzlich sind in der Praxis zwei Steuerungsmodelle zur Eigenentwicklung etabliert, die sich entweder

- auf die bestehende Siedlungsfläche (eines Ortsteils) in ha
- oder aber auf die Anzahl der Wohneinheiten oder seine Einwohnerzahl (des gesamten Ortes oder des Ortsteils) beziehen.

Aus diesen Basisgrößen wird ein Entwicklungsspielraum für eine bestimmte Zeiteinheit abgeleitet. In den meisten Bundesländern wird dabei auf die (nicht zentral-örtliche) Gemeinde als Ganzes abgestellt, nur wenige Bundesländer wählen den einzelnen Ortsteil/ die einzelne Ortslage als Bezugsgröße (Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland sowie Region Hannover). Dies ist insofern problematisch, als dass in den anderen Bundesländern für kleine Ortsteile zentraler Orte keinerlei Einschränkungen getroffen werden können.

• Einwohnerbezogener Ansatz

Die meisten Bundesländer haben als Grundlage der Richtwerte für die Eigenentwicklung den Bezug auf Einwohner oder Wohneinheiten gewählt.

So legen das Saarland, das Land Brandenburg und Sachsen-Anhalt Richtwerte für die Eigenentwicklung hinsichtlich Wohnbauentwicklung fest, die sich auf die Einwohnerzahl beziehen (Saarland: 1,5 WE/1.000 EW/Jahr in nicht zentralen Gemeindeteilen; Brandenburg: 0,5 ha/1.000 EW/10 Jahre in nicht zentralen Orten; Sachsen-Anhalt: 10% der Einwohner/10 Jahre in nicht zentralen Orten). Als einziges Bundesland wendet das Saarland *ortsteilscharfe* Regelungen an und verknüpft diese mit einer Mindestdichte für die Eigenentwicklung.

Die Region Stuttgart und das Land Schleswig-Holstein hingegen beziehen sich auf die Anzahl von Wohneinheiten (Region Stuttgart: 1% der WE/5 Jahre in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung; Schleswig-Holstein: 10% der W /15 Jahre in ländlichen Räumen).

Das Land Hessen geht einen Sonderweg hinsichtlich des festgelegten Richtwertes: So wird für Gemeinden, die über eine negative Bevölkerungsprognose verfügen, ein Richtwert von 5 ha für die Eigenentwicklung festgelegt.

Die anderen Bundesländer legen keine Richtwerte fest, sondern beziehen sich lediglich verbal auf die Einwohnerentwicklung; z.B. Rheinland-Pfalz: Die Eigenentwicklung ist von der Bevölkerungszahl, der inneren Struktur der Gemeinde und der langfristigen Tragfähigkeit der Infrastruktur abhängig (vgl. Übersicht).

Durch die Bezugnahme auf die Einwohnerzahl kann die Eigenentwicklung die Dynamik schrumpfender Gemeinden aufnehmen. Besonders gut ist dies im Saarland möglich, da hier Schrumpfungsprozesse unmittelbar auf die Möglichkeiten der Eigenentwicklung in einzelnen Ortsteilen wirken.

- **Flächenbezogener Ansatz**

Der flächenbezogene Ansatz wird in der *Region Hannover* ebenfalls *ortsteilscharf* angewandt: Der örtliche Grundbedarf an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen wird pro Ortsteil (= ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung, denen ein Anspruch auf eine angemessene Entwicklung zur Deckung des örtlichen Grundbedarfs zusteht) als Basiswert in Höhe von 5% zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt, mit der Option auf 2% Zuschlag im Einzelfall (vgl. Ziel D 1.6.3.03 LROP, Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2005).

Die Eigenentwicklungsmöglichkeiten werden hier von der Infrastrukturausstattung abhängig gemacht: Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen - also Siedlungen, die nicht der Eigenentwicklungsregelung unterliegen - müssen über eine günstige ÖPNV-Anbindung und eine gewisse Infrastrukturausstattung (mindestens eine Grundschule, möglichst eine Kindertageseinrichtung, Grundversorgung im Einzelhandel) sowie ein angemessenes Verhältnis von Wohn- und Arbeitsstätten verfügen (vgl. Region Hannover 2009: 13f).

Nicht alle Landesraumordnungspläne bzw. Regionalpläne enthalten konkrete Richtwerte (vgl. Tabelle 1). Allen Steuerungsansätzen gemeinsam ist jedoch die Vorstellung einer "aus sich selbst" wachsenden oder zumindest gleich bleibenden Bevölkerung. Typisch ist die Ausrichtung der Eigenentwicklung an der ansässigen Bevölkerung (Bestandsbevölkerung, Bestand an Wohneinheiten), die eine zusätzliche Nachfrage nach Wohneinheiten durch Haushaltsteilung und -verkleinerungen bzw. wachsenden Wohnflächenkonsum pro Einwohner entstehen lässt. Diese Auslegung der Eigenentwicklung impliziert aber die Vorstellung, einer zumindest weitgehend stabilen Bestandsbevölkerung mit einer ausgeglichenen Bilanz von Wanderungen und natürlicher Bevölkerungsentwicklung. Die in den Neuen Bundesländern aktuellen, und zukünftig auch für weitere Teile der alten Bundesländer zutreffenden, Rahmenbedingungen erfordern eine andere Interpretation. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung verläuft negativ, ebenso wie der Wanderungssaldo, womit die Annahme einer weitgehend gleichbleibenden Bestandsbevölkerung nicht länger für die Ermittlung der Eigenentwicklung zugrunde gelegt werden kann.

Richtwerte zur Mengensteuerung der Eigenentwicklung über Einwohnerbezug oder WE	Richtwerte zur Mengensteuerung der Eigenentwicklung über Flächenbezug	Keine Richtwerte, in der Regel Einwohnerbezug
<p>Baden Württemberg (LEP Z 3.1.5), Gemeinden, in denen <u>aus besonderen Gründen</u> nur Eigenentwicklung stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen</p> <p>Region Stuttgart: G 2.4.0.5.1 Orientierungswert: <u>Zuwachs von 1% WE (bezogen auf Bestand an Wohneinheiten) für je 5 Jahre</u></p>	<p>Niedersachsen trifft generell keine Regelung.</p> <p>Region Hannover: Ziel D 1.6.3.03: <i>Der örtliche Grundbedarf an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen wird pro Ortsteil als Basiswert in Höhe von 5 % zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt (Option auf 2%-Zuschlag im Einzelfall).</i></p>	<p>Mecklenburg-Vorpommern: (LEP Ziel 4.1.6 (6, 8)) In den nicht-zentralen Orten ist die Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung am Eigenbedarf, der sich aus <u>Größe, Struktur und Ausstattung des Ortes</u> ergibt, zu orientieren.</p>
<p>Brandenburg: (LEP Ziel 4.5 (2)) In nicht zentralen Orten werden für Wohnbauflächen als zusätzliche Entwicklungsoption <u>0,5 Hektar pro 1 000 Einwohner für einen Zeitraum von zehn Jahren</u> für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt.</p>	<p>Nordrhein-Westfalen: Wohnplätze <u>unter 2.000 Einwohner</u> sind als Freiraum darzustellen (Plan VO, Art. 3, § 3 (5) § 35 Abs. 5 LPIG-DVO)</p> <p>Keine formelle Mengensteuerung; in der Praxis in der Region Düsseldorf wird aber ein <u>3%-Wert (bezogen auf 10 Jahre) der im FNP dargestellten W und G-Fläche</u>, abzüglich aller vorhandenen Reserven als Plausibilitätsprüfung der kommunalen Bedarfsberechnungen herangezogen.</p> <p>Ausnahmen im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhd. Infrastruktur möglich</p>	<p>Rheinland-Pfalz:</p> <p>LEP G 26 macht die Eigenentwicklung von der <u>Bevölkerungszahl, der inneren Struktur der Gemeinde und der langfristigen Tragfähigkeit der Infrastruktur</u> abhängig.</p>
<p>Hessen: (LEP Z 4.1.2) Im Rahmen des ermittelten <u>Bedarfs für die Eigenentwicklung (über Bevölkerungsprognosen)</u> können von Gemeinden Flächen bis zu 5 ha in Anspruch genommen werden, wenn keine Vorranggebiete festgelegt sind.</p>		<p>Sachsen: LEP Ziel 5.1.2 sichert allen Gemeinden ihre Eigenentwicklung. Der Bedarf u. a. an Wohnungen ergibt sich aus der <u>natürlichen Zunahme der Bevölkerung oder auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung aus Veränderungen der Haushaltsstruktur und aus dem Überalterungsgrad und dem schlechten Bauzustand</u> vorhd. WE.</p>
<p>Saarland: (LEP Siedlung 2.4.2, Z 31, 36) für nichtzentrale Gemeindeteile stehen <u>1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr</u> (max. Eigenentwicklungsbedarf) zur Verfügung</p>		<p>Thüringen:</p> <p>LEP 3.1.2 G gewährt allen Orten eine <u>an der Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsstruktur, Entwicklung der Arbeitsplätze orientierte Eigenentwicklung.</u></p>
<p>Sachsen-Anhalt: (LEP Z 5.2.14) In nicht zentralen Orten ist die <u>Eigenentwicklung auf 10% der Einwohner in einem zwanzigjährigen Planungszeitraum (ab 2004)</u> auszurichten.</p>		
<p>Schleswig-Holstein: (LEP Z 2.5.2.3) In Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, kann nur der örtliche Bedarf gedeckt werden. LEP 2.5.23.4 Z definiert als <u>Richtwert für den Zeitraum 2010 bis 2025 neue Wohnungen im Umfang von bis zu 15 % in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 % in den ländlichen Räumen.</u></p>		

Tabelle 1: Vergleich der Steuerungsmodelle der Eigenentwicklung (Quelle: eigene Darstellung)

- **Beurteilung der Steuerungsansätze**

In der Literatur wird teilweise argumentiert, dass eine Bezugnahme auf die Einwohnerentwicklung mit Schwächen verbunden sei. So sei bereits der Berechnungsfaktor "Bevölkerungsentwicklung" unbestimmt, weil Prognosen, insbesondere kleinräumige Bevölkerungsprognosen, unsicher seien. Zudem könne eine von den Gemeinden subjektiv geschönte Darstellung der künftigen Einwohnerentwicklung nicht ausgeschlossen werden. Schließlich sei Raumordnung im Kern eine flächenbezogene Planung und solle sich daher primär auf flächenbezogene, aus der Entwicklung in der Vergangenheit abgeleitete, Argumente stützen, nicht jedoch auf unsichere Bevölkerungsprognosen (Schmidt-Eichstaedt et al. 2001: 38). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.

Raumplanung ist - als eine bewusst in die Zukunft gerichtete Form der Entscheidungsvorbereitung - immer auch ein prognostisches Element immanent. Dies bekräftigt auch das ROG mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4: "Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung. Regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen."

Bevölkerungsprognosen bilden die zentrale Grundlage der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Selbst wenn Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind, können sie immerhin – im Unterschied zu einer reinen Trendfortschreibung aus der Vergangenheit – auch neue Entwicklungsfaktoren antizipieren, wie etwa den demographischen Wandel, ökonomische Veränderungen, neue Standort- oder Haushaltsgößenveränderungen oder auch begrenzte Flächenressourcen. Als solche sind sie anerkannt, müssen dabei aber auch nachvollziehbar und begründbar sein.⁴

Einräumen muss man jedoch die mögliche Manipulation von Prognosen bzw. die Gefahr für "eine beinahe unwiderstehliche Verführung zur subjektiv geschönten Darstellung der künftigen Entwicklung seitens der politischen Entscheidungsträger" (Schmidt-Eichstaedt 2001: 34). Aber auch dies spricht nicht per se gegen einen einwohnerbezogenen Ansatz, da es der Regionalplanung obliegt, die gemeindlichen Prognosen auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen.

⁴ Darauf hat auch das VGH Münster in seiner Entscheidung vom 26.08.2009 18/08, S. 19 hingewiesen: „Dies verlangt, dass die überörtliche Planung der Bedeutung der gemeindlichen Planungshoheit angemessen Rechnung trägt. Dazu muss nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Stützt der Gesetzgeber sich dabei auf Einschätzungen und Prognosen, darf er sich nicht mit einer schematischen und abstrakten Beurteilung begnügen. Die Einschätzungen und Prognosen müssen vielmehr unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials plausibel sein.“ Auf die Bedeutung der Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen, die der Eigenentwicklung unterliegen, geht auch das OVG Münster in seinem Urteil vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06) ein. Zudem in diesem Zusammenhang interessant ist das OVG Münster Urteil vom 06.04.2008 - 7 D 110/07.NE, 7 D 110/07:

„Hinsichtlich der Bedarfsermittlungen hat die Antragsgegnerin sachgerechterweise auf die Erkenntnisse und prognostischen Erwartungen zurückgegriffen, die sich aus dem jeweils aktuellen Datenmaterial des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW ergaben, und sie durch ihre eigenen Erhebungen angereichert. Eine vereinzelte anderweitige Einschätzung, wie sie von den Antragstellern angeführt wurde, musste sie nicht zu einer gegenteiligen Einschätzung veranlassen. Dies gilt umso mehr, als prognostische Erwartungen über künftige Entwicklungen, die von zahlreichen, objektiv nicht sicher einschätzbaren Parametern abhängen, wie etwa die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Attraktivität einer bestimmten Region oder einer bestimmten Ortslage, ohnehin mit deutlichen Unsicherheiten belastet sind.“

Dies findet in der Regel auch heute schon bei der Bedarfsbemessung für zusätzliche Wohnbauflächen statt.

Zentrales Problem des auf Trends aus der Vergangenheit fußenden flächenbezogenen Ansatzes ist vor allem der Umstand, dass damit unter Schrumpfungsbedingungen der Bedarf der einheimischen Bevölkerung deutlich überschätzt wird. Die negative Bevölkerungsentwicklung kann beim flächenbezogenen Ansatz nicht abgebildet werden. Dies gilt auch in suburbanen Wachstumsräumen im Umfeld prosperierender Metropolen. Würde hier die Flächenentwicklung aus der Vergangenheit - die zu großen Teilen zuzugsgespeist war - in die Zukunft fortgeschrieben, würde man den zu einem erheblichen Teil aus Zuzügen generierten Flächenverbrauch in Ortsteilen, die eigentlich der Eigenentwicklung unterliegen müssten, weiter befördern, weil der Wohnbedarf der einheimischen Bevölkerung diese Flächenmengen nicht füllen könnte. Demnach wird hier dem konkreten einwohnerbezogenen Ansatz der Vorzug gegeben.

Exkurs: Probleme der zweckentsprechenden Nutzung der Bauflächen für den Eigenbedarf

Schon seit langem wird beklagt, dass weder kontrolliert noch überhaupt gewährleistet werden könne, dass die für die Eigenentwicklung vorgesehenen Flächen- bzw. Wohneinheitenkontingente auch tatsächlich von der ortsansässigen Bevölkerung genutzt werden (Wahl 1991:23). Hierfür bietet sich jedoch das bewährte Instrument der sog. "Einheimischenmodelle" an. Diesbezüglich lassen sich im Wesentlichen drei Modelle voneinander abgrenzen (Huber/Wollenschläger 2008:15):

1. Das Verkaufsmodell: Eine Gemeinde überlässt Einheimischen gemeindeeigene Grundstücke zu einem subventionierten Kaufpreis.
2. Das Vertragsmodell: Eine Gemeinde macht die Überplanung von Flächen davon abhängig, dass die Eigentümer sich im Rahmen städtebaulicher Verträge darauf verpflichten für einen näher zu definierenden Zeitraum ihre Grundstücke nur Einheimischen zum Kauf anzubieten. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB ermächtigt die Gemeinden dazu, Verträge mit dem Ziel abzuschließen, den Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu decken.⁵
3. Das Zwischenerwerbsmodell: Eine Gemeinde macht die Überplanung von Flächen davon abhängig, dass sich die Eigentümer im Rahmen städtebaulicher Verträge darauf verpflichten, der Gemeinde einen Teil ihrer Grundstücke zu einem günstigen Preis zu verkaufen, damit diese die Grundstücke an Einheimische weiterverkaufen kann.

⁵ Diese Gestaltung hat auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit Urteil vom 11. Februar 1993 (Az. 4 C 18/91) akzeptiert.

Um die Entwicklung für den Eigenbedarf sicherzustellen, kommt primär das Vertragsmodell in Betracht sowie bedingt auch das Verkaufsmodell, wenn eine Gemeinde über die finanziellen Ressourcen verfügt, Bodenbevorratung zu betreiben. Dabei sollte durch einen raumordnerischen Vertrag zwischen Gemeinde und Regionalplanungsträger sichergestellt werden, dass die Gemeinde die Flächen tatsächlich nur an Ortsansässige abgibt.

Allerdings hat der EuGH jüngst die in vielen deutschen Gemeinden praktizierten Einheimischenmodelle für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht erklärt. Insbesondere sah der EuGH den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 18, 21, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) als verletzt an, da er diesen auch auf die Wahl des Wohnsitzes bezieht. Zulässig und zukünftig von wachsender Bedeutung wird eine Orientierung auf den Familienstand oder die Einkommensverhältnisse von Bewerbern sein. Dies schließt jedoch Auswärtige nicht von vornherein aus, auch wenn man vermuten kann, dass diese tendenziell über höhere Einkommen verfügen, womit Einheimischer ein gewisser Vorteil verbleibt. Dennoch wird die Steuerungswirkung der Einheimischenmodelle für die zweckentsprechende Nutzung der Bauflächen für den Eigenbedarf durch die Beurteilung des EuGH geschmälert werden.

2.3 Bedeutung des zentralörtlichen Konzeptes

Das Zentrale-Orte-Konzept kann als ein weitgehend anerkanntes Instrument zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Infrastrukturcluster angesehen werden. Allerdings kommt diesem Konzept zur Steuerung der Siedlungsentwicklung faktisch vielfach nur eine geringe Bedeutung zu, da in vielen Bundesländern alle selbstständigen Gemeinden mindestens als Grundzentrum dargestellt werden. So hat die Einstufung als Zentraler Ort in NRW z.B. keine Bedeutung für die Bedarfsberechnung. Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über das Zentrale-Orte-Konzept kann nur dann Wirkung entfalten, wenn die "Zentralen Orte" differenziert gesehen und so definiert werden.

Es wird hier also Auffassung vertreten, dass der zentrale Ort nicht notwendigerweise deckungsgleich sein muss mit der gesamten Gemeinde in ihren administrativen Grenzen. Vielmehr wird – in Übereinstimmung mit dem ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (Blotevogel 2002) – davon ausgegangen, dass als zentraler Ort der zentrale Ortsteil als Standort gebündelter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen anzusehen ist.

Einige Bundesländer (z.B. das Saarland, Hessen) tragen dem bereits Rechnung, indem sie die Zentralen Orte differenziert betrachten und die Siedlungsentwicklung schwerpunktmäßig auf die "zentralen Ortsteile" konzentrieren. "Der über die Eigenentwicklung hinausgehende Zuwachs von Wohnsiedlungs-, Industrie- und Gewerbeflächen sowie die Errichtung überörtlicher Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen soll im Wesentlichen auf die zentralen Ortsteile beschränkt sein" (vgl. Regionalplan Nordhessen 2.3 Grundsatz 3: 32).

Land / Fundstelle	Adressat der Funktionszuweisung
Ministerkonferenz für Raumordnung	Gemeinde (Entschließung vom 16.7.1983)
Baden-Württemberg LEP 2002	Zentralörtliche Einrichtungen sollen in den als Zentrale Orte ausgewiesenen Gemeinden grundsätzlich in den <u>Siedlungs- und Versorgungskernen</u> gebündelt angeboten werden. (G 2.5.3, Ziele 2.5.8-2.5.11)
Bayern LEP 2006	Gemeinden mit Versorgungs- und Siedlungskern (Z 2.1.2.4, Begründung zu Ziel A II 2.1.3.1)
Brandenburg Gem. Landesentwicklungsplan 2007	Zentralörtliche Funktionen sollen im <u>Funktionsschwerpunkt</u> der Mittelzentren räumlich konzentriert werden. In der Metropole Berlin und den Oberzentren sind die polyzentralen Strukturen in ihrer Funktion zu erhalten und weiter zu stärken. (G 2.3, Begründung zu Ziel 2.9)
Hessen LEP 2000	Zentrale Orte und soweit erforderlich <u>zentralörtliche Siedlungsbereiche innerhalb der Gemeinden</u> mit zentralörtlichen Funktionen sind festzulegen. (Z 4.2.1, Ziel 4.2.2.1-4.2.2.2)
Mecklenburg-Vorpommern LEP 2005	Gemeindehauptort (Z 3.2.4)
Niedersachsen LROP 2008	Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen. (Erläuterung zu Ziel 2.2).
Nordrhein-Westfalen LEP 1995	Gemeinde (Z B.I.2.1.3)
Rheinland-Pfalz LEP IV 2008	Gemeinde (Z 35)
Saarland LEP 2006 Siedlung	Gemeinde, <u>Differenzierung bei der Zuweisung von Dichtewerten und Wohneinheitenkontingenten</u> (Begründung zu Ziel 2.1.2)
Sachsen LEP 2003	Gemeinde. Regionalplanung hat aber die Möglichkeit, <u>Versorgungs- und Siedlungskerne in einem Gemeindegebiet</u> festzulegen, um somit eine innerörtliche Schwerpunktbildung anzuregen. (Begründung zu Ziel 2.3.5 und 2.3.6)
Sachsen-Anhalt LEP 2010	Der Zentrale Ort als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde bestimmt sich im Wesentlichen durch die Standorte der zentralörtlichen Einrichtungen. (Ziel Begründung zu Kap. 2.2)
Schleswig-Holstein LEP 2010	Als Zentraler Ort ist das gesamte baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet einer Gemeinde anzusehen. (Z 6.2, Z 6.2.3)
Thüringen LEP 2004	"Als Zentrale Orte werden Gemeinden ausgewiesen. Bei großflächigen Gemeinden, größeren Städten oder allgemein bei Städten und Gemeinden mit mehreren Stadt- bzw. Ortsteilen wird das [...] Konzentrationsprinzip dadurch gesichert, dass [...] <u>zentralörtliche Funktionen, sofern eine überörtliche Bedeutung raumordnerisch begründet ist, grundsätzlich von dem Ortsteil</u> wahrgenommen werden, der aufgrund seiner bereits vorhandenen Funktion, seiner Entwicklungsmöglichkeit und seiner Erreichbarkeit, insbesondere durch ÖPNV, die besten Voraussetzungen für die Versorgung bietet." (Kap. 2.2, Begründung zu G 2.2.3)

Tabelle 2: Begriffsverständnis Zentraler Ort in den Bundesländern

Darüber hinaus gibt es in vielen Regionalplänen "Wohnsiedlungsschwerpunkte" (z.B. Hessen, Region Stuttgart) - zentrales Kriterium ist hier die gute Verkehrsanbindung durch Schiene und Straße - in denen eine Entwicklung über den Eigenbedarf hinaus stattfinden darf. Auch zur Sicherung von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen oder wenn der zentrale Ortsteil keine Erweiterungsmöglichkeiten besitzt, kann außerhalb der Zentralen Ortsteile eine Entwicklung stattfinden.

Aus oben genannten Überlegungen lässt sich schlussfolgern, dass es gerade in ländlichen Räumen geboten ist, zentralörtliche Funktionen nicht an die gesamte Gemeinde zu vergeben. Denn die bislang vorherrschende Praxis hat die Konsequenz, dass in vielen Bundesländern ohne positiv-allokative Steuerungsoption keinerlei Einflussmöglichkeit mehr besteht, wo sich innerhalb von – in Bezug auf ihr Gemarkungsgebiet großen – Einheitsgemeinden (außerhalb von Restriktionsräumen) Siedlungsentwicklung vollziehen kann.

Die Siedlungsentwicklung sollte daher an den Hauptort gebunden werden, der tatsächlich der Standort gebündelter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen ist und gut durch den ÖPNV erschlossen ist.

Bei gewerblichen Schwerpunkten wird in einigen Bundesländern vom Prinzip der Zentralen Orte abgewichen: So können z.B. in Schleswig Holstein, teilweise auch Hessen und Sachsen (Oberlausitz-Niederschlesien) auf der Grundlage interkommunaler Konzepte oder in Rheinland-Pfalz aufgrund eines bereits bedeutenden Gewerbebesatzes Gemeinden mit "besonderer Funktion Gewerbe" oder als "Schwerpunkt für Gewerbe" festgelegt werden, die keine Zentralen Orte sind.

2.4 Typen der Flächensteuerung in der Landes- und Regionalplanung

Aus den verschiedenen oben dargestellten Steuerungsmöglichkeiten lassen sich folgende Grundtypen der Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme ableiten:

1. Positiv-allokative Steuerung: Bundesländer, in denen die Siedlungsflächenentwicklung generell und bis zu 5 ha bereichsscharf in Form einer positiv-allokativen Standortplanung gesteuert wird (Hessen, Nordrhein-Westfalen),
2. Mengensteuerung mit (teilweise) flexibler Standortwahl: Bundesländer, die die Siedlungsflächenentwicklung generell über die Festlegung eines maximalen Flächenkontingents für Wohnbauflächen, in der Regel in Verbindung mit Dichtevorgaben steuern (Rheinland-Pfalz, Saarland (für Wohnbauflächen)),
3. Differenzierte Steuerung: Bundesländer, die ihr Steuerungsinstrumentarium von raumstrukturellen Gegebenheiten abhängig machen und eine Standortplanung primär in verdichteten Landesteilen optional (Baden-Württemberg, Sachsen) oder sogar verpflichtend (GL Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) vorsehen,
4. Negativ-restriktive Steuerung: Bundesländer, die ausschließlich auf negativ-restriktiven Freiraumschutz im Sinne der Festlegung eines Restriktionsraumes vor Siedlungsentwicklung setzen (Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen), wobei Bayern die Innenentwicklung als Ziel verfolgt und damit noch über einen höheren Steuerungsanspruch verfügt.

Neben dieser Grundsystematik besteht bei gewerblich-industriellen Entwicklungen von landesweiter Bedeutung in der Mehrzahl der Länder, die keine generelle Standortplanung für Siedlungsflächenentwicklungen vorsehen, mindestens eine rudimentäre Standortplanung in Form punktförmiger bis sogar bereichsscharfer Darstellungen (Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Einzig für Bayern ist keinerlei Anspruch einer Standortplanung festzustellen. Diese Standortplanung ist jedoch als Teil der Angebotsplanung im Rahmen der Wirtschaftsförderung zu begreifen und dient nicht der Verringerung der Flächeninanspruchnahme.

Insgesamt dürfte daher davon auszugehen sein, dass in den Ländern Bayern, Sachsen-Anhalt und Thüringen über die formelle Raumordnung keine bindenden Ansätze für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bestehen. Dies muss aber, wie das Beispiel Mittelthüringen zeigt (Einig 2008:168), handlungswillige Akteure auf der regionalen Ebene nicht daran hindern, über kooperative Ansätze zu Ergebnissen zu kommen, die primär Selbstbindungswirkung entfalten können (vgl. Fußnote 1).

Insbesondere die positiv-allokativen Standortsteuerungen in NRW und Hessen leisten einen Beitrag zum Baulandparadoxon (vgl. Kap. 1.1), da nicht sichergestellt ist, dass die festgelegten Standorte auch tatsächlich nachfragegerecht sind. Sie beruhen vielmehr in der Regel auf Bedarfen, die einzelnen Städten und Gemeinden zugebilligt werden. Aufgrund ihrer auch kleinräumig zwischen Nachbargemeinden häufig sehr stark differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Haushalte bzw. Unternehmen ist jedoch nicht gewährleistet, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen.

2.5 Interkommunale Kooperation: Mythos oder Chance

In der Ministerkonferenz für Raumordnung besteht der Konsens, dass Konzepte, die in interkommunaler Kooperation entstanden sind, einen Beitrag zum Flächensparen leisten können. Die MKRO spricht sich daher dafür aus, neben den Instrumenten der Innenentwicklung und des kommunalen und regionalen Flächenmanagements auch interkommunale und regionale Kooperationen im Bereich der Siedlungsentwicklung zu stärken und Anreize für interkommunale Flächenentwicklungen zu verbessern (vgl. MKRO 2010, 2011).

Auch die meisten Regionalpläne enthalten in der Regel Hinweise, Grundsätze oder Ziele zur interkommunalen Kooperation (z.B. Düsseldorf: "Die Kommunen sollen die regional bedeutsamen Standorte – soweit notwendig und sinnvoll – in freiwilliger und übergemeindlicher Abstimmung entwickeln" (GEP 99, Ziel 2.1), Nordhessen: "Auf allen Ebenen des zentralörtlichen Systems ist vermehrt das Instrument der interkommunalen Kooperation insbesondere bei [...] der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächenstandorten [...] einzusetzen. Bestehende institutionalisierte interkommunale Kooperationen sind in ihrer Entwicklung weiter voranzutreiben und zu unterstützen." (Regionalplan 2009, Kap. 2.1, Ziel 4)).

Interkommunale Kooperation wird auch von der Regionalplanung vielfach als Möglichkeit gesehen, das Thema Flächensparen weiter voranzutreiben. Umso erstaunlicher ist es, dass gerade im Bereich der gemeinsamen Flächenkonzepte, abgesehen von einzelnen gemeinsamen Gewerbegebieten, nur wenige erfolgreiche interkommunale Konzepte zu gemeinsa-

mer Siedlungsentwicklung vorhanden zu sein scheinen. Diese sind in der Regel das Ergebnis von geförderten Bundes- oder Landesforschungsprogrammen, wie z.B. die in der Literatur viel beachteten Kooperationen "Gewerbeflächenpool Neckar-Alb", "Interessenausgleich Rendsburg-Eckernförde" (vgl. BBR 2006, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2004) oder die "Interkommunale Allianz Oberes Werntal", die im Rahmen eines ILEKS entwickelt wurde (vgl. Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz und Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung 2011; Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009).

Selbst die außerhalb von Forschungsvorhaben begonnenen Beispiele regionaler Kooperation wie der "Virtuelle Gewerbeflächenpool Kleve", die zarte Pflanze der Kooperation "In und um Düsseldorf" sowie das "Gewerbeflächenkonzept Bodensee-Oberschwaben" (vgl. Greiving 2010; Bezirksregierung Düsseldorf 2011; www.bodensee-oberschwaben.de) bedürfen der Unterstützung durch externe Akteure der Regionalplanung.

Daraus lässt sich folgender Schluss ziehen: Erfolgreiche interkommunale Kooperationen zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme können nur unter bestimmten Bedingungen entstehen.

Der Hauptgrund für das geringe Interesse an interkommunalen Kooperationen oder Flächentauschen bzw. Flächenpools liegt laut Aussage der an den Erfahrungsaustauschen beteiligten Regionalplaner darin, dass die meisten Kommunen grundsätzlich kaum den Bedarf zum Flächensparen sehen, es sei denn sie sind bereits stark vom demographischen Wandel betroffen und für die Kosten neuer Flächeninanspruchnahmen sensibilisiert. Gemeinsames Flächensparen erscheint den meisten Kommunen jedoch nicht betriebswirtschaftlich sinnvoll. Zudem ist ein entscheidendes Hemmnis, dass sich Vor- und Nachteile einer Kooperation und hier insbesondere des Flächentauschs, nur sehr schwer bewerten lassen. In der Regel lässt sich eine Gemeinde, die über großzügige Flächenreserven bzw. Flächenausweisungsrechte verfügt, nicht davon überzeugen, diese an eine andere Gemeinde abzutreten.

Interkommunale Kooperationen zum Flächensparen benötigen daher die folgenden Voraussetzungen:

- Die Grundlage einer Kooperation bildet in der Regel ein Leidensdruck, der beispielsweise darin bestehen kann, dass die Kommunen über keine ausreichenden Möglichkeiten zur Flächenentwicklung verfügen, sei es aufgrund ihrer topographischen Situation, sei es aufgrund von Restriktionen durch die Regionalplanung.
- Wichtigste Voraussetzung für die Kooperation ist dabei die Erwartung eigener Vorteile, z.B. durch höhere Gewerbesteuern oder ein Wachstum der gesamten Region aufgrund der gemeinsamen Entwicklung von Standorten.
- Interkommunale Kooperationen benötigen externe Unterstützung, sei es durch zusätzliche Mittel, einen Initiator oder eine korrigierende Instanz.

Diese Beobachtungen gelten analog auch für andere Formen der interkommunalen Kooperation, etwa im Kontext der Funktionsteilung im zentralörtlichen System (Greiving, Pietzschmann, Winkel 2008). Grundlegend ist demnach die Kombination aus hoheitlicher Festlegung im Regionalplan und intergemeindlich, vertraglich festgelegter Kooperation, deren Zielerreichung zu evaluieren ist.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass interkommunale Kooperationen im Bereich des Flächensparens nicht per se zielführend im Sinne des Flächensparens sind. So beziehen sich interkommunale Konzepte zumeist auf Neuausweisungen und laufen Gefahr zu Wunschkonzerten zu werden. Flächenpools scheitern regelmäßig, wenn es um konkrete Flächen geht.

Die Regionalplanung spielt damit eine wichtige Rolle bei interkommunalen Kooperationen. Sie kann interkommunales Handeln auslösen, indem sie den Kommunen Grenzen aufzeigt, die sie nur durch gemeinsame Konzepte verändern können. Sie kann aber auch Anreize setzen, indem sie beratend tätig wird und die Vorteile gemeinsamen Handelns verdeutlicht. Darüber hinaus muss die Regionalplanung bei raumordnerisch relevanten interkommunalen Kooperationen immer auch ein Korrektiv darstellen, das die gemeinsamen Konzepte von Kommunen auf den Prüfstand stellt und hinsichtlich der Kompatibilität mit den übergeordneten Zielen betrachtet.

3. Fallstudie: Die Planungsregion Düsseldorf

3.1 Daten und Fakten

Zwischen 1992 und 2008 ist die Bevölkerungszahl im Regierungsbezirk Düsseldorf um 1,9% (rund 102.200 Personen) gesunken. Abgesehen von Düsseldorf, das eine leichte Bevölkerungszunahme zu verzeichnen hatte, haben alle anderen kreisfreien Städte Einwohner verloren. Besonders betroffen waren die Städte Wuppertal und Remscheid, die zwischen 1992 und 2008 rund 9% ihrer Bevölkerung verloren haben.

Die nach wie vor vergleichbar hohe Bevölkerungsdichte im Regierungsbezirk hat seit 1992 abgenommen: Während 1992 im Regierungsbezirk noch rund 1.000 EW auf einem km² lebten, waren es im Jahr 2008 nur noch 980 Einwohner (vgl. Land: 1992: 519, 2008: 526) (IT NRW 2010).

In den Kreisen hingegen verlief die Bevölkerungsentwicklung sehr unterschiedlich: Während der Kreis Mettmann, dessen Städte an der frühen Suburbanisierungswelle der 1960er und 1970er Jahre starken Anteil nahmen, Bevölkerung verloren hat, sind die anderen Kreise durch Zuzug gewachsen. Die größten Wachstumsgewinner in den vergangenen Jahren waren die an der niederländischen Grenze liegenden Kreise Kleve und Viersen, die von vergleichbar günstigen Bodenpreisen und vom Zuzug der niederländischen Bevölkerung profitierten. Dort ist die Bevölkerungszahl - unterschiedlich verteilt auf die Gemeinden - durchschnittlich zwischen 8% und 10 % gestiegen.

Die Planungsregion Düsseldorf ist ebenso wie der Regierungsbezirk relativ einwohnerstark. Am 30.06.2009 leben dort rund 3,26 Millionen Menschen (vgl. Regierungsbezirk 5,18 Mio.). Außerdem sind Planungsregion und Regierungsbezirk dicht besiedelt. In der Planungsregion leben auf 10,7 % der Landesfläche rund 18% der Bevölkerung NRWs. Im Regierungsbezirk sind es sogar auf 15,5 % der Landesfläche 28,9 %. Sowohl die Planungsregion als auch der Regierungsbezirk sind überdurchschnittlich wirtschaftsstarke, was sich am Anteil des Bruttoinlandsproduktes des Landes sowie am Anteil des BIP je Einwohner ablesen lässt.

Die übrigen statistischen Daten zur Entwicklung der Region werden in der Regel für den gesamten Regierungsbezirk dargestellt, da sie in den Statistischen Berichten des Landes und im Regionalmonitoring für den gesamten Regierungsbezirk ausgewertet wurden.

	Bevölkerung (31.12.2008)		Bevölkerung 2030 Stand 2008		Fläche		BIP		BIP/Einwohner	
	Mio.	%	Mio.	%	km ²	%	Mrd. €	%	Mrd. €	%
Land	18	100 %	17,3	100 %	33.990	100 %	520,5	100 %	29,3	100 %
Regierungsbezirk	5,19	28,9 %	5,0	28,9	5.291	15,5 %	169,2	32 %	32,6	111,3%
Planungsregion	3,26	18,1 %	3,2	18,5 %	3.637	10,7 %	114,5	22 %	35,1	119,8%

Tabelle 3: Kenndaten der Planungsregion und des Regierungsbezirks im Vergleich zum Land NRW (eigene Darstellung)

- **Bevölkerungsprognose**

Insgesamt wird in der Planungsregion ein Rückgang bis 2030 um rund 60.000 Einwohner erwartet. Im gesamten Regierungsbezirk werden es etwa 190.000 Einwohner sein (vgl. Regionalrat 2010).

Dabei beruht die Prognose für die Städte und Kreise des Regierungsbezirks auf dem vorherrschenden Trend: Auch in Zukunft wird die "überwiegend positive Wanderungsbilanz (+ 3 %) im Regierungsbezirk Düsseldorf die durchweg negative natürliche Bilanz (Differenz zwischen Geborenen und Gestorbenen: – 6,9 %)" voraussichtlich nicht kompensieren. Allein in der Landeshauptstadt Düsseldorf und im Kreis Kleve wird die Bevölkerungszahl wachsen, während in den übrigen Städten und Kreisen des Planungsbezirks eine Bevölkerungsabnahme größtenteils bis zu 10% erwartet wird. Vom demographischen Wandel voraussichtlich besonders betroffen wird die Stadt Remscheid sein, wo eine Abnahme von mehr als 10% prognostiziert wird (vgl. IT NRW 2009).

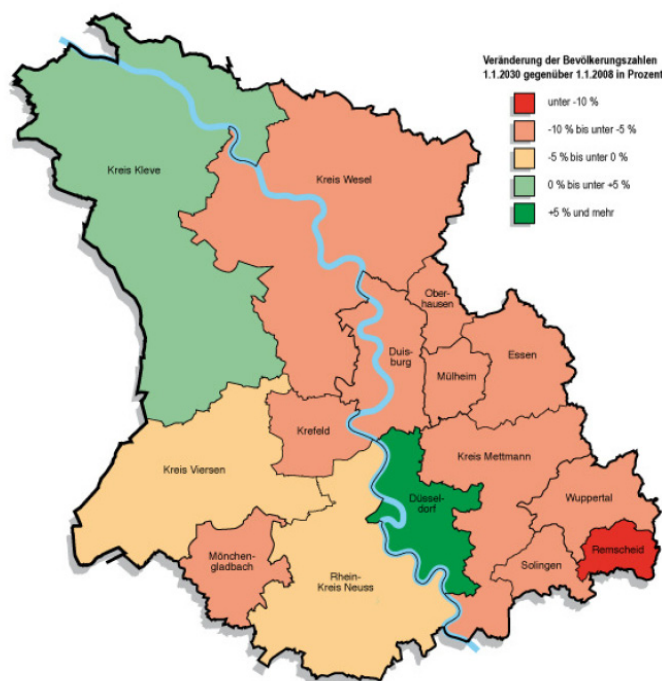


Abb. 3: Bevölkerungsprognose (Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2010)

- **Alterung**

Betrachtet man das Durchschnittsalter im Regierungsbezirk, so wird deutlich, dass im Jahr 2008 das Durchschnittsalter in den Kreisen aufgrund der Suburbanisierung durch Familien überall niedriger ist als in den kreisfreien Städten. Bis 2030 wird sich dieser Trend allerdings nahezu umkehren. Dann wird die Bevölkerung der Kreise durchschnittlich älter sein als die der meisten Städte. Die Alterung verläuft dort weitaus dynamischer als in den bereits heute relativ alten Städten (vgl. Abb. 4).

Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren im Regierungsbezirk Düsseldorf (2030 gegenüber 2008)

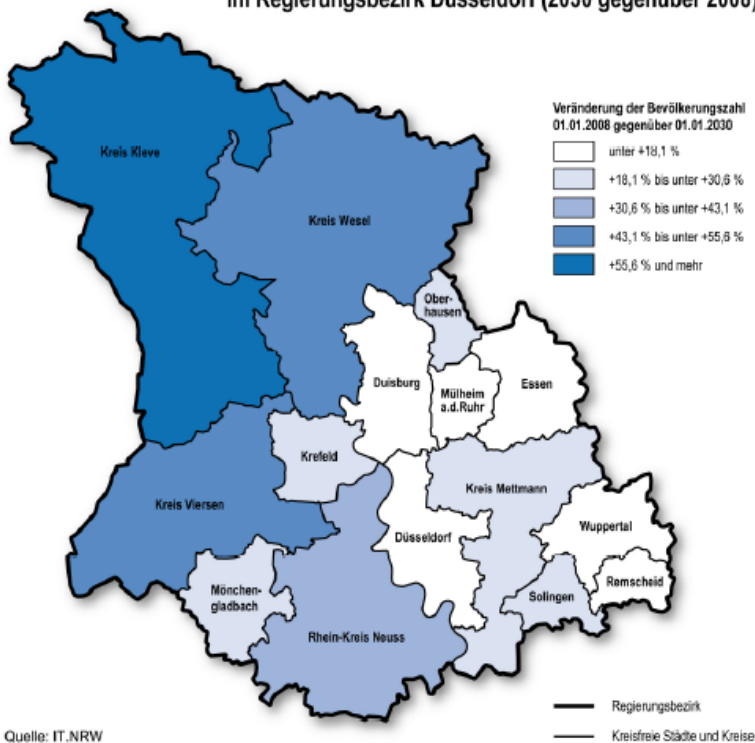


Abb. 4: Prognose der Altersstruktur (Quelle: IT.NRW 2009)

• **Haushaltsprognose**

Mit der abnehmenden Bevölkerungszahl und der Alterung der Bevölkerung ist bis zum Ende des Prognosezeitraums 2020 gleichzeitig auch ein Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalte (größtenteils Seniorenhaushalte) verbunden. Kurz- bis mittelfristig wird daher voraussichtlich die Anzahl der Haushalte in einigen Kommunen zunächst noch leicht steigen.⁶ Allerdings wird in vielen Kommunen langfristig ein so gravierender Rückgang der Drei- und Mehrpersonenhaushalte (Familienhaushalte) erwartet, dass es dort langfristig zu einem Rückgang der Zahl der Privathaushalte kommen wird (vgl. Tabelle 4).

"Bedeutende Zunahmen hinsichtlich der Ein- und Zweipersonenhaushalte kann einzig der Kreis Kleve erwarten (+ 23,4 %), wodurch die gesamte Bilanz der Entwicklung der Privathaushalte bis 2030 im Kreis Kleve mit 10,3 % positiv sein wird" (vgl. IT NRW 2009). Dies wird langfristig Konsequenzen für die Planung von Wohnbauflächen haben müssen und sich auf die Miet- und Kaufpreise von vorhandenen Immobilien auswirken.

⁶ Nach der Haushaltsmodellrechnung des IT (hier Trendvariante) wird die Anzahl der Haushalte im Regierungsbezirk bis 2025 insgesamt um 35.500 steigen, aber von 2025 bis zum Jahr 2030 wird die Haushaltszahl insgesamt um 21.000 Haushalte zurückgehen, wobei die Entwicklung je nach Stadt oder Kreis sehr unterschiedlich verläuft. Das bedeutet, dass in naher Zukunft noch mit einem Anstieg der Haushalte zu rechnen ist, dauerhaft diese aber auch zurückgehen werden.

2.2 Privathaushalte 2008 und 2030 nach ihrer Größe sowie kreisfreien Städten und Kreisen (konstante Variante)									
Verwaltungsbezirk	Privathaushalte								
	insgesamt			davon mit ... Personen					
	2008	2030	Veränderung 2030 gegenüber 2008	1 und 2			3 und mehr		
				2008	2030	Veränderung 2030 gegenüber 2008	2008	2030	Veränderung 2030 gegenüber 2008
1 000		%	1 000		%	1 000		%	
Regierungsbezirk Düsseldorf									
Düsseldorf, krfr. Stadt	318	351	+10,5	252	282	+11,9	66	70	+5,1
Duisburg, krfr. Stadt	245	229	-6,5	182	177	-3,0	62	52	-16,7
Essen, krfr. Stadt	304	293	-3,6	241	235	-2,3	64	58	-8,4
Krefeld, krfr. Stadt	112	110	-1,7	81	85	+5,0	31	25	-19,1
Mönchengladbach, krfr. Stadt	130	128	-1,2	97	101	+4,7	33	27	-18,4
Mülheim an der Ruhr, krfr. Stadt	83	80	-4,2	63	62	-0,4	21	18	-15,5
Oberhausen, krfr. Stadt	101	101	-0,3	73	77	+5,2	28	24	-14,5
Remscheid, krfr. Stadt	56	48	-12,8	43	38	-10,9	13	11	-18,8
Solingen, krfr. Stadt	76	75	-1,7	55	58	+4,4	21	17	-17,6
Wuppertal, krfr. Stadt	180	172	-4,3	137	137	-0,4	42	35	-17,0
Kreis Kleve	131	145	+10,3	85	105	+23,4	46	40	-13,9
Kreis Mettmann	245	236	-3,7	183	183	+0	62	53	-14,4
Rhein-Kreis Neuss	203	204	+0,5	142	152	+7,0	61	52	-14,6
Kreis Viersen	142	140	-1,4	103	107	+4,0	40	34	-15,5
Kreis Wesel	218	211	-3,5	155	159	+2,3	63	52	-17,7

Tabelle: IT.NRW

Tabelle 4: Privathaushalte 2008 und 2030 in kreisfreien Städten und Kreisen (Quelle: IT.NRW 2009)

• Auswirkungen der demographischen Entwicklung

In den meisten Kreisen und Gemeinden (abgesehen von der Stadt Düsseldorf, wo die Zahl der Haushalte wächst und dem Kreis Kleve, wo der Anstieg der Einpersonenhaushalte die abnehmenden Drei- und Mehrpersonenhaushalte übersteigt) hat die demographische Entwicklung folgende Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur:

- Durch den Anstieg der Ein- bis Zweipersonenhaushalte, der vor allem durch die Seniorenhaushalte begründet ist, sinkt die Siedlungsdichte, denn viele Senioren bleiben noch bis ins hohe Alter in für Familien gedachten, großen Einfamilienhäusern wohnen. Damit verändern sich die Siedlungsdichte sowie die Möglichkeit der Auslastung der Infrastruktur.
- Gleichzeitig wird durch die Abnahme der Drei- bis Mehrpersonenhaushalte langfristig auch die Nachfrage nach Einfamilienhäusern sinken
- Durch die Bevölkerungsabnahme insgesamt verändert sich die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Noch werden Bestandsimmobilien in guter Lage nachgefragt (vgl. BMVBS / BBSR 2009b), doch insbesondere in älteren Einfamilienhausgebieten in schlechten Lagen ist langfristig ein Rückgang der Preise zu erwarten. Neue Siedlungsbereiche treten zunehmend in Konkurrenz zu vorhandenen Siedlungen.

3.2 Raumordnung in NRW

- **Landesplanung**

Die Grundlagen für die Regionalplanung in NRW bilden das Landesplanungsgesetz (LPIG), zuletzt geändert am 16. März 2010, zusammen mit dem Gesetz zur Landesentwicklung - Landesentwicklungsprogramm (LEPro), zuletzt geändert am 19. Juni 2007 und dem diese Gesetze konkretisierenden Landesentwicklungsplan von 1995. Dieser befindet sich gegenwärtig in der Phase der Neuauflistung und soll mit dem Landesentwicklungsprogramm zusammengeführt werden. Der LEP hat einen Planungshorizont bis 2025 ("LEP 2025"). Dabei soll das von der Landesregierung im Koalitionsvertrag vom Juli 2010 festgehaltene Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 5 ha / Tag bis zum Jahr 2020 und langfristig auf 0 ha / Tag berücksichtigt werden.

Als zentrales Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sehen das LEPro und der LEP 95 die Darstellung von ASB und GIB-Bereichen vor (vgl. Kap. 3.7). Darüber hinaus enthalten sie Aussagen zur Raumstruktur, Innenentwicklung, Eigenentwicklung und Bauform.



Abb. 5: Planungsregion Düsseldorf (Quelle: Regionalrat 2010)

- **Regionalplanung in Düsseldorf**

Bis 2009 lag die Kompetenz der Regionalplanung allein bei den fünf Regierungsbezirken. Seit dem 21. Oktober 2009 jedoch hat der RVR (Regionalverband Ruhr) mit seiner Verbandsversammlung die Regionalplanung für die 53 Städte und Gemeinden des Ruhrgebiets übernommen. Dies führt dazu, dass die Planungsregion Düsseldorf seither nicht mehr mit

dem Regierungsbezirk identisch ist. Der Kreis Wesel sowie die Ruhrgebietsstädte Mülheim an der Ruhr, Essen, Oberhausen und Duisburg sind nun Teil der Regionalplanung des RVR.

Träger der Regionalplanung ist der Regionalrat, der die Regionalplanung und alle Änderungen beschließen muss. Dieser setzt sich aus 58 Mitgliedern zusammen, davon 38 mit Stimmrecht und 20 mit beratender Funktion. Die stimmberechtigten Mitglieder werden zu 2/3 von den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt, zu 1/3 von den Landesparteien über Reservelisten in den Regionalrat entsandt. Die Sitzverteilung nach Parteien richtet sich nach dem Wahlergebnis in den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden.

Die Bezirksregierung organisiert die Regionalplanung und führt sie aus. Der Regionalplan stellt dann das Ergebnis interkommunaler Aushandlungsprozesse dar.

Die 20 beratenden Mitglieder (Vertreter von IHK, HK und LWK, Gewerkschaften, Sport- und Naturschutzverbänden, Gleichstellungsbeauftragte sowie Vertreter der kreisfreien Städte und Kreise und ein Vertreter des Landschaftsverbands Rheinland) werden durch stimmberechtigte Mitglieder in den Regionalrat berufen.

Gegenwärtig wird in der Planungsregion Düsseldorf ein neuer Regionalplan aufgestellt. Dieser befindet sich zurzeit in der Vorbereitungsphase, in der gemeinsam mit den Kommunen und Kreisen Leitlinien und Konzepte erarbeitet werden, die Anfang 2012 vom Regionalrat beschlossen werden (vgl. Abb. 6).

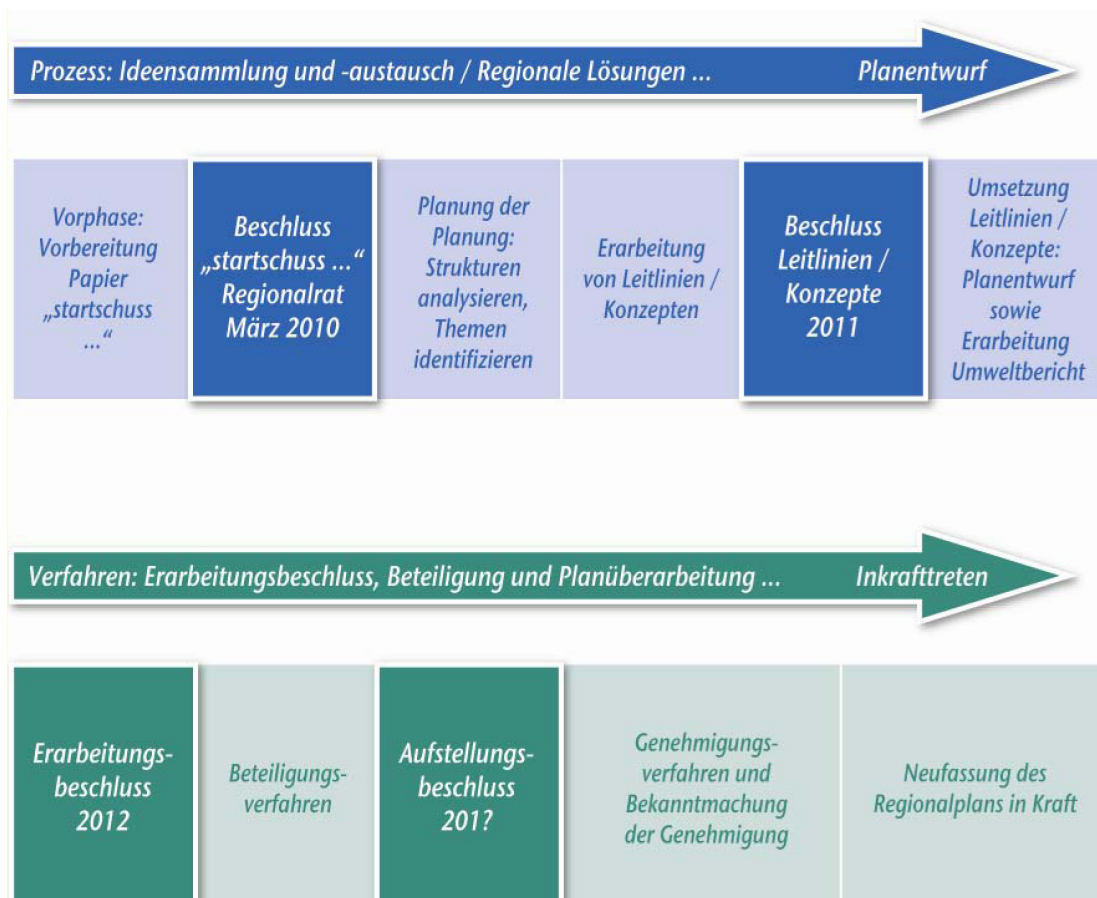


Abb. 6: Verfahren der Aufstellung des neuen Regionalplans (Quelle: Regionalrat 2010)

3.3 Entwicklung des Siedlungsflächenverbrauchs

Insgesamt haben die Siedlungsflächen (ohne Verkehrsflächen) im Regierungsbezirk Düsseldorf zwischen 1988 und 2008 um durchschnittlich rund 1.040 ha/Jahr (das entspricht 2,85 ha/Tag) zugenommen. Etwa 1/5 (221 ha/Jahr) entfielen auf Gewerbeflächen, der Rest auf Wohn- und Freiflächen innerhalb des Siedlungszusammenhangs. Der Anteil des Freiraums an der Gesamtfläche des Regierungsbezirks ist im gleichen Zeitraum um 4,5% (= 23.416 ha) zurückgegangen (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2010).

Vorausgesetzt dieser Trend setzt sich trotz rückläufiger Wohnbautätigkeit fort, ist der tägliche Flächenverbrauch durch Siedlungsflächen noch weit von dem von der Landesregierung im Koalitionsvertrag 2010 postulierten Ziel entfernt, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 5 ha/Tag landesweit zu senken (vgl. Koalitionsvertrag NRW, Juli 2010, 2034-2036).

Gleichzeitig ist der Anteil der Brachflächennutzung im Regierungsbezirk zwischen 2006 und 2009 von 27% auf 33% angestiegen. Dabei ist die Brachflächennutzung in den Städten in der Regel höher als im ländlichen Raum. Einsamer Spitzenreiter war Duisburg, wo es sich bei 99 % der entwickelten Flächen um Brachflächen handelte.

Darüber hinaus hat sich der Anteil der Flächeninanspruchnahme im Freiraum⁷ zwischen 1999 und 2005 gegenüber dem Zeitraum von 1984 bis 1999 deutlich erhöht. Etwa 1/5 der Flächeninanspruchnahme erfolgte zwischen 1999 und 2005 im Freiraum. In einigen ländlich geprägten Gemeinden lag dieser Anteil über 35% der Siedlungsfläche. Dabei handelt es sich vermutlich um Nutzungen, die im Außenbereich privilegiert sind (intensive Landwirtschaft mit Massentierhaltung, ländliche Wirtschaft, Abgrabungen, Sportanlagen, Campingplätze, Anlagen regenerativer Energien) und die sich der planerischen Steuerung entziehen.

Zeitschnitt	Anteil der neuen Gebäudeflächen in GEP Kategorien (in %)		
	Freiraum	Siedlungsraum	Ortsteile mit Eigenentwicklung
1984 bis 1999	13	82	4
1999 bis 2005	20	76	4
<i>zum Vergleich:</i> <i>Anteil abs. 2005</i>	<i>12</i>	<i>84</i>	<i>4</i>

Tabelle 5: Anteil der neuen Siedlungsflächen an GEP Kategorien (Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2010b)

Die Statistik des Landes NRW zur Inanspruchnahme von Siedlungsflächen unterscheidet nicht zwischen Wohnbau- und Gewerbeflächen, daher beruhen die folgenden Ausführungen nicht auf den statistisch erfassten in Anspruch genommenen Flächen, sondern auf dem Monitoring der Regionalplanung Düsseldorf, das regelmäßig zur Überprüfung des GEP 99 fortgeschrieben wird und zum letzten Mal im November 2009 aktualisiert wurde.

⁷ Bei dem Freiraum handelt es sich hier nach Definition nicht zwingend um den Außenbereich nach §35 BauGB; hier ist der Freiraum gemeint, der im GEP nicht als Siedlungsbereich dargestellt wird; dieser stimmt oft mit dem Außenbereich nach §35 BauGB überein.

- **Entwicklung der Wohneinheiten**

Insgesamt entstanden zwischen 1995 und 2009 212.300 Wohneinheiten (WE) im Regierungsbezirk. Bedenkt man, dass die Bevölkerung im Regierungsbezirk zwischen 1992 und 2008 um rund 120.200 Einwohner abgenommen hat, so zeigt sich, dass nicht die absolute Einwohnerzahl, sondern die zunehmende Anzahl der Haushalte für den Wohnungsbau bestimmend ist.

Dabei wurden für einen großen Teil der Wohnungen keine neuen Reserven der Flächennutzungspläne oder des Regionalplans in Anspruch genommen, sondern diese entstanden auf vorhandenen Flächenpotenzialen in den Kommunen (ehemaligen, Grün, Sport-, Gewerbe-, Konversionsflächen etc.) oder auf kleinen Arrondierungsflächen am Siedlungsrand, die vom GEP nicht dargestellt wurden. Allein zwischen 2006 und 2009 entstand die Hälfte aller Wohneinheiten (15.000 von 30.000 insgesamt) nicht auf Reserveflächen.

Die Flächenreserven des GEP 99 waren daher mehr als ausreichend bemessen. Zu Beginn des Jahres 2009 betragen die Reserven im Regierungsbezirk aus FNPs, FNP-Änderungen und Regionalplan insgesamt noch 167.000 WE (davon rund 110.000 WE in den Flächennutzungsplänen).⁸

Das bedeutet, dass gegenwärtig in fast allen Kommunen noch genügend regionalplanerische Flächenreserven bis über 2030 hinaus vorhanden sind, von denen mehr als die Hälfte kurz- bis mittelfristig verfügbar ist. Allein in Düsseldorf ist aufgrund des gegenwärtigen und zukünftigen Wachstums ein Flächenengpass zu befürchten. Die Stadt ist dort gemeinsam mit einigen Umlandgemeinden aktiv geworden, um die weitere Flächenentwicklung gemeinsam anzugehen.

Allerdings zeigen sich in der Vergangenheit problematische Tendenzen der Flächenentwicklung, betrachtet man die Lage und Bebauungsdichte der entwickelten Wohnbauflächen: In den vergangenen 20 Jahren sind jährlich etwa 4% der Wohnbauflächen in Ortsteilen entstanden, denen regionalplanerisch als Ziel jeweils nur die Eigenentwicklung zugebilligt wurde. Trotz einer restriktiven Handhabung des Eigenbedarfes durch die Regionalplanung, ergab das Forschungsprojekt DoRif, dass dieser Wert in einigen Gemeinden "um ein vielfaches überschritten" wird. "In manchen Gemeinden liegt der Anteil der Bauflächenreserven in Eigenbedarfsortslagen bei bis zu 50%" (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009). Dabei handelt es sich noch um Reserven, die den Gemeinden in den 1990er Jahren von der damaligen Regionalplanung gewährt worden waren. Eine Reduzierung dieser Flächen ist politisch zurzeit nicht durchsetzbar.

Die Dichte von Neubaugebieten in allen Kreisen schwankt zwischen 19 WE/ha und 32 WE/ha, der Durchschnitt liegt bei 23 WE/ha.

⁸ Bedenkt man, dass von dem 1995 rechnerisch ermittelten Handlungsspielraum von 259.700 WE insgesamt 212.300 WE in Anspruch genommen wurden und rein rechnerisch nur noch ein Potenzial für 47.400 WE vorhanden sein müsste (also ¼ des tatsächlichen Potenzials), so zeigt sich, wie ungenau die Darstellung des Handlungsspielraums ist, weil sie zukünftig frei werdende Flächen oder Nachverdichtungspotenziale nicht oder nur ungenau berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den letzten Jahren tendenziell ein "Entdichtungstrend, geringe Neubaudichten und eine Siedlungstätigkeit in nicht zentralen Ortslagen zu beobachten ist." (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009). Immer noch wird bei vielen politischen Akteuren der Gemeinden die Auffassung vertreten, dass nur das Einfamilienhaus marktgängig ist, und dass nur der Zuzug von Familien zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und zum Erhalt der örtlichen Infrastruktur beiträgt. Damit setzt ein Wettbewerb zwischen den Kommunen ein, der außer Acht lässt, dass Neubaugebiete nur in den seltensten Fällen zur Entlastung kommunaler Haushalte führen und Einfamilienhäuser in einer Dichte unter 30 WE/ha kostenmäßig sehr ineffizient sind. Immer noch werben Gemeinden "mit "Kopfpauschalen", dass junge Familien ihr Eigenheim auf den gemeindlichen Baugebieten errichten, sie entwickeln noch mehr "preiswertes" Bauland auf der grünen Wiese, damit der Zuzug noch attraktiver wird. Das heißt, Kommunen fühlen sich durch Bevölkerungsverluste aktuell eher veranlasst, mehr Flächen im Einfamilienhausbereich trotz geringeren Bedarfs auszuweisen" (Bezirksregierung Düsseldorf 2009:26). Dies führt zu Wanderungsverlusten von anderen Gemeinden und zu erhöhten Kosten der Infrastruktur innerhalb der Region.

	gesamt	verfügbare FNP Reserven	§ 34er Reserven	Regionalplan Reserven	Inanspruchnahme 1995 - 2008
Planungsraum Düsseldorf	122.650 (2.279 ha)	81.900	2.650	38.100	k.A.
Regierungsbezirk	167.000	110.000	k.A.	k.A.	212.300 von 259.700

Tabelle 6: Reservepotenzial für Wohnen (WE) am 01.01.2009 (eigene Darstellung, nach Bezirksregierung Düsseldorf 2009: 52)

• **Entwicklung der Gewerbeflächen**

Seit rund 20 Jahren wird die Inanspruchnahme von Gewerbeflächen im Regierungsbezirk Düsseldorf von der Regionalplanungsbehörde nachverfolgt, um rechtzeitig auf Engpässe oder Neuansiedelungswünsche reagieren zu können.

Insgesamt wurden von 1999 bis 2008 rund 2.210 ha neue Gewerbeflächen in Anspruch genommen. Allerdings zeigt sich bei der Inanspruchnahme von Gewerbeflächen, dass dabei keine kontinuierlichen und länger währenden Trends zu verzeichnen sind (anders als bei der Entwicklung des Wohnungsbaus).

Etwa 1/3 der Flächen wurden von Betrieben für Erweiterungen oder Verlagerungen innerhalb der Kommune in Anspruch genommen. Diese spielten in der Vergangenheit mit 44,6% Anteil an den Inanspruchnahmen insgesamt eine wichtige Rolle. Flächenmäßig besonders ins Gewicht fielen darüber hinaus die Betriebe, die keine Angaben machten (ebenfalls etwas über 1/3) und Neugründungen. Sowohl flächenmäßig als auch bezüglich des Anteils der Verlagerungen weniger bedeutend waren Inanspruchnahmen von Betrieben aus anderen Kommunen, was zeigt, dass der interkommunale Wettbewerb bezüglich vorhandener Betriebe eine relativ geringe Rolle spielt (vgl. Tabelle 7).

Inanspruchnahmen 1999 - 2008 nach Anlass	Anzahl		in ha	
		in %		in %
Erweiterung am vorhandenen Standort	419	20,4	310	15,0
Verlagerung innerhalb der Kommune	497	24,2	366	17,0
Neugründung	479	23,3	418	20,0
Ansiedlung aus einer anderen Kommune	332	16,1	241	11,0
keine Angabe	329	16,0	784	37,0
Gesamt	2056	100,0	2119	100,0

Tabelle 7: Inanspruchnahmen von Gewerbeflächen – Vergleich der Erhebungen 2003, 2006 und 2009
(Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2009)

Betrachtet man die Branchen, so zeigt sich, dass die Anzahl der Inanspruchnahmen gleichermaßen auf alle Branchen (Dienstleistungen, Produzierendes Gewerbe, Handel und Verkehr) entfällt, wobei erstere tendenziell kleinere Flächen bevorzugen, während letztere eher größere Flächen in Anspruch nehmen. Insgesamt am stärksten nachgefragt sind Flächen zwischen 1.000 und 5.000 m² (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009).

Trotz einer Gewerbeflächeninanspruchnahme von rund 220 ha / Jahr in den letzten 10 Jahren, gehen die Reserveflächen nicht in gleichem Maße zurück. Zwischen 2003 und 2006 kam es sogar zu einer Erhöhung der Reserven von 500 ha. Insgesamt sind die Reserven zwischen 1999 und 2009 nur um 936 ha zurückgegangen. Dies liegt darin begründet, dass

- zahlreiche Reserven erst später gemeldet wurden und
- neue Reserven (Konversionsflächen, ehemalige Betriebsflächen, die mittlerweile verfügbar sind etc.) hinzu kamen.

Diese Entwicklung führte dazu, dass im Jahr 2009 insgesamt noch rund 4.250 ha verfügbare Flächen im gegenwärtigen Regionalplan für die Ansiedelung von Gewerbe zur Verfügung standen. Dies reicht quantitativ mindestens für eine nächste Periode des Regionalplans aus. Außerdem sind 1/3 der Flächen kurzfristig und jeweils etwa 1/4 mittel- bis langfristig verfügbar. Hinzu kommen strukturwandelbedingt immer wieder neue Flächen.

	gesamt	verfügbare FNP Reserven	nicht verfügbare FNP- Reserven	§ 34er Reser- ven	Regionalplan Reserven	Inanspruchnahme 1999 - 2008
Planungsraum Düsseldorf	3.277	2.007	487	213	571	1.392
Regierungsbezirk	5.078	3.124	825	245	886	2.210

Tabelle 8: Reservepotenzial für Gewerbe (ha) am 01.01.2009 (eigene Darstellung, nach Bezirksregierung Düsseldorf 2009:52)

- **Fazit: Entwicklung der Siedlungsflächen**

Das Siedlungsmonitoring des Regierungsbezirks Düsseldorf zeigt, dass Flächen für die Ansiedelungen von Wohneinheiten und Gewerbe bei Fortsetzung der Inanspruchnahme der letzten Jahre noch in ausreichender Menge in fast allen Städten und Kreisen auch für den neuen Planungszeitraum vorhanden sind (Ausnahmen bilden hier Düsseldorf und Umland sowie die bergischen Städte). In der Summe besteht eher ein Flächenüberangebot als ein Flächenmangel, da auch in Zukunft immer wieder neue Flächen hinzukommen werden. Gleiches gilt für den Planungsbezirk des neuen Regionalplans. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Reserveflächen gleichermaßen verfügbar und gut gelegen sind, so dass es hier zu dem so genannten "Baulandparadoxon" kommen kann, d.h. Flächen sind nicht in ausreichender Qualität und Größe auch an der Stelle vorhanden, wo sie nachgefragt werden (vgl. Kap. 1.1).

Aufgrund der großen Zahl der verfügbaren Reserven, wird es demnach in dem neuen Regionalplan vor allem darum gehen, durch sinnvolle Instrumente, die Inanspruchnahme dieser Reserven weiter zu reduzieren und die Angebotsplanung von Gemeinden zu verhindern, die die interkommunale Konkurrenz weiter schürt.

3.4 Instrumente zur Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung

Die Mengensteuerung der Siedlungsflächen erfolgt ausschließlich durch die Ziele im Regionalplan (Grundsätze zur Mengensteuerung enthält der Regionalplan nicht) sowie durch den Vollzug der Regionalplanung. Deutlich wird dabei, dass einige Instrumente bereits seit langem akzeptiert sind und nicht mehr in Frage stehen, bei anderen jedoch offenbar ein Änderungsbedarf besteht, entweder, weil die Wirkungsweise oder aber die Akzeptanz zu wünschen übrig lässt.

Bei allen Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung von Instrumenten ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen eine große Rolle bei der Neuaufstellung des Regionalplans spielen. "Nur wenn Gemeinden in einer Region den Rahmen für den kommunalen Wettbewerb neu vereinbaren, können sich Erfolge in der Flächensparpolitik einstellen. Regionalplanungspolitik könnte daran mittels (neuer) Siedlungsziele mitwirken" (aus Bezirksregierung Düsseldorf 2010b).

3.4.1 Vorranggebiete für Wohnen und Gewerbe (ASB / GIB)

- **Größe der Vorranggebiete**

Kerninhalte der Regionalpläne sind Vorranggebiete für Siedlungsflächen, die im Maßstab 1:50.000 dargestellt werden. Dabei wird unterschieden in ASB = "Allgemeine Siedlungsbereiche" und GIB = "Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzung".

Die ASB sind vor allem "Wohnungen, Wohnfolgeeinrichtungen, zentralörtliche Einrichtungen und sonstigen Dienstleistungen sowie gewerblichen Arbeitsstätten und wohnungsnahen Frei-

flächen" (vgl. GEP 99:8) vorbehalten. Darüber hinaus sind dort auch verträgliche Nutzungsmischungen und nicht störendes Gewerbe erlaubt.

In den (GIB) sollen vorrangig "gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden"(vgl. GEP 99:13). Großflächiger Einzelhandel ist hingegen ausgeschlossen.

Die Größe der kommunalen Vorranggebiete für Wohnen (ASB) ergab sich im GEP 99 aus den individuellen Flächenbedarfsermittlungen der Kommunen und deren Bevölkerungsprognosen. Die Größe der Vorranggebiete für Gewerbe (GIB) erfolgte zurzeit der Erstellung des GEP 99 nach dem Gewerbeflächenprognosemodell GIFPRO.

Die Vorranggebiete entsprechen damit quantifizierbaren Zielen. Aufgrund ihrer Größe haben sie jedoch kaum mengenbegrenzenden Charakter, sondern entspringen Bedarfsermittlungen der Kommunen aus der Zeit der Neuaufstellung des GEP 99, in der noch von einem umfassenden Neubaubedarf ausgegangen wurde. Die Zwölf regional bedeutsamen Wohnstandorte, die als ASB dargestellt werden, sollten ein Teil dieses Wachstums aufnehmen.

- **Berücksichtigung der Raumstruktur**

ASB und GIB sollen ausschließlich an vorhandene größere Siedlungsbereiche anschließen. Dazu enthält der GEP 99 folgendes Ziel: "Die Kommunen sollen [...] die gemeindliche Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten". (Ziel 1). Es handelt sich dabei um "Bereiche, die bereits über ein räumlich gebündeltes Angebot öffentlicher und privater, zentralörtlicher Versorgungseinrichtungen verfügen und an Haltepunkten leistungsfähiger Linien des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) liegen bzw. sich für eine entsprechende Entwicklung eignen". Dabei richtet sich ihre Größenordnung nach der zentralörtlichen Bedeutung der jeweiligen Gemeinde. Mindestens sollen sie die Funktion eines Grundzentrums haben (vgl. GEP 99:4 – Erläuterungen zu Ziel 1).

Dieses Ziel nimmt Bezug auf § 7 LEPro, das eine siedlungsräumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung vorsieht: "Im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung soll eine siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt werden, sofern sie dazu beiträgt, die Voraussetzungen für die nachhaltige Sicherung des Naturhaushalts, für gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogene infrastrukturelle, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse sowie eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen."

Zusätzlich werden zwölf regional bedeutsame Standorte im GEP 99 festgesetzt, die größer als 20 ha sind und an vorhandenen bzw. geplanten Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen sollen. Eine weitere Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung oder der Kategorien der Ballungsrandzonen oder Ballungskerne, wie sie der LEP benennt, erfolgt nicht.

- **Inanspruchnahme der Vorranggebiete**

Die Kommunen können die Flächen aus den Vorranggebieten ASB oder GIB nur unter einer Bedarfsprüfung auf der Grundlage eines kontinuierlichen Monitorings, in dem die Reserveflächen erhoben werden, in Anspruch nehmen (siehe 3.2.3 "Innenentwicklung").⁹ Das bedeutet, dass Kommunen, die ASB oder GIB Flächen in Anspruch nehmen wollen, dies zunächst über einen Siedlungstausch gegen FNP-Flächen realisieren müssen: Eine (Reserve-)Baufläche im FNP wird zeitgleich (am besten in einem Verfahren) aufgehoben und wieder zum Freiraum. Ohne Siedlungstausch können Kommunen eine ASB/GIB-Fläche nur in Anspruch nehmen, wenn der Nachweis erfolgt, dass es nicht ausreichend verfügbare Bauflächen im FNP gibt - und somit ein Bedarf für die zusätzliche Fläche besteht. In beiden Fällen erfolgt die Anpassung an die Ziele der Raumordnung nach § 34 LPlG. Es können auch ASB-Flächen und GIB-Flächen miteinander getauscht werden. Dann erfolgt ein Änderungsverfahren des Regionalplans.

Der Bedarfsnachweis für neue Flächen aus dem ASB erfolgt auf der Grundlage einer aktuellen Flächenbedarfsermittlung und Bevölkerungsprognose der Kommune. Diese wird durch die Regionalplanung geprüft und ggf. korrigiert. Die Korrektur ist häufig erforderlich, da sich zeigt, dass viele Kommunen nach wie vor von Wanderungsgewinnen ausgehen, während die Regionalplanung die 0-Wanderungsvariante zugrunde legt.

Die Bedarfsermittlung für Gewerbeflächen folgt aktuell nicht mehr nach den GIFPRO-Methoden, sondern nach der "Handlungsspielraummethode" bei der der Trend der vergangenen 10 Jahre fortgeschrieben wird. Dabei erfolgt ein pauschaler Brachflächenabschlag von 25 %. Betriebserweiterungsflächen und längerfristige Wiedernutzungsflächen werden nicht angerechnet (vgl. Exkurs: Bedarfsberechnungsmethoden für Gewerbeflächen).

Aufgrund der landesweit unterschiedlichen Bedarfsermittlung für Wohnen und Gewerbe, wird im Auftrag der Landesplanungsbehörde gegenwärtig untersucht, welche Methode der Bedarfsermittlung sich am besten für eine landesweite Vereinheitlichung eignet. Mit den Ergebnissen ist im Frühjahr 2012 zu rechnen.

Im Kreis Kleve hat sich auf Bestreben der Kommunen und des Kreises ein Sondermodell entwickelt, das auf die Allokation von Vorranggebieten für Gewerbe (GIB) in diesem Raum verzichtet und stattdessen die Menge aller gewerblichen Reserveflächen des Kreises in einen gemeinsamen Pool überführt, aus dem die Gemeinden bei Bedarf und unter bestimmten Kriterien Flächen "abbuchen" können. Dieser Pool wird von der Regionalplanung verwaltet (vgl. Exkurs: Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve).

⁹ Das Problem des Monitorings liegt darin, dass nicht in allen Gemeinden eine einheitliche Erhebung und Darstellung der Reserveflächen erfolgt. Teilweise handelt es sich um eine sehr detaillierte Darstellung, in der auch Baulücken erfasst sind, teilweise jedoch auch um eine sehr pauschalisierte Darstellung. Die Umsetzung in das GIS seit 2008 führt allerdings zu einer stetigen Verbesserung und Anpassung des Monitorings.

Exkurs: Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve

Die Initiative für den virtuellen Gewerbeflächenpool ging in 2006 sowohl von den Gemeinden des Kreises Kleve unter Federführung der Stadt Goch, als auch von der Regionalplanung Düsseldorf aus. Aufgrund der im Kreis Kleve insgesamt ausreichend großen Flächenkulisse für Gewerbeflächenentwicklungen sah die Regionalplanung keine Möglichkeit denjenigen Gemeinden, deren Reserven erschöpft waren, zusätzliche Flächen zuzuerkennen. Stattdessen wurden sie aufgefordert, mit anderen Gemeinden auf bilateraler Ebene Flächenausweisungsrechte zu tauschen.

Die Lösung des Dilemmas bestand in der Entwicklung eines virtuellen Gewerbeflächenpools. Die Poolidee besteht darin, diesen Tausch mit allen Gemeinden des Kreises durch einen gemeinsamen Pool von Flächenausweisungsrechten erfolgen zu lassen, auf den jeder, also auch diejenigen Gemeinden, die Flächenrechte einbringen, zugreifen kann. Damit entspannt sich die Situation insoweit, als dass sich niemand als Verlierer fühlen muss und daher ein Vor- und Nachteilsausgleich entbehrlich erscheint. Das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht dabei die Festlegung einer Flächenmenge als Ziel der Raumordnung vor, die an die Stelle der allokativen Ausweisung von GIB-Bereichen im Regionalplan tritt.

Bevor für ein Vorhaben einer Kommune eine Flächenmenge aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool entnommen werden kann, sind verschiedene Gesichtspunkte zu prüfen:

Ein Regionalratsbeschluss über das o. g. neue Ziel der Raumordnung setzte voraus, dass zuvor eine vertragliche Einigung zwischen den beteiligten Kommunen und der Regionalplanung erzielt worden ist. Der landesplanerische Vertrag, der am 22.9.2010 unterzeichnet worden ist, trifft zu folgenden Aspekten Regelungen:

- *Vertragspartner*: Regionalplanung, kreisangehörige Gemeinden. Zur Erhöhung der politischen Bindungswirkung sollte der Vertrag vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis genommen und damit quasi "zertifiziert" werden.
- *Vertragsgegenstand*: flexible Ermöglichung und Beschleunigung konkreter Ansiedlungsvorhaben für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Basis neu aufzustellender bzw. ändernder Bauleitpläne unter Beachtung landesplanerischer Ziele unter strikter Einhaltung der für den Teilraum LK Kleve festgelegten Obergrenze für derartige Ausweisungen von in diesem Fall 200 ha sowie Qualitätskriterien und der Ein- und Ausbuchungsregeln, die im Vertrag zu operationalisieren sind.

Es besteht die gemeinsame Überzeugung der Vertrag schließenden Gemeinden, dass die mit diesem Vertrag erreichte Flexibilisierung und Beschleunigung gewerblicher und industrieller Ansiedlungsvorhaben allen kreisangehörigen Gemeinden Vorteile bietet, die etwaige aus der gesetzten Flächenobergrenze resultierenden Ansiedlungshemmnisse für die davon betroffenen Gemeinden ausgeglichen erscheinen lassen, sodass sich diese nicht auf die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes berufen können. Damit wird klargestellt, dass alle beteiligten Gemeinden auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen verzichten.

Jede einzelne Fläche ist zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen, womit sich auch die zur Verfügung stehende Menge quantitativ festlegen lässt.

Durch den Gewerbeflächenpool wird eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots erreicht, ohne dabei die Menge der durch die Regionalplanung zugewiesenen Bereiche für eine gewerblich-industrielle Nutzung zu erhöhen. Dadurch, dass sich fortan das Gewerbeflächenangebot flexibel an den Unternehmenswünschen orientiert, ist mit einer effizienteren Nutzung dieser Menge zu rechnen. Es ist demnach zukünftig nicht mehr so, dass Gewerbeflächen ausgewiesen werden und in Folge einer zu geringen Nachfrage an dieser Stelle ganz oder teilweise ungenutzt bleiben. Vielmehr sollen Gewerbeflächen nur dort entstehen, wo sie auch tatsächlich nachgefragt werden. Dies führt zu einem effizienteren Aufbrauchen der verfügbaren Flächenmenge in der Region und entspricht somit den gegebenen Zielen der Raumordnung, die auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abstellen.

Für die Regionalplanung stellen sich bei Implementierung dieses Modells neue Aufgaben: Statt die Gewerbeflächen weiterhin allokativ festzulegen, tritt eine Moderationsfunktion regionaler Diskursprozesse sowie das Management des Flächenpools und das Monitoring seiner Auswirkungen in den Vordergrund. Weiterhin zu prüfen sind zudem die Bedarfe für den Fall einer Auffüllung des Flächenpools.

- **Beurteilung durch die Kommunen**

ASB und GIB haben bereits Tradition in der Regionalplanungspraxis. Im Alltag der Kommunen spielt insbesondere der Flächentausch von ASB oder GIB gegen Flächen des FNP eine wichtige Rolle. Dies führt zu zahlreichen Anpassungsverfahren der Regionalplanung. Auch Flächentausche von ASB gegen GIB-Flächen kommen relativ häufig vor und führen zu Änderungen des Regionalplans. Ein interkommunaler Flächentausch hat in der Regionalplanungspraxis bislang noch nicht stattgefunden.

Bei den Gesprächen zur Neuaufstellung des Regionalplans zeigte sich demnach, dass die Darstellung von ASB und GIB bezüglich ihrer Größe und Lage eines der umstrittensten Themen seitens der Akteure darstellt: auf der einen Seite fordern Naturschutzverbände und Landwirtschaftskammer sowie einige Kreise und größere Kommunen die Reduzierung der Flächen, um die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um neue Einwohner zu beschränken.

Auf der anderen Seite sehen Kommunen ihre Planungshoheit gefährdet (vgl. Regierungsbezirk Düsseldorf 2011:12). Ein Baulandunterangebot sehen von 50 befragten Kommunen insgesamt 32 % im Bereich Wohnen und 42 % im Bereich Gewerbe (vgl. Einig et al 2009).

Insbesondere aus den linksrheinischen Kreisen wünschen sich Vertreter von Städten und Gemeinden mehr Spielraum für die Ausweisung von Bauland, "um den Forderungen von Grundstückseigentümern sinnvoll begegnen zu können oder um die Verfügbarkeitsprobleme zu bewältigen" (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011:12). Stellenweise wurde auch der Wunsch nach größeren ASB laut, um dem demographischen Wandel mit neuen Flächen begegnen zu können und die Bevölkerung zu stabilisieren oder um das vergangene, durch Suburbanisierung ausgelöste Wachstum zu erhalten. Die Kommunen beklagen zudem, dass sich nicht immer geeignete Tauschflächen finden lassen, da die potenziellen Tauschflächen immer weniger werden bzw. fehlten. Auch wird beklagt, dass Anpassungs- oder Änderungsverfahren zu langwierig seien (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 12).

Bezüglich der Gewerbeflächen beklagten viele Kommunen sowie die Kammern, dass sie über zu wenige Gewerbeflächenreserven in angemessener Lage verfügten. Darüber hinaus gebe es zu wenige Flächen für emittierende Betriebe und Logistik und zu wenige Standorte, unabhängig vom Siedlungszusammenhang, an der Autobahn (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011). Dabei bestätigte sich das Baulandparadoxon: Es gebe einzelne Flächenreserven im Regionalplan, die nicht den aktuellen Standortanforderungen für Gewerbe entsprechen und bereits seit langem vorgehalten aber nicht nachgefragt werden. Diese können bei einer Neudarstellung überprüft und ggf. zurück genommen werden (vgl. Regionalrat 2010).

In der Diskussion zur Neuaufstellung des Regionalplans wird außerdem deutlich, dass viele Akteure die differenzierte Situation im Planungsraum, d.h. das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfen, den unterschiedlichen Stand des demographischen Wandels sowie die unterschiedlichen wirtschaftlichen Schwerpunkte auch in der Planung differenziert berücksichtigen wollen. Die verschiedenen Teilräume sollten ihrer Stärken und ihrer strukturellen Probleme entsprechend behandelt werden (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 4f). Der differenzierten Betrachtung der Teilräume sollte ein schlüssiges Konzept zugrunde liegen (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011).

- **Beurteilung durch die Regionalplanung**

Die Ergebnisse des Monitorings der Regionalplanung zeigen, dass es nur wenige Kommunen gibt (z.B. Bergische Städte aufgrund der Topographie, Düsseldorf und Teile des Kreises Kleve aufgrund der prosperierenden Wirtschaft), für die sich die Einschätzung fehlender gewerblicher Flächenreserven bestätigen lässt.

Daher favorisiert die Regionalplanung gegenwärtig die Beibehaltung der vorhandenen GIB und setzt verstärkt auf die kontinuierliche Entwicklung und Inwertsetzung von Brachflächen, die eine Neuinanspruchnahme von Gewerbeflächen verringern hilft (s.u.).

Von Seiten der Regionalplanung wird zudem eine Rücknahme von noch nicht überplanten Siedlungsbereichen erwogen. Insbesondere bei den ASB erscheint dieses in einigen Teilräumen umsetzbar (vgl. Auftaktveranstaltung in Düsseldorf am 28.02.2011).

Darüber hinaus sieht die Regionalplanung zurzeit insbesondere Handlungsbedarf bei der Standortwahl von ASB und GIB. Die Bedarfsbemessung und Standortbestimmung für Siedlungsflächen wird in der Planungsregion Düsseldorf gegenwärtig nicht konsequent unter Bezugnahme auf das Zentrale-Orte-Konzept vorgenommen. Ebenfalls wird trotz des § 7 LEPro und des Ziel 1 GEP 99 (s.o.) nicht ausreichend auf die Infrastrukturausstattung der einzelnen Ortsteile abgestellt.

Die vorhandenen Standorte sollten hinsichtlich ihrer Infrastruktur überprüft werden und die Festlegung von ASB und GIB an das Vorhandensein bestimmter Infrastrukturen von überörtlicher Bedeutung geknüpft werden. Die Ortsteile sollen dabei differenziert betrachtet werden.

Es böte sich eine "Einwohnerveredelung" höherrangiger Zentraler Orte analog zu dem Vorgehen im Saarland oder alternativ die Orientierung an regional bedeutsamen Schwerpunkten des Wohnungsbaus entlang von Entwicklungsachsen an (vgl. Regionalplan Region Stuttgart

2009), die durch § 7 LEPro gedeckt wären.¹⁰ Allerdings verbietet sich die Orientierung an der bestehenden zentralörtlichen Funktionszuweisung deshalb, weil diese auf der Grundlage der Einwohnerzahl zugewiesen und weder auf raumstrukturelle noch auf topographische Besonderheiten abgestellt wurde. Zudem ist sie seit Jahrzehnten nicht überprüft und an die realen Strukturen des empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-Systems angepasst worden. Sie erscheint daher als Grundlage für die zukünftige Zuweisung von ASB-Flächen nicht geeignet.

Sinnvoller erscheint es hingegen, die Infrastrukturausstattung in Anlehnung an § 7 LEPro im Sinne der siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung zum Kriterium für die Bemessung und oder Standortfindung von ASB- und GIB-Flächen zu machen.

• **Lösungsideen**

Im Rahmen der Vorstudie wurde eine mögliche Vorgehensweise zur Festlegung von ASB- und GIB-Flächen entwickelt, die nicht alleine auf gemeindlichen Bedarfen, sondern auch auf einer raumordnerisch gewollten siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung fußt, könnte wie folgt aussehen:

Die Grundlage für die Zuweisung von ASB bilden folgende Faktoren:

- Der kumulierte Gesamtflächenbedarf für die Regionalplanungsregion Düsseldorf: Dieser ist das Ergebnis einer Addition aller auf den gemeindeschaffen Bedarfsprognosen basierenden Einzelbedarfe der Gemeinden im Planungsraum.
- Die Infrastrukturausstattung aller Gemeinden, in Beziehung zu ihrer Einwohnerzahl: Auf dieser Basis kann eine Zentrenhierarchie gebildet werden, die das ZOK nicht ersetzt, sondern Gegenstand einer Erläuterungskarte ist¹¹.

Die ermittelten Gesamtflächen werden dann unter den Gemeinden gemäß ihres Ausstattungsdurchschnitts pro Einwohner verteilt (s.u. "Implementationsidee der Verteilung von ASB in die Regionalplanung").

Im Ergebnis dürften zum einen die starken Zentren im Verdichtungsraum und zum anderen ländliche Mittelzentren profitieren, während dem suburbanen Raum, der in der Regel infrastrukturell schlecht ausgestattet ist (sog. "Schlafstädte") weniger Flächen zuerkannt werden würden.

Diese Umverteilung von Flächenkontingenten wird zum Flächensparen und zur Verkehrsvermeidung beitragen und entspricht dem raumordnerischen Leitbild der dezentralen Konzentration.

¹⁰ Dieser siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung tragen in NRW zumindest informell einzelne Regionalplanungsbehörden bei der Zuweisung von gewerblichen Flächen (GIB) Rechnung: So wird im Regierungsbezirk Arnsberg zentralörtlich hervorgehobenen Gemeinden ein 20%-iger Funktionszuschlag zur Unterstützung der gewerblich-industriellen Schwerpunktbildung zugestanden (bei Verwendung der GIFFPRO-Methode). Bei der Fortschreibung des Regionalplans Münsterland werden den einzelnen Gemeinden je nach ihrer zentralörtlichen Funktion und ihrer Einwohnerzahl unterschiedliche Mengen GIB-Flächen zugewiesen (vgl. Wolf, Henke 2010).

¹¹ Dieses Konzept entspricht dem vom Planungsverband Frankfurt Rhein-Main im RFNP verfolgten Ansatz.

- **Implementationsidee der Verteilung von ASB in die Regionalplanung**

Die Regionalplanungsbehörde prüft, den Vorschlag zur Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB und GIB-Flächen aufzugreifen. Der Siedlungsbedarf soll auf zentralörtliche Infrastruktureinrichtungen ausgerichtet werden. Diese Absicht manifestiert sich in der neuen regionalplanerischen Leitlinie "Starke Zentren, starke Region". Ein Vorgehen, wie diese Leitlinie umgesetzt werden könnte, lässt sich an folgenden Schritten abbilden. Dabei muss betont werden, dass gerade der Schritt Vier, der die gemeindeinterne Unterteilung nach ABC-Zentren vorsieht, ein Diskussionsvorschlag ist und dass die Regionalplanungsbehörde hier noch nach einem geeigneten Weg sucht.

1. Auf Grundlage der neuen Bedarfsberechnungsmethode wird ein Gesamtbedarf für die Regionalplanungsregion Düsseldorf ermittelt. Flächenreserven bleiben zu diesem Zeitpunkt zunächst unberücksichtigt. Sie werden erst auf der einzelgemeindlichen Ebene in Abzug gebracht, weil sie sich in ihrer Bedeutung sehr zwischen den Gemeinden unterscheiden.
2. Die Infrastrukturausstattung in den Ortsteilen wird regionsweit erhoben. Dabei werden zunächst die Ortslagen anhand ihrer Einwohnerzahl abgegrenzt. Dann wurden folgende Infrastrukturmerkmale (unter Orientierung an im LEPro benannten Ausstattungstypen für Grundzentren) erhoben:
 - Öffentliche Versorgungseinrichtungen: Bürgerbüro / Ortszentren / Bibliothek
 - Private Versorgungseinrichtungen: Nahversorger / Post / Sparkassen / Volksbanken
 - Bildungseinrichtung: Grundschule
 - Kultureinrichtung: Begegnungsstätten
 - Sporteinrichtungen: Sportplätze/hallen
 - Medizinische Einrichtung: Ärzte/Apotheken

Bei den Merkmalen "Private Versorgungseinrichtungen" und "Kultureinrichtungen" zeigen sich gegenwärtig noch Erhebungshemmnisse, die noch behoben werden müssen. Die erhobenen Infrastrukturen werden in einer Karte dargestellt (vgl. Abb. 8).

3. Die Infrastrukturausstattung wird in Beziehung zu ihrer Einwohnerzahl gesetzt.
4. Auf dieser Basis werden die Gemeinden bzw. größere multipolare Gemeinden gemeindeintern kategorisiert in mindestens A, B und C Zentren.
5. Die Gemeinde, die exakt dem Ausstattungsdurchschnitt/Einwohner entspricht, erhält ASB-Flächen entsprechend ihres mit der neuen Methode berechneten Bedarfs unter Abzug vorhandener Flächenreserven. Gemeinden, die über eine überdurchschnittlich gute Ausstattung verfügen enthalten zusätzliche ASB-Flächen in der prozentualen Größenordnung mit der ihre Ausstattung den regionalen Durchschnitt übersteigt. Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Ausstattung entsprechend weniger.
6. Ggf. räumlich nicht darstellbare Flächenkontingente werden in einen kommunalen Flächenpool überführt, bei deren Inanspruchnahme keine erneute Bedarfsprüfung, sondern lediglich eine Prüfung des Standortes erfolgt.

Eine andere Alternative stellt die Möglichkeit dar, die Infrastrukturcluster zu identifizieren und den Bedarf, der für jede Gemeinde anhand der Bedarfsberechnungsmethode errechnet wurde, in Abstimmung mit den Gemeinden (Gegenstromprinzip) an die gut ausgestatteten Siedlungsbereiche anzugliedern.

Die Erhebung der Infrastruktur wird einem weiteren Zweck dienen. Auf dieser Grundlage beabsichtigt die Regionalplanung Flächentausche innerhalb von Gemeinden zu organisieren. Gemeinden können im Tausch für nicht entwicklungsfähige ASB-Flächen andere zuerkannt bekommen. Diese müssen jedoch in Ortslagen allokiert werden, die über eine entsprechende Infrastruktur verfügen.

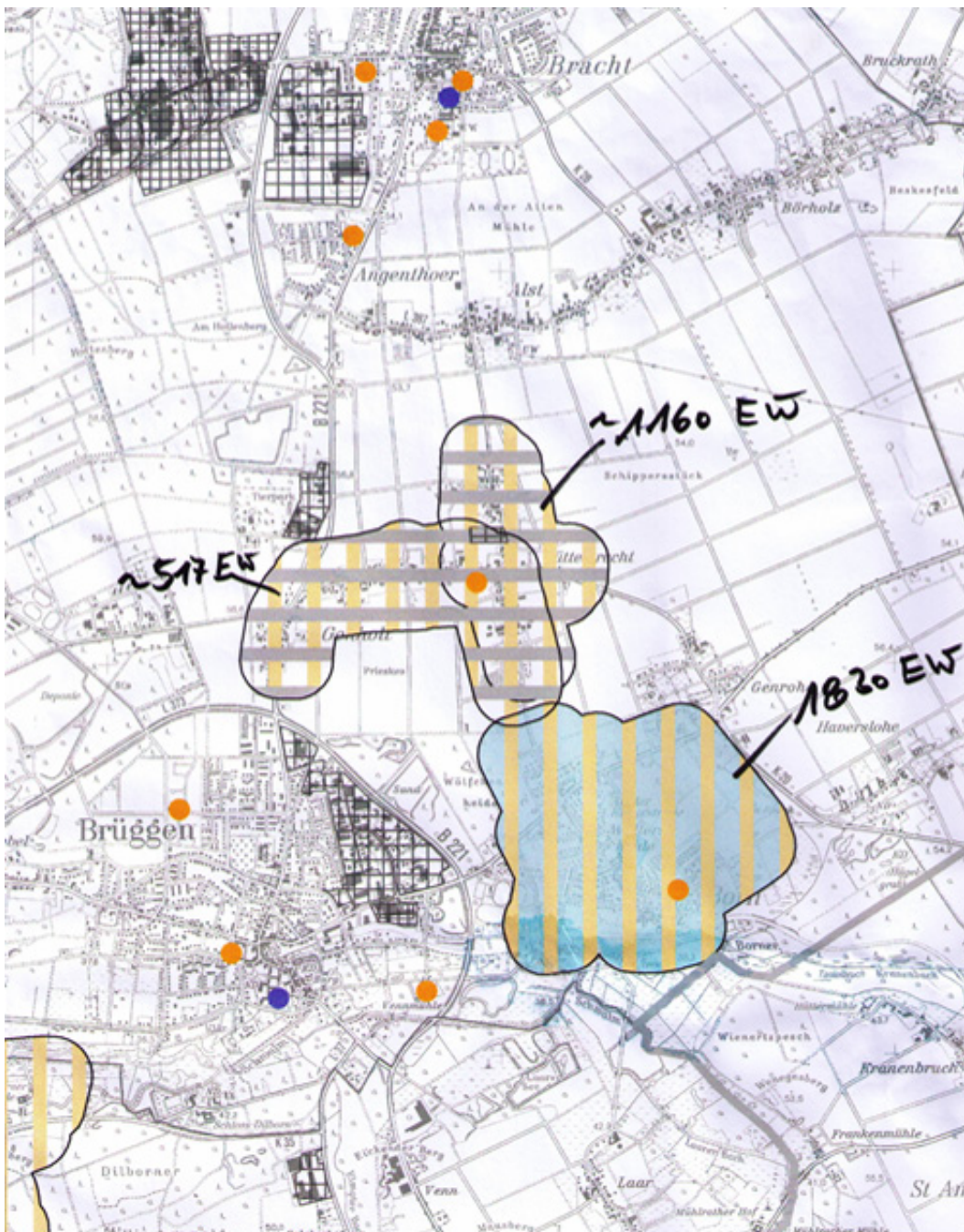


Abbildung 7: Vorläufige Ergebnisse der Infrastrukturerhebung (Ausschnitt) (Quelle: Regionalplanungsbehörde Düsseldorf)

3.4.2 Eigenentwicklung

Die Eigenentwicklung kleiner Ortsteile (< 2.000 Einwohner) wird weder im LEP noch im GEP 99 quantifiziert, sondern ist "auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung" auszurichten. "Im Einzelfall (ist) eine darüber hinausgehende Arrondierung bzw. bauliche Verdichtung möglich" (vgl. GEP 99: Ziel 1).

- **Umsetzung der Eigenentwicklung**

Trotz fehlender Konkretisierung und Quantifizierung wird die Eigenentwicklung in der Umsetzung des Regionalplans nach erster Einschätzung der Forschungsassistenz restriktiv gehandhabt. Bei jeder gewünschten Siedlungsflächenerweiterung wird in der Regel nicht mehr als 3% bezogen auf 10 Jahre der im FNP dargestellten W und G-Fläche, abzüglich aller vorhandenen Reserven zugelassen. Bei Zugrundelegung der 3% Schwelle handelt es sich um eine Plausibilitätsprüfung der kommunal gemachten Angaben zum gewünschten Bevölkerungswachstum der Wohnplätze/Ortslagen.

Dennoch zeigt sich bei der Auswertung der Flächeninanspruchnahme (s. Kap. 3.3), dass in einigen Ortsteilen, die Entwicklung weit über die 3% hinausgeht (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009), da viele kleinere Ortsteile in ihren FNP noch über große Bauflächen aus den 1990er Jahren verfügen.

- **Beurteilung durch die Kommunen und die Regionalplanung**

Die Setzung eines informellen Schwellenwertes von 3% durch die Regionalplanung wird von den Kommunen in der Methode weitestgehend akzeptiert. Dennoch wird vereinzelt von den Kommunen der Wunsch nach einem flexibleren Umgang mit den Kontingenten deutlich, damit auch nicht dargestellte Ortslagen wachsen können (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011:14). Dies wird von der Regionalplanung abgelehnt. Stattdessen wird im Zuge der Fortschreibung des Regionalplans überlegt, die Eigenbedarfsregelung auf eine fundierte gesetzliche Grundlage zu stellen.

- **Beurteilung durch die Forschungsassistenz**

Mit der Darstellung der Ortsteile unter 2.000 Einwohner als Freiraum (LEP NRW, Abschnitt B.III.1.3.2 i. V. m. Plan VO, Art. 3, § 3 (5)) handelt es sich um einen bundesweit einmaligen Sonderweg, der keinen Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept aufweist und keinen Entwicklungsstopp in diesen Ortsteilen bedeutet: Der LEP führt in Abschnitt B.III.1.32 zu "Wohnplätze/Gemeindeteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern" aus, dass auch bei Wohnplätzen unter 2.000 Einwohnern geprüft werden muss, ob die dort vorhandene Infrastruktur eine Arrondierung beziehungsweise bauliche Verdichtung der Gebiete zulässt.

Die Regelungen und Handhabung der Eigenentwicklung beinhalten zwei Probleme: Zum einen gilt es festzuhalten, dass die Schwelle von 2.000 Einwohnern, unterhalb derer Wohnplätze als Freiraum darzustellen sind (NRW Plan VO, Art. 3, § 3 (5)), als solche begrün-

dungsbedürftig ist, zum anderen mangelt es auch der Umsetzung mittels eines Schwellenwertes von 3% an einer gesetzlichen Ermächtigung.

Der Schwellenwert von 2.000 Einwohnern ist deshalb bedenklich, weil sich Wohnfunktionen und Zentralörtlichkeit nicht direkt aus Einwohnerzahlen ableiten lassen. So gibt es in anderen Bundesländern durchaus Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkte die weniger als 2.000 Einwohner haben. Andere Bundesländer stellen bei der Festlegung von Orten bzw. Ortseilen unter Eigenentwicklung auf ihre fehlende Zentralörtlichkeit bzw. insgesamt fehlende Infrastruktur ab. Den Infrastrukturbezug enthält zwar auch der LEP NRW, aber nur in der Erläuterung zu Ziel C.I.2.¹²

Daher wird hier die Auffassung vertreten, dass diese Regelung willkürlich und insofern rechtswidrig ist, weil ohne hinreichende Rechtfertigung in die kommunale Planungshoheit eingegriffen wird (vgl. Rechtsprechung: Entscheidung des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.08.2009, Az. VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup).

Das mit der Darstellung der Ortsteile unter 2.000 Einwohner als Freiraum verbundene landesplanerische Ziel des Freiraumschutzes ist als solches sicherlich gerechtfertigt. Nach Aussage des VerfGH sind landes- oder regionalplanerische Rechtsnormen, die die gemeindliche Planungshoheit beschränken, aber nur dann mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 306 m. w. N. vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 8. März 2006 – 4 B 75.05 – NVwZ 2006, 932, Rn. 16). Dafür müsse jedoch nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Der VerfGH hat dazu insbesondere ausgeführt (S. 20): "Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis. Nachvollziehbare Erwägungen für deren ausnahmslose Festlegung sind jedoch nicht ersichtlich." Dieses gilt wie ausgeführt auch für den 2.000 Einwohnerschwellenwert. Der VerfGH hat im Übrigen auch das Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung und hier explizit differenzierte Schwellenwerte betont (S. 23). Die Infrastrukturausstattung korreliert nämlich nur bedingt mit der Einwohnerzahl: Die Situation am Rand einer größeren Stadt im Verdichtungsraum ist eine andere als im ländlichen Raum. Ferner entstammt die 2.000 Einwohnerschwelle keiner für den Einzelfall entwickelten prognostischen Grundlage über die Entwicklung der Einwohner im Ortsteil bzw. deren Wohnflächenbedarf, deren Bedeutung jedoch das OVG Münster in seinem Urteil vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06) bekräftigt hat.

¹² Der VerfGH Münster hat in seinem "Ochtrup-Urteil" (vgl. Rechtsprechung die Entscheidung des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.08.2009, Az. VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup) betont, dass für die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit nachvollziehbar sein müsse, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen und klargestellt, dass Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis unterliegen und eine raumstrukturell differenzierte Betrachtung und hier explizit differenzierte Schwellenwerte sowie eine für den Einzelfall entwickelte prognostische Grundlage über die Entwicklung der Einwohner im Ortsteil bzw. deren Wohnflächenbedarf, erforderlich ist (vgl. auch OVG Münster in seinem Urteil vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06).

Die Darstellung von Ortsteilen, die der Eigenentwicklung unterliegen, sollte sich daher von der willkürlichen Schwelle der 2.000 Einwohner lösen. Statt eines willkürlichen Schwellenwertes und einer nicht begründeten praktischen Handhabe wird empfohlen, die Eigenentwicklung von der Infrastrukturausstattung und der natürlichen Bevölkerungsentwicklung - bzw. bezüglich der Gewerbebetriebe von dem nachzuweisenden Gewerbeflächenbedarf einheimischer Betriebe - abhängig zu machen.

- **Lösungsansatz**

Der im Folgenden erläuterte Lösungsansatz wurde von der Forschungsassistenz in Kooperation mit der Regionalplanung entwickelt: Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplanes wird die Implementierung geprüft.

Bereits nach geltendem Landesplanungsrecht ist eine Orientierung der Bedarfsbemessung von Ortsteilen, die der Eigenentwicklung unterliegen, an der Infrastrukturausstattung geboten. Bei hinreichender Infrastrukturausstattung ist eine Arrondierung über den Eigenbedarf hinaus zu gewähren. Ferner wird angeraten, für die Bemessung des Bedarfs der einheimischen Bevölkerung auf den Einwohnerbezug überzugehen (vgl. auch Exkurs: Steuerungsmodelle der Eigenentwicklung).

Dabei lassen sich hinreichend bestimmbar Kriterien aus dem Wortlaut des Gesetzes ableiten, um den Begriff "Infrastruktur" zu operationalisieren (§ 6 LEPro: "ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte)."

Um zu beurteilen, wann ein von seinem Gewicht her hinreichend gebündeltes Infrastrukturangebot vorliegt, wird vorgeschlagen eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Infrastruktur aller als Freiraum dargestellten Ortsteile vorzunehmen.

Für die LEP Novelle wird empfohlen, die Regelung der Eigenentwicklung zu überarbeiten und sich von der willkürlichen Schwelle 2.000 Einwohner zu lösen. Stattdessen sollte, wie der derzeit gültige dies in Abschnitt B.III.1.32 auch vornimmt, auf die Infrastrukturausstattung abgestellt werden. Auf Basis einer Einzelfallprüfung ist dann zu entscheiden, ob der Ortsteil – unabhängig von seiner Einwohnerzahl – als

1. Zentraler Siedlungsbereich,
2. Siedlungsbereich oder
3. Freiraum

darzustellen ist.

Die Abbildung 9 verdeutlicht, wie eine adressenscharfe Georeferenzierung von Infrastruktureinrichtungen aussehen könnte, die bei diesem Beispiel aus Sachsen-Anhalt mit Hilfe von Google Earth automatisiert erfolgt ist. Dabei werden die Infrastrukturcluster deutlich, die die Zentralörtlichkeit ausmachen.



Abb. 8: Infrastrukturcluster (Quelle: Lüdigg/Greiving/Winkel 2008)

Wird bei der Bemessung der Eigenentwicklung auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung abgestellt, bedarf es einer differenzierten, ortsteilscharfen Prognose.

Diese Prognose ist allerdings nicht von der Regionalplanung für alle Ortslagen vorzunehmen, sondern von den Gemeinden vorzulegen und von der Regionalplanung lediglich einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Diese erfolgt immer dann, wenn eine Gemeinde Siedlungsentwicklung in einem Ortsteil betreiben will, der der Eigenentwicklung unterliegt. Dass man dies von den Gemeinden verlangen kann, belegt das Urteil des OVG Münster vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06).

Die Prognose muss auch Aussagen zum Neubaubedarf der einheimischen Bevölkerung treffen. Dieser kann sich aus einem steigenden Wohnflächenkonsum und sich verkleinernden Haushalten ergeben. Hinzu tritt der Flächenbedarf der örtlich ansässigen Handwerks- und Gewerbebetriebe. Da sich letzterer nur sehr schwer prognostizieren lässt, erscheint ein zweistufiges Konzept sinnvoll, das folgende Elemente beinhaltet:

1. einen Basiswert für alle Orte bzw. Ortsteile, der auf dem Neubaubedarf der einheimischen Bevölkerung basiert und
2. einen individuell zu bestimmenden Zuschlag aus dem nachzuweisenden Gewerbeflächenbedarf einheimischer Betriebe

Zur Ermittlung des Basiswerts sollte die natürliche Bevölkerungsentwicklung dem Neubaubedarf gegenübergestellt werden. Ein ggf. verbleibender Bedarf ist um bestehende Baulandreserven

- in rechtskräftigen Bebauungsplänen,
- in Innenbereichssatzungen,
- in im Zusammenhang bebauten Siedlungsbereich (§ 34 BauGB)

zu reduzieren.

Der verbleibende Gesamtwert ist auf einen Bezugszeitraum (in der Regel die beabsichtigte Geltungsdauer des Regionalplans) auszurichten oder als jährliche Größe festzulegen (so auch Jonas 2010: 30).

Sollten die bestehenden Baulandreserven sogar den Neubaubedarf übersteigen, ist der Basiswert auf null zu setzen. Ferner ist es in derartigen Fällen erwägenswert, dafür Sorge zu tragen, dass mindestens mögliche zusätzliche Bauflächendarstellungen im FNP zurückgenommen werden und die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung angepasst werden. Für bereits rechtskräftige Bebauungspläne kommt auch ein Änderungsverfahren in Betracht, falls einheimische Betriebe Flächenbedarfe nachweisen. Bestehen keine immissionsschutzrechtlichen Bedenken, könnte die Art der zulässigen baulichen Nutzung für diese Bauflächen entsprechend geändert werden.

Stimmt man der Aussage von Domhardt (2005: 197) zu, dass es einen endogenen Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie einen Nachhol- und Ersatzbedarf zukünftig kaum noch geben werde, ist es vorstellbar, dass der Basiswert im Einzelfall auf null gesetzt werden kann, ohne die jedem Ortsteil zu gewährende Eigenentwicklung damit prinzipiell in Frage zu stellen, wenn es Innenentwicklungspotenzial gibt (vgl. Wahl, 1991).

Verfassungsrechtlich nicht zulässig erscheint jedoch eine Orientierung der Basiswerte am 30-ha-Ziel der Bundesregierung, wie sie Schwabedahl (2009: 20) vorschlägt, weil man sich in diesem Fall vom Bezug des lokalen Bedarfs lösen würde, der den Gemeinden laut herrschender Meinung gewährleistet bleiben muss.

• **Implementation der Eigenentwicklung in die Regionalplanung**

Zum Implementation in den neuen Regionalplan der Planungsregion Düsseldorf wurde die oben skizzierte Methode zur Bemessung des Eigenbedarfs weiter ausgearbeitet. Eigenbedarfsortslagen sollen in Zukunft stringent aus dem Siedlungskonzept abgeleitet werden.

Folgende Schritte sind zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung definiert und teilweise bereits begonnen worden:

1. Alle bislang als Freiraum dargestellten Ortslagen unter 2.000 Einwohner sowie weitere Ortslagen bis zu 5.000 Einwohner wurden identifiziert, um sicherzustellen, dass alle Ortslagen erfasst werden, die möglicherweise nicht über ein hinreichendes, räumlich gebündeltes Angebot an Infrastruktur im Sinne des § 6 LEPro verfügen. Die Ortslagen entstammen in ihrer Abgrenzung den M, W und G Darstellungen der kommunalen Flächennutzungspläne. Über einen 200-Meter Puffer wird sichergestellt, dass auch solitäre Einrichtungen an der Ortsgrenze noch mit erfasst werden können.

2. Für diese Ortslagen werden die in § 6 LEPro benannten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung identifiziert. Die auf dieser Grundlage erstellten Pläne (vgl. Abbildung 9) sowie die unter 3. Bis 5. beschriebene Methodik werden mit den Gemeinden abgestimmt.
3. Alle oben genannten Ortslagen werden hinsichtlich ihrer Infrastruktur verglichen. Eine Gewichtung der Einrichtungen untereinander erfolgt nicht, da dieses in § 6 nicht angelegt ist. Auf diese Weise wird deutlich, wie die durchschnittliche Ausstattung in diesen Ortslagen aussieht. Eigenbedarfsortslagen werden dann von entwicklungsfähigen Ortslagen entweder entlang einer natürlichen Abschneidegrenze unterschieden, falls diese in der Häufigkeitsverteilung erkennbar ist. Andernfalls wird eine Abschneidegrenze normativ gesetzt, die sich an den o.g. Ausstattungstypen orientiert, die mindestens in der Mehrzahl vorliegen müssen.
4. Für Siedlungsflächenerweiterungen in künftigen Eigenbedarfsortslagen sollte die Kommune über eine ortsteilscharfe Bevölkerungs- und darauf aufgesetzt Wohnflächenbedarfsprognose den Nachweis führen, dass Bedarf besteht, wobei vorhandene Reserven in Abzug gebracht werden. Entwicklungsfähige Ortslagen werden - unabhängig von ihrer Einwohnerzahl - als ASB-Fläche dargestellt und können dementsprechend auch Siedlungsentwicklung im Rahmen ihres gesamtgemeindlichen Bedarfs betreiben.
5. Bei der Bedarfsberechnung für ASB-Flächen könnte nun künftig der Eigenbedarf in Abzug gebracht. Geplant ist zunächst - vergleichbare Altersstrukturen in den Ortsteilen unterstellend - den berechneten Bedarf nach der neuen Vallée-Methode prozentual um den Einwohneranteil der Ortslagen unter Eigenbedarf zu reduzieren.

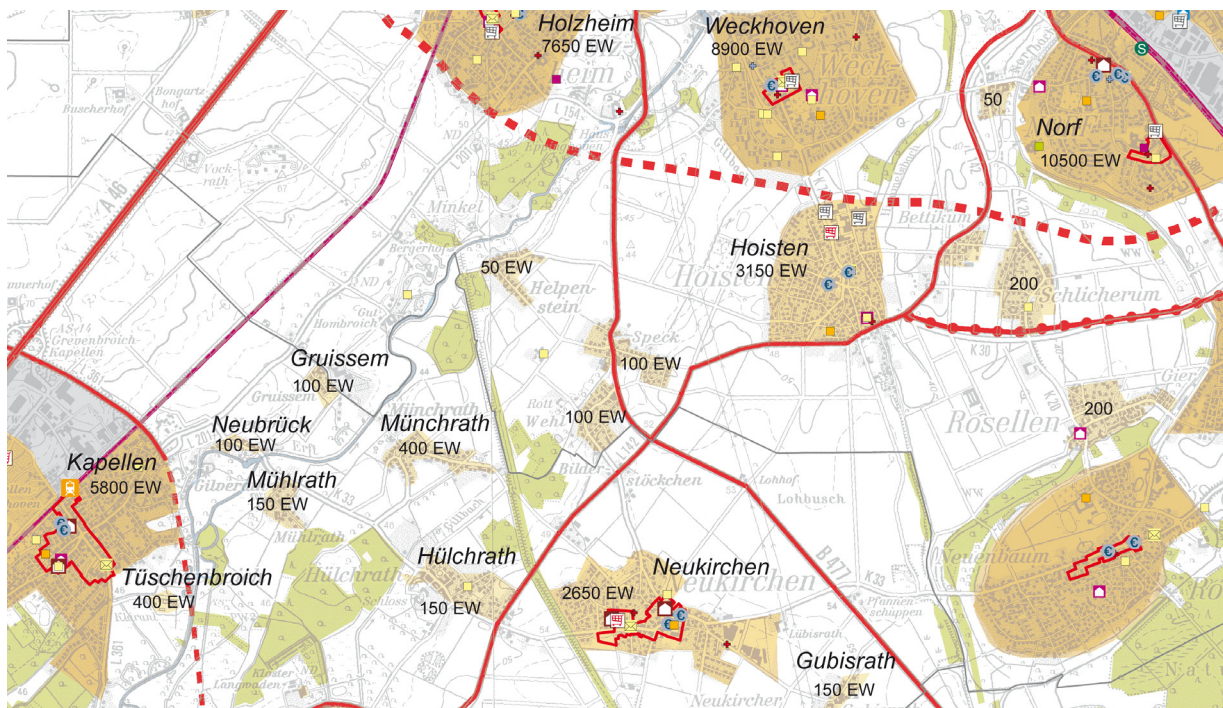


Abb. 9: Abgrenzung von Ortsteilen mit Einwohnerzahlen und Infrastruktur (Quelle: Interne Grafik der Bezirksregierung Düsseldorf 2012)

3.4.3 Innenentwicklung

Landesentwicklungsplan und Regionalplan postulieren den Vorrang der Innenentwicklung: "Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten

- der Stadtinnenentwicklung,
- der Wiedernutzung von Flächen sowie
- des Flächentausches

keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern" (GEP 99, Ziel 2).

Daher sind die Kommunen dazu verpflichtet, zunächst alle verfügbaren Reserven aus B-Plänen und FNP zu nutzen, bevor die darüber hinaus im GEP 99 dargestellten GIB- und ASB-Reserven genutzt werden können (vgl. Kap. 3.2.1, Vorranggebiete).

- **Umsetzung der Innenentwicklung**

Bei der Inanspruchnahme von Flächen erfolgt eine detaillierte Bedarfsprüfung auf der Grundlage des Monitorings. Dadurch hat die Entwicklung von Flächen des FNP grundsätzlich Vorrang. Eine besondere Berücksichtigung von kleineren Baulücken, Brachflächen oder Blockinnenbereichen kann jedoch nicht immer gewährleistet werden, da diese nicht in allen Reserveflächenerhebungen der Kommunen dargestellt werden. Nur größere Baulücken werden in jedem Fall in die Reserven mit einbezogen.

Gleichzeitig besteht insbesondere im Bereich der Gewerbeflächen das Problem, dass Gewerbeflächenreserven und Gewerbebrachen nicht verfügbar sind, da zahlreiche private Grundeigentümer nicht bereit sind, die Flächen zu verkaufen. Dadurch sei der verfügbare Gewerbeflächenanteil geringer als es das Monitoring vermuten lässt (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 15).

Exkurs: Modelle der Entwicklung von Gewerbebrachen in NRW

Die Brachflächenentwicklung hat in NRW aufgrund des Strukturwandels im Ruhrgebiet bereits eine lange Tradition. Wichtigste Akteure bei der Entwicklung von Brachflächen sind NRW.urban, als Nachfolgerin der Landesentwicklungsgesellschaft sowie die BEG (Bahnflächenentwicklungsgesellschaft NRW).

Dabei gibt es bei der Brachflächenentwicklung grundsätzlich drei *Modelle*:

1. *Zwischenerwerb*: Dieses Modell wurde lange Jahre durch den Grundstücksfonds NRW der LEG durchgeführt und beinhaltet den Erwerb und die Baureifmachung von brach gefallenen Flächen (inkl. Altlastensanierung, Gebäudeabbruch, Schaffung von Baurecht, Erschließung). Dabei wurden durchschnittlich rund 70 € / m² investiert, bevor eine Fläche wieder veräußert werden konnte. Insgesamt erwarb der Grundstücksfonds zwischen 1980 und 2006 2.668 ha Brachflächen in 80 Städten NRWs.

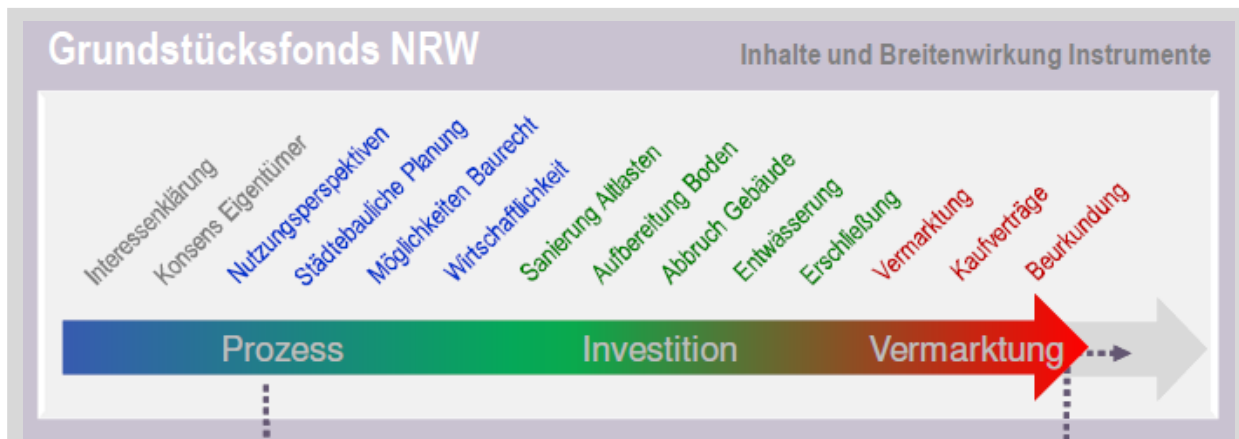


Abb. 10: Grundstücksfonds NRW (Quelle: Lennertz 2010)

2. *Bahnflächenpool (Planung und Vermarktung)*: Die Entwicklungsgesellschaft hat hier lediglich die Verfügungsgewalt über die Grundstücke und den Auftrag Städte und Gemeinden zu beraten, Planungsperspektiven und Wertermittlungen durchzuführen, die Wirtschaftlichkeit zu prüfen und die Veräußerung zu initiieren. Dieses Modell wurde bei der Entwicklung von Bahnflächen durch die BEG durchgeführt. Durch eine durchschnittliche Investition von 0,82 €/m² konnten zahlreiche Bahnbrachen- und Bahngebäude veräußert werden.

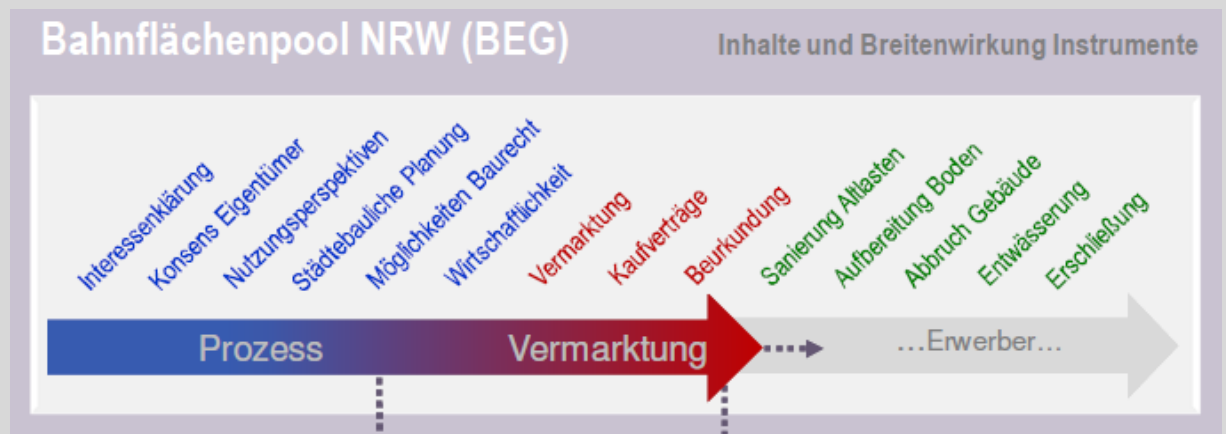
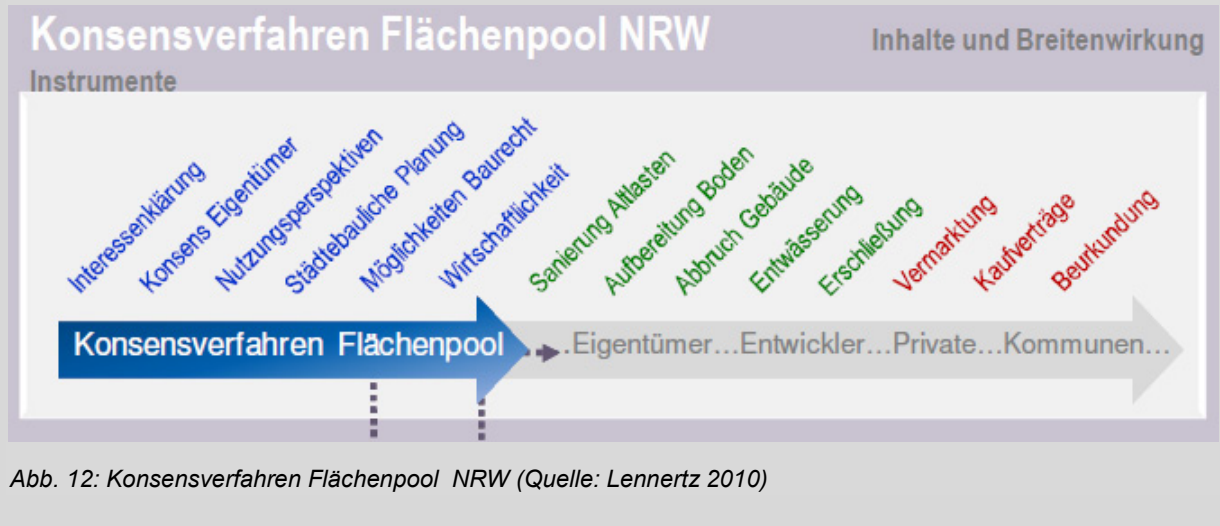


Abb. 11: Bahnflächenpool NRW (Quelle: Lennertz 2010)

3. *Konsensverfahren Flächenpool (Perspektiven entwickeln)*: Das dritte Modell befindet sich derzeit in der Erprobungsphase und wird ebenfalls durch NRW.urban in Kooperation mit der BEG NRW durchgeführt. Es handelt sich dabei um den "Flächenpool NRW", der eine "dialogorientierte Erarbeitung von Entwicklungsperspektiven" vorsieht (vgl. <http://flaechenpool.nrw-urban.de>). Dabei werden Nutzungsperspektiven und planungsrechtliche Möglichkeiten sowie die Wirtschaftlichkeit von Brachen gemeinsam mit den Eigentümern und den Kommunen ausgelotet.

Grundlage für die Teilnahme am Flächenpool ist das Bekenntnis der Kommune zur vorrangigen Entwicklung der Brachflächenpotenziale sowie der Verzicht von Neuausweisungen auf der "grünen Wiese". Gleichzeitig müssen Eigentümer von Brachflächen ihre Mitwirkungsbereitschaft zusichern. Gemeinsam werden dann sinnvolle Entwicklungsmöglichkeiten konzipiert.



- **Beurteilung durch die Kommunen**

Das Instrument ist bei den Kommunen akzeptiert, da diese ebenfalls die Bedeutung der Innenentwicklung anerkennen. Dennoch unterscheidet sich der Umfang der Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen je nach Kommune.

- **Beurteilung durch die Regionalplanung**

Mit der Weiterentwicklung des Monitorings in digitaler Form kann auch die Bedarfsprüfung auf eine bessere Datengrundlage gestellt werden. Zudem wird auf Landesebene derzeit überlegt, das Modell zur Wiedernutzung von Brachflächen ("Flächenpool NRW" (vgl. Exkurs: Modelle der Entwicklung von Gewerbebrachen in NRW)) in den Regelbetrieb zu überführen. Damit könnte die Innenentwicklung weiter forciert werden.

Auch der neue LEP 2025 wird voraussichtlich das restriktive Vorgehen der Regionalplanung aufgreifen und ein Ziel beinhalten, das besagt, dass Freiraum für die Darstellung neuer Siedlungsbereiche im Regionalplan nur in Anspruch genommen werden darf, wenn aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung einer Gemeinde ein Bedarf an zusätzlichen Bauflächen besteht und keine andere für das Vorhaben geeignete Fläche der Innenentwicklung vorhanden ist (vgl. Regionalrat 2010).

Ein darüber hinaus gehender Handlungsbedarf wird hier in der Planungsregion Düsseldorf nicht gesehen.

3.4.4 Siedlungsdichten

Siedlungsdichten werden weder im LEP 95 noch im GEP 99 verbindlich vorgeschrieben, so dass überwiegend Wohngebiete in geringer Dichte entstehen, die für die Kommunen besonders unwirtschaftlich sind. Mehr als 35 WE/ha sind nur für 12% aller Wohnbauflächen im Regierungsbezirk geplant. Insofern hat die Regionalplanung auch keine Ermächtigung gegen zu geringe Siedlungsdichten vorzugehen. Dennoch werden bei der Berechnung der Größe von ASB Siedlungsdichten zugrunde gelegt, ohne dass diese im Landes- bzw. Regionalplan verbindlich normiert oder raumstrukturell differenziert festgelegt worden wären.

- **Beurteilung durch die Kommunen**

In Gesprächen mit Gemeinden im Rahmen der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung wird meist die Auffassung vertreten, dass nur noch das Einfamilienhaus marktgängig ist" (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009: 24). Daher stößt die Regelung der Siedlungsdichte unter den kommunalen Akteuren auf geringe Akzeptanz (vgl. Tabelle 9). Interessanterweise finden sich unter den Großstädten aber vereinzelt durchaus Anhänger einer Setzung von Mindestdichten, die sich davon eine Entschärfung der Suburbanisierung erhoffen.

Zustimmung von...	... Kommunen	... Mitgliedern des Regionalrates
Prüfung von Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland	70 %	70 %
Ausweisung von Vorranggebieten für Siedlungsflächenzuwachs (Wohnen und Gewerbe)	60%	60%
Nutzung von Instrumenten für Rück- und Umbau	53%	53%
Eigenentwicklung mit ortsteilscharfen Flächenkontingenten	34%	18%
Gemeindescharfes Flächenkontingent (ha-Wert)	24%	32%
Verbindliche Vorgaben von Mindestdichten für Wohnen	14%	18%

Tab. 9: Akzeptanz für Reformoptionen (eigene Darstellung nach: Einig, Jonas, Zaspel 2009)

- **Beurteilung durch die Forschungsassistenz**

Die Annahme von Dichtewerten bei der Bemessung der Größe von ASB erscheint rechtlich zweifelhaft und bedarf daher einer Nachbesserung.

Die Regionalplanung überlegt daher gemeinsam mit den Gemeinden einen sinnvollen Weg für einen Ausgleich zu finden, bei dem dennoch eine Einigung auf Mindestdichten erfolgt.

- **Lösungsansatz**

Der Flächenspareffekt kann dadurch erreicht werden, dass analog zum Saarland differenzierte Mindestdichten als Ziele der Raumordnung definiert werden. Wird dann die Festlegung von ASB-Flächen anhand der ermittelten Zentralität (wie oben dargestellt) modifiziert, kann die gleiche Anzahl an Wohneinheiten auf weniger Fläche verortet werden.

Plant eine Gemeinde in ihrer Bauleitplanung mit geringeren Dichten, so hat sie bei künftigen Bedarfsberechnungen mit einem entsprechenden Abschlag bei der Fläche zu rechnen, da ihre Reserven bei Einhaltung der raumordnerisch festzulegenden Dichtewerte noch nicht erschöpft sein würden. Nicht sinnvoll erscheint demgegenüber die Bindung der Gemeinden an diese Mindestdichten bei der Aufstellung konkreter Bebauungspläne.

Diese Dichtewerte sollten vor ihrer normativen Setzung empirisch ermittelt und für jede Zentralitätsstufe differenziert als Ziel der Raumordnung festgelegt werden (etwa unter Nutzung des Medians der Häufigkeitsverteilung der ermittelten Dichte aller baulich genutzter ASB einer Zentralitätsstufe). Auf diese Weise kann der anhaltende Trend der Entdichtung gebremst werden, ohne auf einzelne Bebauungspläne direkten Einfluss ausüben zu müssen und damit stark in die kommunale Planungshoheit einzugreifen.

- **Implementation in die Regionalplanung**

Es könnten für die neu zu berechnenden Flächen in den verschiedenen Ortsteilen angemessene Dichtewerte in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Struktur bzw. der Einstufung der Ortsteile auf der Grundlage der Infrastruktur festzulegen. Grundlage dafür bildet § 7 LEPro NRW, der eine "Siedlungsräumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung" vorsieht.

Da die Festlegung von Mindestdichten unter den Kommunen bislang noch sehr umstritten ist, wird diese zunächst in Form einer Leitlinie diskutiert und anschließend entsprechend formuliert werden.

3.4.5 Berücksichtigung älterer Wohngebiete

Gerade in den Hochburgen der Suburbanisierung der 1960er und 1970er Jahre wird in Zukunft eine große Zahl frei werdender Einfamilienhäuser erwartet. In Krefeld beispielsweise werden ca. 20% der Wohneinheiten in den nächsten Jahren auf den Markt kommen. "Von daher ist zu erwarten, dass frei werdende Wohngebäude in Zukunft zwar nicht überall, aber in Teilregionen einen großen Bestandteil des Wohnbedarfs decken werden" (Bezirksregierung Düsseldorf 2009: 8). Dieser Bestand ist bislang in keinem Regionalplan der Länder berücksichtigt.

Es gibt bereits Überlegungen, dieses Thema auch in der Regionalplanung aufzugreifen, doch stellt es bislang komplettes Neuland dar, so dass noch sehr viele methodische und rechtliche Fragen offen stehen. Methodisch stellt vor allem die Entwicklung einer praktikablen Erhebung der zu erwartenden frei werden Wohnungsbestände eine Herausforderung dar. Wenn es gelänge, hierzu belastbares Material zu erheben, beispielsweise durch die Verknüpfung von Daten der Einwohnermeldestatistik und der Liegenschaftsbücher (hier spielen vor allem Grenzen des Datenschutzes eine Rolle), könnte diese frei werdenden Bestände mit als Reserven den künftigen Bedarfen gegenübergestellt werden.

3.4.6 Flankierende Instrumente zur Steuerung der Flächenentwicklung

Neben den oben genannten Instrumenten, die als Ziele der Regionalplanung im Regionalplan verankert sind, sollen hier auch noch die Steuerungsansätze genannt werden, die auf Bewusstseinsbildung zielen und somit an das Verständnis und die Freiwilligkeit der kommunalen Akteure appellieren.

- **Bewusstseinsbildung (Kosten und Nutzen von Neubaugebieten)**

Das Bewusstsein über die Konsequenzen des demographischen Wandels und die Kosten von Neubaugebieten fehlt bei vielen Kommunalpolitikern. Dabei (verringern) "die diversen Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten den fiskalischen Anreiz einer Neuausweisung meistens bis zur Unvorteilhaftigkeit. Die Einfamilienhaussiedlung auf der grünen Wiese mit Kosten für äußere Erschließung und sozialer Infrastruktur ist für alle untersuchten 375 Gemeinden ein Verlustgeschäft" (vgl. Köller, Henger 2010: 72). In der Region Düsseldorf stellt sich diese Situation sehr differenziert dar: Für große Kommunen mit einer angespannten Haushaltslage kann ein Neubaugebiet aufgrund zusätzlicher Einwohner und der "Einwohnerveredelung" des kommunalen Finanzausgleichs noch lohnend sein,¹³ während finanzstarken, kleineren Kommunen hohe Einbußen entstehen (vgl. Köller, Henger 2010:62: 72).

Der Vermittlung dieser Kosteneffekte widmet sich die "Allianz für die Fläche NRW", die durch 30 Personen aus Ministerien, Kommunalen Spitzenverbänden, Kommunen, Verbänden, Vereinigungen und Kammern, der Wirtschaft und der Wissenschaft sowie der wissenschaftlichen Politikberatung getragen wird. Sie informiert ferner über die Notwendigkeit eines flächenschonenden Umgangs mit Boden und fördert Modellvorhaben kommunaler Flächenmangementsysteme.

Trotz dieser Aktivitäten sollen neue Baugebiete immer noch dazu beitragen, kommunale Haushalte zu konsolidieren. In den Planergesprächen zum Regionalplan fordern einige Kommunen jedoch mittlerweile auch Hilfestellungen bei der Ermittlung von Folgekosten (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011). Daher wird überlegt, auch die Infrastrukturfolgekosten bei der Entwicklung von Neubaugebieten im LEP 2025 stärker zu berücksichtigen (vgl. Regionalrat 2010).

- **Interkommunale Kooperation**

Interkommunale Kooperation ist auch in der Planungsregion Düsseldorf ein wichtiges Thema. Sie kommt überwiegend bei der Erschließung neuer gemeinsamer Gewerbegebiete und im Rahmen des (virtuellen) Flächenpools zum Einsatz. Ein Tausch von Reserven oder konkreten Flächen findet jedoch nicht statt. Die Informationen über die Reserven der Nachbarkommunen sind gering und die Befürchtungen beim Vorteils-, Nachteilsausgleich benachteiligt zu werden, dagegen hoch. Dennoch signalisieren verschiedene Kommunen Kooperationsbereitschaft.

¹³ Die Einnahmen aus dem KFA schwanken je nach Typ des Neubaugebietes und der Kommune zwischen 25 und 543 Euro bzw. 18 und 555 Euro (vgl. Köller, Henger 2010:82).

Besonders der gemeinsamen Flächennutzung widmet sich die Kooperation "In und Um Düsseldorf". Die noch junge Kooperation hat zum Ziel, das Wachstum der Stadt in nachhaltige Bahnen zu lenken und die Verkehrsbelastung in Düsseldorf zu reduzieren. Alle Nachbarn und auch weiter entfernte Städte, wie Wuppertal oder Duisburg erhoffen sich von dem Wachstum Düsseldorfs positive Wachstumseffekte für die eigene Stadt.

3.4.7 Weitere Schritte

Anfang 2012 werden die Leitlinien zur Regionalplanfortschreibung dem Regionalrat vorgestellt und diskutiert. Nach dem Beteiligungsverfahren sollen Sie dann im Laufe des Jahres vom Regionalrat beschlossen werden. Einige Leitlinien enthalten bereits die im Rahmen der Vorstudie entwickelten und hier vorgestellten Ansätze:

- "Starke Zentren – starke Region" bedeutet die Ausrichtung auf Infrastruktur – hier soll auch die Eigenbedarfssteuerung sowie die Neuverteilung der ASB ansetzen;
- "Planungsleichen fortschaffen" bedeutet Flächentauschoptionen innerhalb von Gemeinden zu schaffen und nicht entwicklungsfähige ASB aus dem Regionalplan zu nehmen;
- "Allgemeine Siedlungsbereiche effektiv ausnutzen" bedeutet effektive Siedlungsdichten bei der Bedarfsberechnung von ASB zugrunde zu legen.

Zur Förderung der Akzeptanz sollen neue Terminologien herangezogen werden, statt von Zentralörtlichkeit soll die Rede von "Infrastrukturclustern" sein.

Darüber hinaus beabsichtigt die Regionalplanung ein "Flächenranking" zu entwickeln, in dem "schlechte" Flächen, d.h. Flächen, die von ihrer Lage her nachrangig einer Siedlungsentwicklung dienen, als ebensolche dargestellt werden. Grundlage dafür sollen die zentralen Versorgungsbereiche sowie die Haltepunkte des SPNV sein (vgl. Abb. 14). Dieses Vorhaben mündet in die Leitlinie:

- "Aus dem "Überhang" das Beste machen – gute Flächen entwickeln" bedeutet vorhandene Flächen im FNP zu bewerten. Auch hier bilden die Infrastruktur und die SPNV-Anbindung die Grundlage.

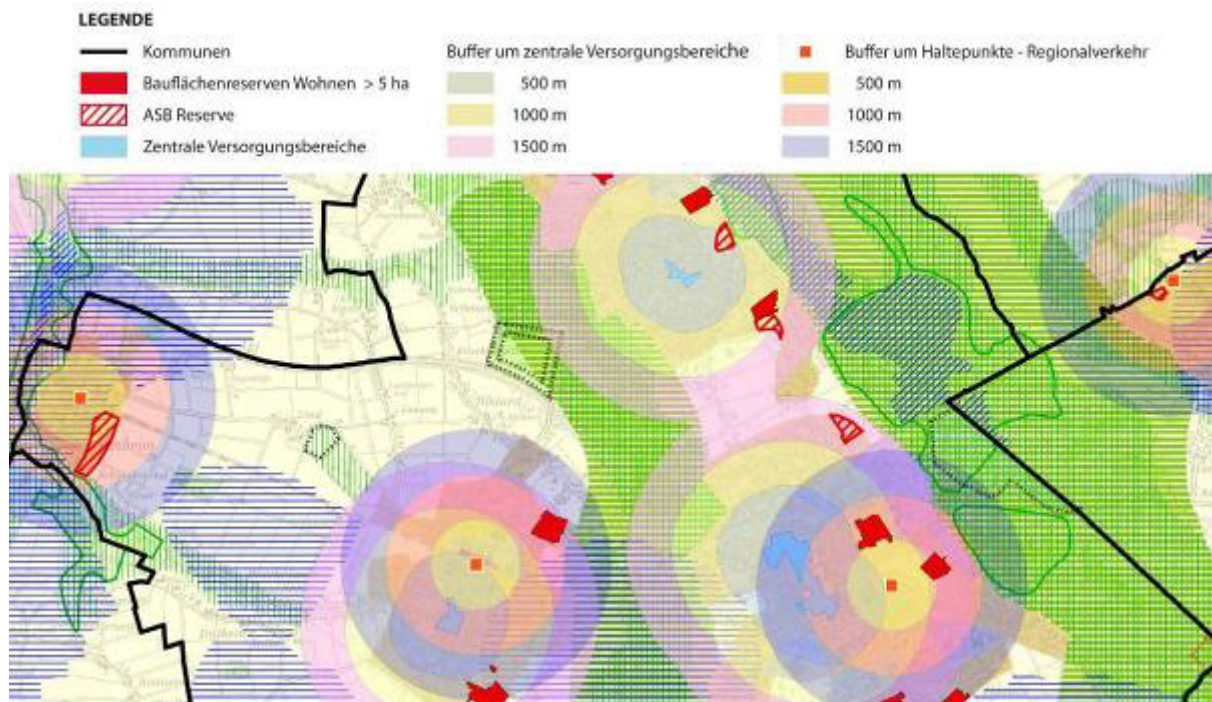


Abb. 13: Reserveflächen in FNP und Verhältnis zu Restriktionsflächen, Infrastruktur und SPNV-Anbindung (Quelle: Präsentation Greiving / van Gemmeren 2011)

Die Abbildung 13 stellt dar, wie größere Siedlungspotenziale auf der Grundlage ihrer Lage in der Nähe zu SPNV-Haltestellen und zu zentralen Versorgungsbereichen überprüft und bewertet werden können. Bestehende große Flächenreserven aus FNP werden betrachtet und die besten Flächen identifiziert. Auf dieser Grundlage können auch Flächentausche innerhalb von Kommunen erfolgen, etwa in der Art dass vorhandene – schlechter bewertete – Flächen aus dem FNP herausgenommen werden und im Gegenzug neue – besser gelegene – Flächen hinein genommen werden.

Außerdem benennen die Leitlinien zwei neue Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation: Dabei handelt es sich um besonders herausragende Ideen, die die Grundlage für Ausnahmen von der oben erläuterten Verteilungskonzeption bilden, sowie um die abgestimmte Wohnbaulandentwicklung "In und Um" Düsseldorf. Die Stadt Düsseldorf verfügt über nicht genügend Flächen für das erwartete Bevölkerungswachstum, so dass sie gemeinsam mit den benachbarten Kommunen ein abgestimmtes Flächenkonzept anstrebt (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2011).

3.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Instrumenteninnovationen

Da wiederholt in Zweifel gezogen wird, ob die Raumordnung überhaupt berechtigt ist, gemeindeintern differenzierte Festlegungen zu treffen (vgl. Gawron 2010, Bunzel/Hanke 2011), ist zunächst zu klären, ob der in vielen Bundesländern ausgeübte Steuerungsanspruch verfassungsrechtlich zulässig ist.

Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Planung zur Sicherung, Ordnung und Entwicklung des Raumes (§ 1 Abs. 3 ROG). Raumordnung umfasst alle raumbedeutsamen Bereiche, geht damit über den rein boden- bzw. grundstücksbezogenen Ansatz der Bauleitplanung hinaus.

§ 1 ROG benennt Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung. Abs. 1 lautet: "Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern."

Diese Steuerungsfunktion der Raumordnung ist allgemein anerkannt. Gemäß § 8 Abs. 5 ROG sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur Steuerung der Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur. Beispielhaft genannt werden Raumkategorien, Zentrale Orte, besondere Gemeindefunktionen, Siedlungsentwicklungen, Achsen.

Dabei sind erstens unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und zweitens Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

Bei der Aufstellung von letztabgewogenen Zielen der Raumordnung sind die Vorgaben der Verfassung aus dem Gebot hinreichender Bestimmtheit zu beachten. Das Gebot hinreichender Bestimmtheit verlangt aus Gründen der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit und der Berechenbarkeit, dass die sich aus den Zielen der Raumordnung ergebenden inhaltlichen Anforderungen sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar sein müssen (vgl. Runkel 2009, § 3 Rnrn. 29-39). Runkel argumentiert, dass raumordnerische Festlegungen, um die für ein Ziel der Raumordnung erforderliche Bestimmbarkeit zu erlangen, bereichsscharf sein sollten (Runkel, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 56).

Der Bestimmtheitsgrundsatz steht für den Bereich der Raumordnung allerdings in einem Spannungsverhältnis mit der durch die Selbstverwaltungsgarantie nach Art 28 Abs. 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit (BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01 –, BauR 2003, S. 1175 ff. (1178 f.); Runkel (2009, § 3 Rnrn. 118-125).

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert die Unverletzlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung: "Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Da es sich bei dem im Rechtsgutachten des BVerfG (BVerfG 3, 407, 424) dem Bund zugeschlagenen Bereich der städtebaulichen Planung zudem um die örtliche Planung handelt, die unter die im Art. 28 GG genannten Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft fällt, wurde den Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaft die Planungshoheit ermöglicht. Dabei handelt es sich um das vom Bund weisungsfreie und an den Rahmen der Gesetze gebundene übertragene Selbstverwaltungsrecht auf Aufstellung von örtlichen Bauleitplänen (§ 2 Abs. 1 BauGB).

Die Planungshoheit umfasst das Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung auf dem jeweiligen Gemeindegebiet sowie einen Abwehranspruch gegen Planungen anderer Träger, soweit diese den Planungen der Gemeinde widersprechen. Mit dem Recht auf Planung ist grundsätzlich ein Spielraum an Planungsermessen bzw. eine Gestaltungsfreiheit im

Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Planungsaufgaben und innerhalb konkreter Planungen verbunden. Das Merkmal der Planung ist - in Abgrenzung zur gebundenen Verwaltung (z.B. im Bereich des Bauordnungsrechtes) - die Entstehung eines Planes aufgrund eines mehrphasigen Prozesses der Erfassung gegenwärtiger Lagen, der Prognose künftiger Entwicklungen und des Entwurfs einer normativen Ordnung. Diese Aufgabe unterliegt lediglich einer auf die Rechtsaufsicht beschränkten Kommunalaufsicht.

Den Gemeinden ist danach ein substantieller Raum zur Verwirklichung eigener bauleitplanerischer Vorstellungen zu gewähren, mit der Folge, dass die Ziele der Raumordnung den Gemeinden nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen setzen können (BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20/02 –, NVwZ 2004, S. 226 ff (226 f), Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9/01 –, BauR 2003, S. 1679 ff (1680 f); Runkel 2009, § 3 Rnrrn. 44-47).

Dennoch kann die Planungshoheit der Gemeinden durch die Aufstellung von Zielen der Raumordnung eingeschränkt werden, wenn das Willkürverbot und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden und den Gemeinden substantieller Planungsspielraum verbleibt. Die Planungshoheit wird jedenfalls nicht verletzt, wenn einzelne Gemeinden aufgrund der Situationsgebundenheit ihres Raumes Einschränkungen ihrer Planungshoheit hinzunehmen haben und wenn und soweit die Ziele der Raumordnung aus überörtlichen Belangen erforderlich sind. Diese haben dann ein höheres Gewicht als die örtlichen Belange (BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76 –, BVerfGE 56, S. 298 ff. (312 ff); Durner, Greiving, Reizig (2011); Schmidt-Eichstaedt, Reizig (2001); Gawron et al. (2010: 65)).

Den differenziertesten Anforderungskatalog im Spannungsverhältnis zwischen Bestimmtheitsgrundsatz und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie haben Bunzel/Hanke (2011: 50f) entwickelt:

- Das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie.
- Das Verhältnismäßigkeitsgebots mit den sich daraus ableitenden Elementen als Grundsatz der sachlichen Legitimation: danach darf die Landesplanung nur aus sachlich gerechtfertigten, insbesondere überörtlichen Gründen, in die Planungshoheit der Gemeinde eingreifen.
- Geeignetheit: danach muss die landesplanerische Zielfestlegung geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen; sie muss in irgendeiner Weise zweckförderlich sein.
- Erforderlichkeit: das Ziel der Raumordnung muss erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Der Zweck darf nicht in gleichem Maße durch andere, weniger einschneidendere Mittel erreicht werden.
- Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: danach muss eine Güterabwägung ergeben, dass der mit dem Ziel der Raumordnung angestrebte Zweck in einem angemessenen Verhältnis zu den damit bewirkten Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit steht.
- Sowie das Willkürverbot.

Im Folgenden werden die beiden wesentlichen Instrumenteninnovationen, d. h.

- die Abgrenzung der Ortslagen, die der Eigenentwicklung unterliegen, in Abhängigkeit von Festlegung von Infrastrukturausstattung sowie der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der einheimischen Bevölkerung
- sowie die Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB und GIB-Flächen

hinsichtlich der o.g. Prüfkriterien einer ersten Überprüfung unterzogen. Dies ersetzt freilich keine eingehende juristische Prüfung von vollständig ausgearbeiteten Beschlussvorlagen. Um die Bewertung übersichtlich zu halten, werden die Ergebnisse in Form einer Tabelle dargestellt:

Prüfkriterium/ Instrumenteninnovation	Eigenentwicklung in Abhängigkeit von Infrastrukturausstattung sowie der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der einheimischen Bevölkerung	Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB und GIB-Flächen
Verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip	Das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip wird eingehalten, da den Gemeinden ein substantieller Planungsspielraum verbleibt hinsichtlich der Frage, wo die Siedlungsflächenentwicklung in dem Ortsteil stattfinden soll.	Das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip wird eingehalten, da den Gemeinden ein substantieller Planungsspielraum verbleibt. Gegenüber der bisherigen Regelung würde im Kern lediglich ein Korrekturfaktor wirksam, der die empirisch beschreibbare Zentralität eines Siedlungsbereichs berücksichtigt. Für den Ansatz des Flächenpools für zeichnerisch nicht darstellbar Bedarfe würde die kommunale Selbstverwaltung sogar gestärkt, da keine bereichsscharfe Darstellung erfolgt.
Sachliche Legitimation	Es besteht unstrittig ein überörtliches Interesse an der Begrenzung der Siedlungsentwicklung in nicht zentralen Orten bzw. Siedlungsbereichen, weil eine Siedlungsentwicklung dort dem Leitbild der dezentralen Konzentration zuwiderläuft und den Flächenverbrauch erhöht (geringe Dichte, hoher Erschließungsaufwand, Infrastrukturfolgekosten).	Aus dem überörtlichen Interesse an der regionalen Steuerung der Siedlungsentwicklung nach dem Zentrale-Orte-Konzept ergibt sich die sachliche Legitimation einer Berücksichtigung der Zentralität bei der Zuweisung von Siedlungsflächen an Gemeinden.

Prüfkriterium/ Instrumenteninnovation	Eigenentwicklung in Abhängigkeit von Infrastrukturausstattung sowie der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der einheimischen Bevölkerung	Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB und GIB-Flächen
Geeignetheit	An der Effektivität der Instrumenteninnovation kann kein Zweifel bestehen, da bei Abstimmung auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung und Berücksichtigung bestehender Flächenreserven in der Regel kein zusätzlicher Bedarf an Eigenentwicklung besteht.	Die regelmäßig überdurchschnittliche Ausstattung mit zentralörtlich relevanter Infrastruktur in Mittel- und Oberzentren, die empirisch ermittelt werden kann, führt bei Anwendung der vorgeschlagenen Instrumenteninnovation automatisch zu der raumordnerisch gewünschten Umverteilung von Siedlungsflächen und damit zur Vermeidung von Flächenverbrauch durch höhere Dichten.
Erforderlichkeit	Die bestehende Regelung (3% bezogen auf 10 Jahre der im FNP dargestellten W und G-Fläche) greift in die Planungshoheit ein und hat sich als wenig effektiv erwiesen, da der Zuzug Ortsfremder nachträglich durch den Flächenbezug zu einem höheren Flächenverbrauch führen kann.	Eine einzig durch die Gemeinden vorgenommene Festlegung zentraler Siedlungsbereiche würde die angestrebte Konzentration der Siedlungsentwicklung nicht gewährleisten, weil keine regional abgestimmte Zuweisung von Siedlungsflächen möglich wäre.
Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	Die Instrumenteninnovation ist angemessen, da lediglich ordnende Prinzipien (textliches Ziel) ergehen. Die konkrete Ermittlung des Eigenbedarfs ergibt sich aber erst im Einzelfall (Plausibilitätsprüfung kommunaler ortsteilscharfer Prognosen). Ohne ortsteilscharfe Regelungen lässt sich die Siedlungsentwicklung in nicht zentralen Ortsteilen nicht begrenzen. Eine weniger in die Planungshoheit einschneidende Regelungsmöglichkeit ist nicht erkennbar.	Die vorgeschlagene Instrumenteninnovation stellt im Kern eine Änderung der Berechnungsmethodik für die Zuweisung von ASB-Flächen dar. Insofern greift sie nicht mehr in die Planungshoheit ein als die bestehende bereits bereichsscharfe Standortsteuerung.
Willkürverbot	Im Gegensatz zu der bestehenden 2.000 EW-Schwelle, die nicht begründbar und damit willkürlich ist, ist eine empirisch im Einzelfall ermittelte Festlegung der Eigenentwicklungs-ortslagen begründbar und sachlich nachvollziehbar.	Das Willkürverbot ist nicht verletzt, da zwischen den Orten empirisch beschreibbare Unterschiede hinsichtlich ihres zentralörtlich relevanten Infrastrukturbesatzes bestehen und insofern eine Ungleichbehandlung bei der Zuweisung von Siedlungsflächen sachlich gerechtfertigt ist. Man kann im Gegenteil sogar argumentieren, dass die bisherige Regelung, die die Flächen allein aufgrund der kommunalen Bedarfe zuweist, willkürlich ist, weil erkennbar ungleiches gleich behandelt wird.

3.6 Transpositionserfolg

Modellvorhabenforschung zählt zu den Ansätzen diskursiver Politikberatung. Experten und politische Akteure erzeugen gemeinsam im Prozess ihrer Interaktion Verfahrens- oder Instrumenteinnovationen. Durch die Berücksichtigung der Erfahrungen der beteiligten Praxisakteure erzielt Modellvorhabenforschung in der Regel bessere "Lernerfolge" und ist effektiver als klassische Politikberatung oder rein wissenschaftliche Forschung. Vielfach sind auch beachtliche Transpositionserfolge in andere Regionen belegt (Einig, 2011; 441).

Es lässt sich feststellen, dass die Diskussionen mit der Regionalplanung in Düsseldorf zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums geführt haben, das zu einer effektiveren, flächensparenden Raumnutzung beitragen kann. Der erreichte regionale Transpositionserfolg lässt sich dabei auf ein im Folgenden näher beschriebenes Mehrebenengovernance (Einig 2011: 444) zurückführen:

1. Der Akteur "Regionalplanung Düsseldorf" sieht sich einem hohen Problemdruck ausgesetzt (der Kernraum wächst) und steht zugleich vor der Fortschreibung des Regionalplans. Damit ist ein aktueller Handlungsbedarf gegeben. Gleichzeitig hat die Regionalplanung mit der positiv-allokativen Standortsteuerung bereits jetzt schon ein sehr effektives Instrumentarium zur Beeinflussung der kommunalen Flächenentwicklung zur Hand.
2. Zugleich besteht durchaus ein Problembewusstsein seitens der Regionalplanung hinsichtlich verschiedener Schwächen der bisherigen Steuerung der Flächenentwicklung (Stichworte: Baulandparadoxon, fehlender Bezug zur Infrastrukturausstattung, fehlende Legitimation und Effektivität der Steuerung der Eigenentwicklung etc.). Insofern war von Beginn an klar, dass der Akteur Regionalplanung als institutioneller Unternehmer aufzutreten gewillt ist. Er verfügt über die erforderlichen Ressourcen und das Interesse an Instrumenteinnovationen mitzuwirken und ist in der Lage diese auch anzuwenden.
3. Seitens der Forschungsassistenz wurden die o.g. Steuerungsdefizite wissenschaftlich aufgearbeitet und Lösungswege insbesondere für die Themen Eigenentwicklung und Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung bei der Zuweisung von ASB- und GIB-Flächen aufgezeigt. Die Lösungswege stellen für die Regionalplanung einen zukünftigen Arbeitsweg dar.
4. Die grundsätzliche Stoßrichtung der Lösungswege wurde in einem gemeinsamen Termin im Juli 2011 von Forschungsassistenz und Regionalplanung mit der Landesplanung diskutiert und Spielräume ausgelotet. Im Ergebnis konnte das Signal mitgenommen werden, den geplanten Weg weiter beschreiten zu können.
5. Die Lösungswege wurden im Rahmen des sog. "Runden Tisch Siedlungsentwicklung" den Kommunen im Planungsraum vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Die überwiegend positive Resonanz wurde als Mandat begriffen, um sie in das Leitbild regionalplanerischen Leitbild "Starke Zentren, starke Region" aufzunehmen.
6. In Kooperation mit der Regionalplanung wurden diese Lösungswege auf operationeller Ebene weiterentwickelt und auf ihre Umsetzbarkeit getestet.

7. Die Regionalplanungsbehörde hat ihre Absicht, die gemeinsam erarbeiteten Instrumentinnovationen im Rahmen der Regionalplanfortschreibung umzusetzen, in einer Sitzungsvorlage für den Regionalrat vom 7. November 2011 unterstrichen. So heißt es: "Aufgrund der Komplexität (hohe Dichte, zum Teil netzartige Strukturen) der Planungsregion sollen mit den Gemeinden gemeinsam die Orte oder die Siedlungsbereiche herausgefunden werden, die über eine Bündelung von zentralörtlichen Einrichtungen verfügen, um somit im Sinne der Leitlinie "Starke Zentren, starke Region" die Siedlungsentwicklung an diesen Zentren zu stärken. [...] Dies entspräche dann der Vorgabe einer siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung" (S. 7).

Die Entstehungsgeschichte dieses Erfolges dürfte grundsätzlich auch in ähnlicher Weise in anderen Regionen Erfolg versprechend sein. Inwieweit die in Kap. 3 erläuterten materiellen Lösungsansätze über einen regionalen Transpositionserfolg hinaus auch auf andere Regionen übertragbar sind, wird in Kap. 5 näher diskutiert.

4. Fallstudie Saarland

4.1 Daten und Fakten

Das Saarland ist von den westdeutschen Bundesländern dasjenige, das vom demographischen Wandel und seinen Konsequenzen (Alterung und Bevölkerungsverluste) heute bereits am stärksten betroffen ist. Zwischen 2001 und 2010 (Zahlen jeweils vom 1. Juli) hat das Saarland rund 4,4 % seiner Bevölkerung verloren.

Ursachen sind zum einen im bereits stark fortgeschrittenen Strukturwandel der Kohle- und Montanindustrie zu sehen, die zahlreiche Arbeitsplätze kostete und leichte Wanderungsverluste zur Folge hatte, zum anderen auch im geringeren Anteil an jungen Frauen im gebärfähigen Alter und einem starken Sterbeüberschuss, der stetig zunimmt (vgl. Saarländische Landesregierung 2007 sowie Statistisches Amt Saarland 2009). Dadurch ist die Fertilitätsrate mit 1,23 die niedrigste unter den Flächenländern.

Im Vergleich zur Region Düsseldorf weist das Saarland somit einige Unterschiede auf: Die Bevölkerungsdichte ist deutlich geringer, der prognostizierte Einwohnerverlust massiv höher und die Wirtschaftskraft ebenfalls geringer.

	Bevölkerung (31.12.2008)	Bevölkerung 2030 Stand 2008		Fläche	Siedlungs- dichte 2006	BIP 2009	BIP/ Einwohner
	Mio.	Mio.	Rückgang %	km ²	EW / km ²	Mrd. €	Mrd. €
Saarland	1,03	0,89	- 13,8	2.569	506	28,9 %	22,2
PLR Düsseldorf	3,26	3,2	- 1,8	3.637	896	114,5	35,1

Tabelle 10: Kenndaten der Planungsregion im Vergleich zur Planungsregion Düsseldorf (eigene Darstellung)

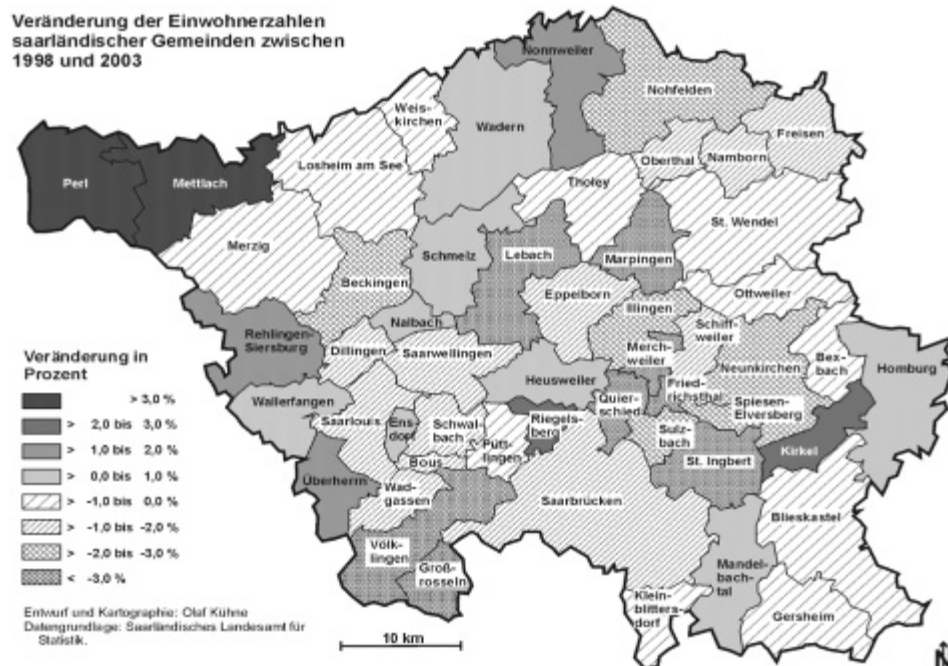


Abb. 14: Veränderung der Einwohnerzahlen saarländischer Gemeinden (Quelle: Vortrag von G.-R. Damm im Rahmen der Auftaktveranstaltung in Saarbrücken zum Modellvorhaben am 21.2.2011)

Die Bevölkerungszahl entwickelte sich in der Vergangenheit sehr unterschiedlich. Während die größeren Städte des Saarlands und deren Umland zwischen 1975 und 2003 bis zu 10% ihrer Bevölkerung verloren haben, hatten die Gemeinden des nördlichen Saarlands Zuwächse zu verzeichnen, die insbesondere durch die Zuwanderung aus Luxemburg ausgelöst wurden.

Seit Anfang des Jahrtausends nimmt jedoch auch in den nördlichen Gemeinden die Einwohnerzahl ab. Allein Perl und Mettlach sind noch deutlich durch die Zuwanderung aus Luxemburg gewachsen (vgl. Abb.14).

• **Bevölkerungsprognose**

Der Trend der Bevölkerungsverluste wird sich voraussichtlich fortsetzen. Bis 2030 wird ein weiterer Rückgang der Bevölkerung um rund 82.000 Menschen auf ca. 888.000 erwartet. Das entspricht einem Bevölkerungsverlust von rund 13,8 % gegenüber 2008 (Statistisches Amt Saarland 2009: 3).

Dabei werden sich die Landkreise voraussichtlich sehr unterschiedlich entwickeln. Während der nord-westliche Kreis Merzig-Wadern voraussichtlich die geringsten Einwohnerverluste zu verzeichnen hat werden die anderen Kreise zwischen 11 und 17% ihrer Bevölkerung verlieren, der Kreis Neunkirchen sogar mehr als 17% (vgl. Abb. 15).

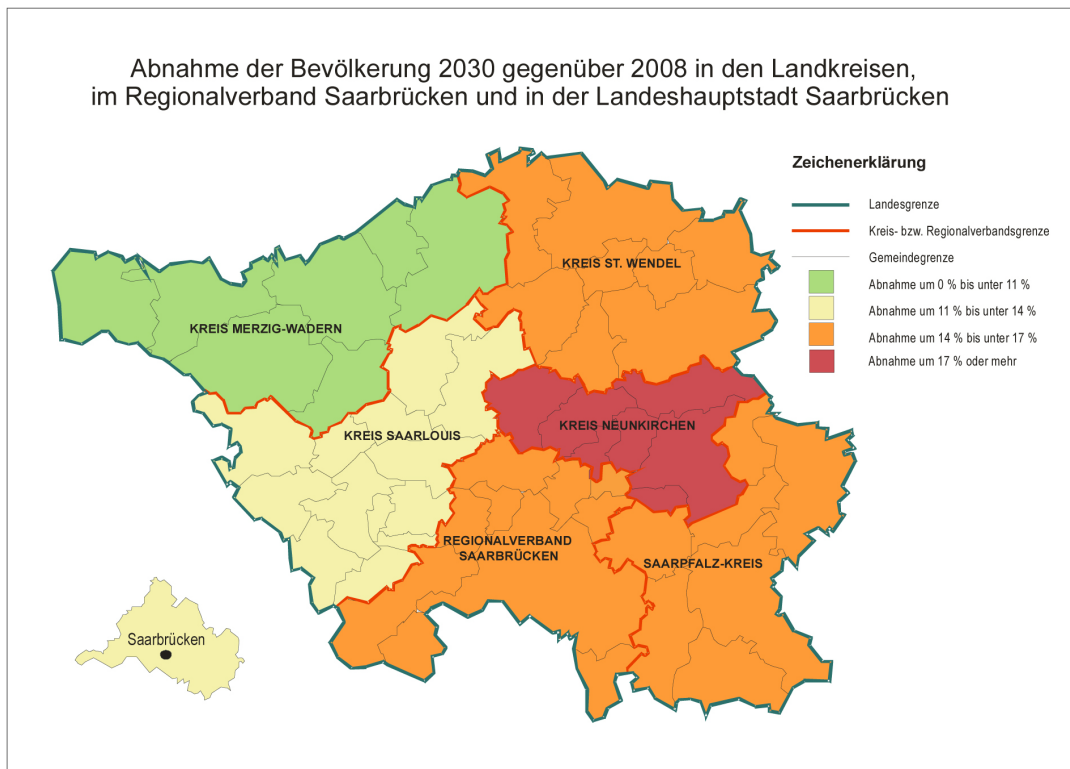


Abb. 15: Bevölkerungsprognose bis 2030 (Quelle: Statistisches Amt Saarland - Presse und Informationsdienst 2010)

• **Alterung**

Das Durchschnittsalter des Saarlands steigt seit vielen Jahren kontinuierlich an. Während es im Jahr 2006 noch bei 43,9 Jahren liegt, so wird es im Jahr 2030 bei 48,6 Jahren liegen (vgl. Abb. 16f)

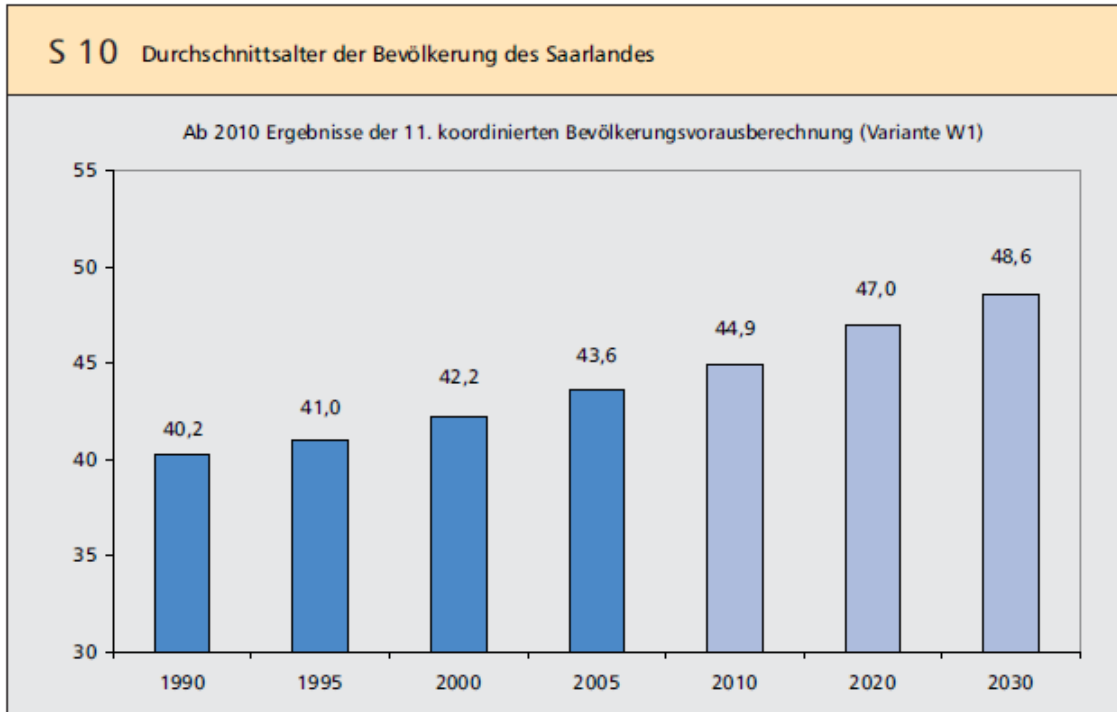


Abb. 16: Entwicklung des Durchschnittsalters (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2007)

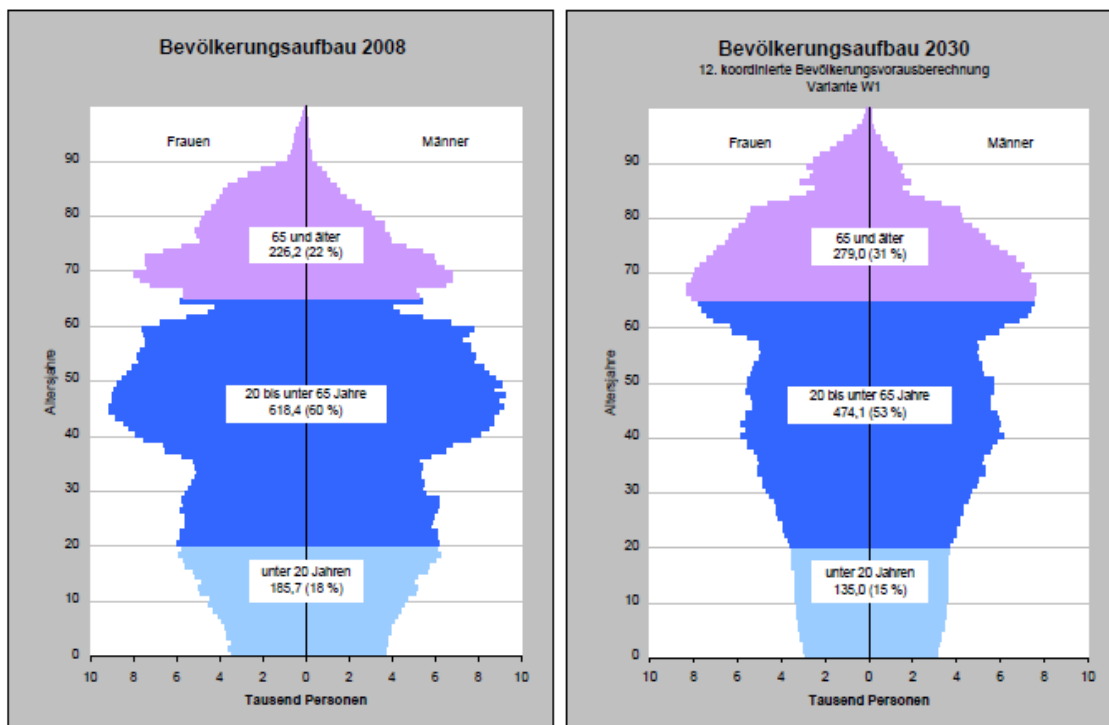


Abb. 17: Veränderung der Altersstruktur bis 2030 (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2010, in: www.statistik.saarland.de)

Im Jahr 2030 werden voraussichtlich 31 % der Bevölkerung älter als 65 Jahre sein und nur 15% jünger als 20 Jahre. Bis 2030 wird der Anteil der über 65jährigen je nach Landkreis um 30-40% zunehmen, in gleichem Maße geht der Anteil der unter 18jährigen zurück (vgl. Ministerium für Umwelt des Saarlands 2003).

Auch hier zeigt sich ein Ost-West-Gefälle: Während die östlichen Landkreise (St. Wendel, Saarpfalz-Kreis und Neunkirchen) im Jahr 2030 besonders stark altern werden, ist der Altersdurchschnitt in den westlichen Landkreisen (Merzig-Wadern und Saarlouis) nicht ganz so hoch. Am jüngsten werden die Landeshauptstadt Saarbrücken und der Regionalverband Saarbrücken sein (vgl. Statistisches Amt Saarland 2010).

- **Haushaltsprognose**

Mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung war in den vergangenen Jahren auch ein Anstieg der Haushaltszahlen verbunden. Vor allem zwischen 1976 und 2004 stieg die Anzahl der 1-Personenhaushalte um mehr als das Doppelte an, während die Zahl der Drei- und Mehrpersonenhaushalte stetig abnahm. Seit 1998 hat sich jedoch die durchschnittliche Zahl der Personen je Haushalt auf 2,1 eingependelt und seit 2006 zeigt sich sogar ein Rückgang der absoluten Haushaltszahlen.

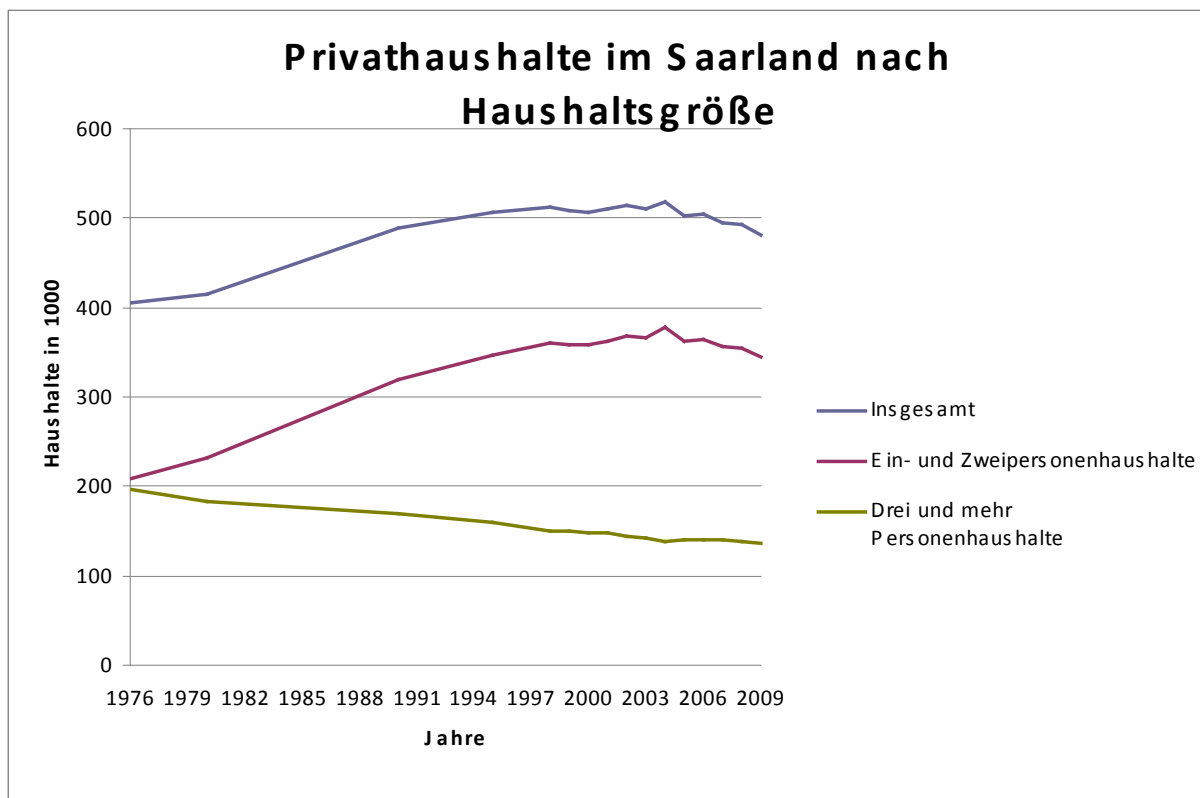


Abb. 18: Entwicklung der Haushaltszahlen seit 1976 (eigene Darstellung, nach Zahlen des Statistischen Amtes Saarland 2009)

- **Auswirkungen der demographischen Entwicklung**

Da sich der demographische Wandel bereits seit vielen Jahren vollzieht, haben die damit verbundenen Tendenzen der Verkleinerung der Haushalte sowie die steigenden Haushaltszahlen, die mit einer Entdichtung der Siedlungsstruktur einhergingen, bereits 2003 ihren Höhepunkt erreicht.

- In Zukunft ist durch die weitere Abnahme der Haushalte verstärkt Leerstand zu befürchten. Gerade Immobilien in schlechten Lagen werden zunehmend auf Nachfrageprobleme stoßen. Bereits heute zeigen sich zunehmende Gebäudeleerstände insbesondere in kleineren Orts- und Stadtkernen (vgl. Saarländische Landesregierung 2007).
- Neubau wird demnach beinahe ausschließlich für den Ersatz älterer Wohnungen oder als Ergänzung des vorhandenen Wohnungsmarktes in einem bestimmten Wohnungsmarktsegment notwendig sein.

Die Gemeinden sind sich in der Regel der Problematik bewusst und gehen sparsam mit ihren zukünftigen Siedlungsflächen um, dennoch wächst auch im Saarland die Siedlungsfläche.

4.2 Landes- und Regionalplanung im Saarland

Aufgrund seiner Größe wird im Saarland - als einzigem Flächenland der BRD - nicht zwischen Landes- und Regionalplanung unterschieden. Daher erfolgt die Aufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) im Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes in enger Abstimmung mit den anderen Ministerien sowie den Kommunen.

Der Landesentwicklungsplan gilt gleichzeitig als Regionalplan und umfasst zwei Teile mit unterschiedlichen Schwerpunkten: Den Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" vom 13. Juli 2004 und den Landesentwicklungsplan "Siedlung" vom 4. Juli 2006. Beide Teile werden von der Landesregierung als Verordnung auf der Grundlage des Saarländischen Landesplanungsgesetzes (SLPG) vom 12. Juni 2002 beschlossen. Beide Landesentwicklungspläne sind zehn Jahre gültig. Aufgrund der zum Jahr 2014 erforderlichen Neuaufstellung des LEP "Umwelt" werden gegenwärtig Überlegungen zur Modifizierung der Instrumente gestellt. Dabei wird auch der LEP "Siedlung" mit in die Überlegungen einbezogen, da beide LEP zusammengefasst werden sollen.

Der Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" enthält keine Grundsätze, sondern ausschließlich Ziele. Er beinhaltet Vorranggebieten für Naturschutz (VN), Freiraumschutz (VFS), Landwirtschaft (VL), Grundwasserschutz (VW), Hochwasserschutz (VH), Windenergie (VE), Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen (VG) sowie Vorranggebiete für Forschung und Entwicklung (VF). Darüber hinaus legt der Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" Standort- und Trassenbereiche für verschiedene Infrastrukturmaßnahmen sowie das Verkehrswegenetz fest und enthält nachrichtliche Übernahmen zu Wald-, Wasser-, Siedlungs- und Bergbauflächen.

Der Landesentwicklungsplan "Siedlung" enthält Grundsätze und Ziele zu Siedlungsstrukturen und Raumkategorien, zur Wohnsiedlungstätigkeit und dem Wohnungsbedarf sowie zur Ansiedlung Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und kleineren Gewerbegebieten (< 10 ha). Demnach erfolgt die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung für kleinere Flächen (< 10 ha) durch den LEP "Siedlung" (= allgemeine Aussagen zur Siedlungsentwicklung, von Belang für kleine Gewerbeflächen) und für große Gewerbeflächen durch den LEP "Umwelt" (Aussagen zur Entwicklung von "Vorranggebieten für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen"; von Belang für größere, landesweit bedeutsame Flächen > 10 ha).

Die Landesregierung beschließt den LEP als Rechtsverordnung nachdem der Landtag dazu Stellung genommen hat.

4.3 Entwicklung des Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauchs (SuV)

Das Saarland ist das Bundesland mit dem bundesweit zweithöchsten Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche unter den Flächenländern¹⁴. Im Jahr 2009 wird der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche von 20,5 % nur noch von NRW mit 22,3 % übertroffen (vgl. Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) 2010).

Dabei hat der Flächenverbrauch im Saarland seit den 1990er Jahren trotz abnehmender Bevölkerungszahlen und zurückgehender Haushaltszahlen nicht wesentlich abgenommen (vgl. Abb. 19).

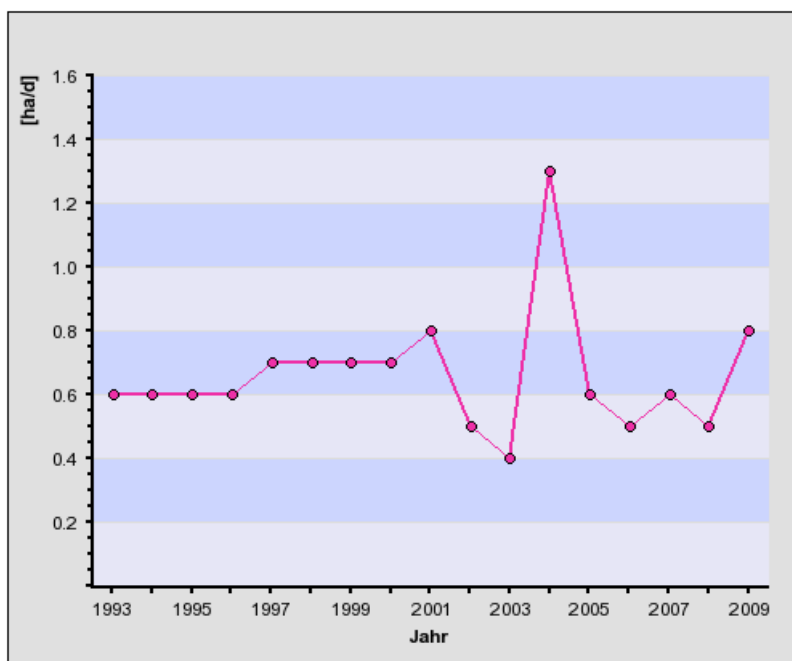


Abb. 19: Siedlungsflächenverbrauch im Saarland seit 1990 (Quelle: LIKI 2012)

¹⁴ Im Gegensatz zur Region Düsseldorf wird hier der Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauch dargestellt, da zum reinen Siedlungsflächenverbrauch keine belastbaren Zahlen vorliegen.

Das bereits 2003 in der Saarland-Agenda und in der Umwelterklärung des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes benannte Ziel der Begrenzung des mittleren Flächenverbrauchs auf 0,5 ha/Tag bis zum Jahr 2010, ist in einigen Jahren erreicht, in anderen jedoch leicht überschritten worden.¹⁵

Aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 2009 wurde die Saarland-Agenda aufgegeben und die Ziele modifiziert. Die Ziele zum Flächenverbrauch wurden allerdings identisch beibehalten (vgl. Ministerium für Umwelt des Saarland 2009). Sie waren bereits im Jahr 2006 verändert worden. Im Rahmen der 3. Aktualisierung und Evaluierung der Leitziele, war der starke Indikator ha/d in einen dynamischen, einwohnerabhängigen Indikator m²/Einwohner/Jahr verändert worden, so dass das flächenpolitische Ziel des Saarlandes nun lautet: Flächenverbrauch dauerhaft begrenzen von 509 m²/Einwohner (Stichtag 31.12.2008) auf 472 m²/Einwohner. Damit sollen die Größenunterschiede und die unterschiedliche Siedlungsdichte der einzelnen Bundesländer berücksichtigt und somit eine vergleichbare Darstellung zwischen den Bundesländern ermöglicht werden (vgl. Ministerium für Umwelt des Saarland 2009).

Tendenziell konzentrierte sich die Zunahme an Gebäude-, Frei- und Verkehrsflächen in den 1990er Jahren auf die ländlich geprägten Bereiche, während der Stadtverband Saarbrücken und Neunkirchen die geringsten prozentualen Zuwächse aufweisen (vgl. Landschaftsprogramm 2009).

• **Entwicklung der Wohneinheiten**

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und im Vergleich mit den anderen Bundesländern haben die Saarländer die größten Wohnflächen / Kopf und die höchste Wohneigentumsanteile (55,2%, im Vergleich Bundesdurchschnitt: 41,9%), denn die Grubenverwaltungen ermöglichten Arbeitern und Bergleuten in der Vergangenheit zu günstigen Konditionen Grundeigentum zu erwerben.

Trotz der Bevölkerungsabnahme wurde ein Großteil des Flächenverbrauchs durch Wohnungsbautätigkeit verursacht (vgl. Ministerium für Umwelt des Saarlandes 2005). Genaue Zahlen zur Inanspruchnahme neuer Flächen durch Wohnungsbau liegen jedoch nicht vor.

Die Angaben zur Entwicklung der Wohneinheiten basieren auf den erteilten Baufertigstellungen, die das statistische Amt auswertet: Zwischen 1997 und 2007 entstanden insgesamt 25.709 Wohnungen. Dabei ist der Trend zum Einfamilienhaus ungebrochen. Von den rund 18.500 neuen Wohngebäuden waren nur rund 1.500 Mehrfamilienhäuser. Daher konzentrieren sich denn die neuen Wohnungen auch vor allem am Rand von Städten und Gemeinden, weniger in den Orts- und Stadtkernen (vgl. Saarländische Landesregierung 2007). Durch Bestandsentwicklungen (An- und Umbaumaßnahmen) entstanden etwa weitere 5.000 Wohneinheiten. Dies entspricht rund 15 % der Wohneinheiten. Gegenwärtig sind über 90% der neuen Wohngebäude Einfamilienhäuser.

¹⁵ Die Zunahme der SuV-Fläche um 1,3 ha / d im Jahr 2004 ist der Nutzungsänderung einzelner Freiflächen (z.B. Golfplätze, Friedhöfe, Flurbereinigungsverfahren) zur Anpassung an die Statistik geschuldet. Es handelt sich demnach nicht um eine reale Flächeninanspruchnahme, sondern um eine statistische Bereinigung (vgl. Ministerium für Umwelt des Saarland 2006).

T 6 Fertigstellungen im Wohnbau 1997 bis 2007					
Jahr	Errichtung neuer Gebäude				
	Gebäude	davon Ein- und Zweifamilienhäuser	Mehrfamilienhäuser	Wohnfläche	Wohnungen
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	1 000 m ²	Anzahl
1997	2 073	1 753	320	446,1	4 461
1998	2 092	1 835	257	434,9	4 115
1999	2 063	1 860	203	399,5	3 601
2000	2 066	1 897	169	381,4	3 326
2001	1 613	1 491	122	295,2	2 509
2002	1 573	1 476	97	277,1	2 214
2003	1 532	1 437	95	276,0	2 297
2004	1 627	1 544	83	280,9	2 227
2005	1 360	1 286	74	245,8	1 948
2006	1 241	1 180	61	226,0	1 789
2007	1 282	1 233	49	220,7	1 683

1) Zum Zeitpunkt der Baugenehmigung veranschlagt.

Tabelle 11: Baufertigstellungen seit 1997 (Quelle: Statistisches Amt Saarland 2008)

Gleichzeitig zeigt sich ein deutlich abnehmender Trend des Wohnungsneubaus. Der kurzfristige Anstieg der Fertigstellungen im Jahr 2004 ist offenbar der Abschaffung der Eigenheimzulage Ende 2005 geschuldet, die ein Vorziehen vieler geplanter Vorhaben zur Folge hatte (vgl. Tabelle 11).

Die durchschnittliche Wohnfläche/Wohneinheit stieg von 102 m² im Jahr 1997 auf 134 m² im Jahr 2007. Dabei verteilte sich die Wohnbautätigkeit sehr unterschiedlich auf die Kreise: Während in Saarbrücken und Neunkirchen die Fertigstellung neuer Wohngebäude seit 1997 sehr stark rückläufig ist, hat sie in Saarlouis und im Saarpfalz-Kreis weniger stark abgenommen. Im Kreis Merzig-Wadern lag die Wohnbautätigkeit im Jahr 2007 erstmals höher als in Saarbrücken, wenngleich sie auch dort stetig zurückgegangen ist. Allein im Kreis St. Wendel ist sie auf einem gleich bleibend niedrigen Niveau geblieben (vgl. Hassler 1008). Reurbanisierungstendenzen sind auf dieser Grundlage nicht erkennbar.

• **Entwicklung der Gewerbeflächen**

Das Saarland besitzt eine starke altindustrielle Prägung mit zahlreichen Gewerbe- und Industriebrachen, gewerblich untergenutzten Bereichen, insbesondere entlang der Bahnanlagen und Gewerbegebieten in den Talauen (vgl. Landschaftsprogramm 2009).

Eine systematische Auswertung der Flächeninanspruchnahmen durch Gewerbe existiert nicht, obwohl alle Gewerbeflächen im GEWISS (Gewerbeflächeninformationssystem Saar, s.u.) erfasst sind.

4.4 Mengensteuerung der Siedlungsflächen im LEP "Siedlung"

Das Saarland verfügt über eine lange Tradition der Mengensteuerung von *Wohnsiedlungsflächen*. Bereits in den Landesentwicklungsplänen "Siedlung" von 1979 und 1997 waren für jede Gemeinde und deren Ortsteile Wohneinheitenbedarfe, 1997 auch Siedlungsdichten, dargestellt. Dabei handelte es sich jedoch um Zielgrößen, die auf der Grundlage einer *Wohnbedarfsanalyse* gutachterlich ermittelt wurden. Im aktuellen LEP "Siedlung" von 2006 hat diesbezüglich ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Hier stellen die Mengen- und Dichtebegrenzungen einen nicht zu überschreitenden Rahmen für die Angebotsplanung der Kommune dar, wenngleich sie auch immer noch als "Wohnungsbedarf" bezeichnet werden. Die Festlegung erfolgt differenziert, je nach zentralörtlicher Bedeutung der Kommunen und ihrer Ortsteile. Eine konkrete Verortung erfolgt nicht. Stattdessen werden Lagekriterien als Ziele formuliert (s.u.).

Auch kleinere Gewerbeflächen unter 10.000 m², die insgesamt einen Großteil der Flächen nachfrage ausmachen¹⁶, sind in den beiden Landesentwicklungsplänen nicht konkret verortet sofern sie nicht innerhalb der Vorranggebiete liegen.

Der LEP "Umwelt" verweist darauf: "Grundsätzlich bleibt es den Städten und Gemeinden – sofern keine anderen Ziele der Landesplanung (Naturschutz, Freiraumschutz, Grundwasser- und Hochwasserschutz, Landwirtschaft) entgegenstehen - unbenommen, im Rahmen ihrer Bauleitplanung eigenverantwortlich Gewerbegebiete für den örtlichen Bedarf auszuweisen." (LEP "Umwelt" (78)).

4.4.1 Raumstruktur und Raumkategorien

Der LEP "Siedlung" legt verschiedene Raumkategorien fest, die bei den Zielen zur Siedlungstätigkeit eine wichtige Rolle spielen: Er definiert Zentrale Orte, Siedlungsschwerpunkte und Siedlungsachsen und unterscheidet die Raumkategorien Ordnungsraum (Verdichtungsraum mit Kernzone und Randzone) und Ländlichen Raum.

Bei den Siedlungsachsen wird unterschieden zwischen Siedlungsachsen 1. und 2. Ordnung. Die Siedlungsachsen 1. Ordnung folgen überwiegend den wichtigen überörtlichen Schienenverbindungen, die Siedlungsachsen 2. Ordnung folgen überwiegend den Regionalbahnstrecken im Raum Saarbrücken, die einzelne Mittelzentren miteinander verbinden.

Die Kernzone des Verdichtungsraums umfasst die Städte und Gemeinde zwischen Homburg, Neunkirchen, Saarbrücken, Saarlouis und Dillingen, die Randzone umfasst im Wesentlichen die südlich und nördlich daran angrenzenden Gemeinden (vgl. Abb. 20).

¹⁶ In der Region Hannover waren im Jahr 2008 63% der nachgefragten Flächen unter 10.000 qm groß (vgl. Region Hannover 2009). Im Regierungsbezirk Düsseldorf waren es im Zeitraum zwischen 1999 und 2008 79% der nachgefragten Flächen (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009).

Raumkategorien



Abb. 20: Raumkategorien im LEP "Siedlung" 2006, Anlage 5

Zur schwerpunktmäßigen Siedlungsentwicklung in zentralen Orten bzw. Siedlungsschwerpunkten an den Siedlungsachsen enthält der LEP "Siedlung" verschiedene Ziele (z.B. Ziele 2, 10, 12 und 16).

Konzentration auf zentrale Orte, Siedlungsachsen, Verkehrsanbindung: 2.2.1 (10) (Z)

"Zur Sicherung und Förderung des großräumigen Leistungsaustausches innerhalb des Landes und über die Landesgrenzen hinweg sowie zur Sicherung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur ist die Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte und Siedlungsbereiche entlang leistungsfähiger Verkehrsachsen zu konzentrieren (punktaxiales System)."

oder 2.3.1 (16) (Z)

"Die Siedlungsentwicklung ist schwerpunktmäßig auf die zentralen Orte und die Siedlungsschwerpunkte an den Siedlungsachsen mit leistungsfähiger Verkehrsanbindung zu konzentrieren."

Arrondierung: (21) (Z)

"Bedarfsgerechte, städtebaulich sinnvolle Arrondierungen des Siedlungsbestandes haben Vorrang vor der Ausdehnung in den Außenbereich. Ungegliederte, bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen außerhalb des Siedlungsbestandes sind zu vermeiden."

Darüber hinaus bilden die Zentralen Orte die Grundlage für die Festlegung von Wohneinheitenkontingenten und der Ordnungsraum gemeinsam mit den Zentralen Orten die Grundlage für die Festlegung von Siedlungsdichten (s.u.).

- **Beurteilung**

Die Differenzierung nach Raumstrukturen bildet eine sinnvolle konzeptionelle Grundlage für die Siedlungstätigkeit, die auch in den folgenden Landesentwicklungsplänen beibehalten werden soll.

4.4.2 Innenentwicklung

Das zentrale Steuerungsinstrument zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Saarland ist die Innenentwicklung. Seit dem LEP von 1979 hat die Inanspruchnahme erschlossener Baugebiete Vorrang vor der Ausweisung und Erschließung neuer Baugebiete. Der aktuelle LEP "Siedlung" enthält dazu nach wie vor eine ganze Reihe von Zielen (Nr. 17, 32-35) und Grundsätzen (Nr. 37, 38).

So fordert Ziel (17), die vorrangige Nutzung vorhandener Potenziale (s.u.).

Ziel (32) konkretisiert die Bedarfsprüfung, indem es vorschreibt, dass vorhandene Wohnbaulandreserven in Baulücken auf den festgelegten örtlichen Wohnungsbedarf anzurechnen sind und dazu Nachweise erforderlich sind. Dabei beschreiben die Ziele 33 bis 34 die Inhalte der Nachweise und die Definition von Baulücken (s.u.).

Auf den örtlichen Wohnungsbedarf zu 100 % angerechnet werden Baulücken in B-Plänen (§§ 30 und 33 BauGB) sowie Baulücken in Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 BauGB) sowie bereits im FNP dargestellte Reserveflächen. Gleichzeitig sieht der LEP folgende Ausnahmen vor:

- Baulücken innerhalb von im Ortskern befindlichen Bebauungsplänen mit Nachverdichtungszielsetzung: Die Anrechenbarkeit ist im Einzelfall mit der Landesplanung abzustimmen. Dadurch wird insbesondere in verdichteten und städtisch geprägten Bereichen die Möglichkeit einer nachhaltigen und qualitativen Aufwertung des Wohnumfeldes erhalten. Dennoch sind auch hier die Kommunen gefordert, die Mobilisierung dieser erschlossenen, baureifen Grundstücke in den Innerortslagen zu prüfen sowie
- Baulücken innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ohne Bebauungsplan (Gebiete nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB): Hier hat die Landesplanung faktisch ohnehin keine Zugriffsmöglichkeiten.

Gleichzeitig werden die Gemeinden durch die Grundsätze 37 + 38 dazu aufgefordert, Baulücken aktiv zu entwickeln bzw. Baulücken innerhalb von vorhandenen Bebauungsplänen zu vermeiden, indem die Veräußerung von Baugrundstücken an eine Bauverpflichtung geknüpft wird (siehe Grundsätze der Innenentwicklung). Bei kommunalen Grundstücken verpflichtet sich die Kommune dann in der Regel, das Grundstück nach drei Jahren wieder zurückzunehmen.

Ziele der Innenentwicklung im LEP "Siedlung"

(17) Bei der Siedlungsentwicklung (Wohnen, Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen sowie Einrichtungen für Freizeit und Sport) sind vorrangig die im Siedlungsbestand vorhandenen Potenziale an Brach- und Konversionsflächen, Baulücken und Baulandreserven sowie das Erneuerungspotenzial des Siedlungsbestandes zu nutzen.

(32) Die Inanspruchnahme erschlossener Bauflächen hat Vorrang vor der Ausweisung und Erschließung neuer Wohnbauflächen. Vorhandene Wohnbaulandreserven in Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes sind auf den festgelegten örtlichen Wohnungsbedarf anzurechnen. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung kann daher nur der darüber hinausgehende Wohnungsbedarf dargestellt bzw. festgesetzt werden. Hierüber sind von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung gegenüber der Landesplanungsbehörde entsprechende Nachweise zu führen.

(33) Für die Ermittlung des örtlichen Bauflächenbedarfs ist seitens der Gemeinden insbesondere der Nachweis

- über die in den Gemeinden und Gemeindeteilen vorhandenen, örtlichen Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes sowie
 - über die Siedlungsdichte (Wohnungen je Hektar Bruttowohnbauland)
- zu führen und im Rahmen der Bauleitplanung der Landesplanungsbehörde vorzulegen.

(34) Als Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes gelten alle Baugrundstücke

- im Geltungsbereich rechtskräftiger Bebauungspläne nach § 30 BauGB,
- im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die nach § 33 BauGB zu beurteilen sind,
- im Geltungsbereich von Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sowie
- innerhalb von im Flächennutzungsplan rechtsgültig dargestellten, aber bislang nicht durch Bebauungsplan rechtskräftig umgesetzten Reserveflächen.

Die Baulücken in diesen Gebieten sind zu 100 % auf den örtlich festgelegten Wohnungsbedarf anzurechnen.

(35) Bei der Anrechnung auf den Wohnungsbedarf außer Ansatz bleiben Baulücken,

- die innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB liegen;
- die nur unter Bergschadenersatzverzicht bebaut werden können oder Baulücken in Gebieten, unter denen der Bergbau umgeht bzw. im Zeithorizont des Planes umgehen wird;
- in Bebauungsplänen, die sich im Ortskern befinden und der Nachverdichtung dienen. Über die Anrechenbarkeit dieser Baulücken entscheidet die Landesplanungsbehörde im Einzelfall.

Grundsätze der Innenentwicklung im LEP "Siedlung"

(37) Zur Reduzierung von Baulücken in Bebauungsplänen nach §§ 30 und 33 BauGB, von Baulücken innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) sowie von im Flächennutzungsplan bereits rechtsgültig dargestellten, aber bislang nicht durch Bebauungsplan rechtskräftig umgesetzte Reserveflächen sollen die Städte und Gemeinden durch Eigeninitiative zu einer Mobilisierung und Marktverfügbarkeit der betreffenden Wohnbaugrundstücke beitragen.

(38) Zur Vermeidung von Baulücken sollen die Städte und Gemeinden dafür Sorge tragen, dass in rechtskräftigen Bebauungsplänen festgesetzte Wohnbaugrundstücke für Bauwillige tatsächlich verfügbar sind. Daher sollen Baulandausweisungen nur dort vorgenommen werden, wo die Kommunen über die betreffenden Baugrundstücke verfügen oder im Rahmen privatrechtlicher Verträge mit den Grundstückseigentümern die Verfügbarkeit der betreffenden Baugrundstücke gesichert ist. Die Veräußerung von Baugrundstücken soll an die Verpflichtung geknüpft werden, die Grundstücke innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zu bebauen.

Da die Innenentwicklung bereits in den Vorgängern des LEP "Siedlung" von 2006 eine wichtige Rolle spielte, verfügen alle Kommunen des Saarlandes über eine (in der Regel nicht digitales) Übersicht über die Baulücken sowie eine Wohneinheitenstatistik und sind es gewohnt, ihre Baulandneuausweisungen zu begründen.

- **Beurteilung**

Grundsätzlich ist dieses Vorgehen bei den Kommunen akzeptiert und das Bewusstsein für den demographischen Wandel und die Zurückhaltung bei der Wohnbaulandausweisung bei vielen Politikern bereits vorhanden. Wichtigster Grund der Kommunen für eine Flächenneuinanspruchnahme ist dennoch die mangelnde Verfügbarkeit der Baulücken für die Deckung des Wohnungsbedarfs sowie ein Interesse von Investoren an der Wohnbaulandentwicklung.

Dennoch ist das Instrument akzeptiert und funktionstüchtig ist, sodass zurzeit keine Änderungen beabsichtigt sind.

4.4.3 Wohneinheitenkontingente

Der Wohnungsbedarf wurde für den LEP "Siedlung" für jede Gemeinde bzw. Gemeindeteile in Ziel (31) gemäß ihrer zentralörtlichen Einstufung festgelegt. Dieser konkrete Bedarf kann den jeweiligen Potenzialen der Innenentwicklung gegenübergestellt werden. Nur im Einzelfall sind Ausnahmen zulässig, z.B. wenn ein besonderer Bedarf festgestellt wird. In diesem Fall ist die Entwicklung mit der Landesplanung abzustimmen (vgl. Ziele zum Wohnungsbedarf).

Ziele zum Wohnungsbedarf im LEP "Siedlung"

(31) Schwerpunkt der Wohnsiedlungstätigkeit ist der jeweilige zentrale Ort einer Gemeinde gem. Anlagen 1 und 2. Für nicht-zentrale Gemeindeteile ist die Wohnsiedlungstätigkeit am Eigenentwicklungsbedarf auszurichten. Als Wohnungsbedarf sind folgende Zielwerte festgelegt (Anlage 6):

- Oberzentrum Saarbrücken (OZ): 3,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- Mittelzentren (MZ): 3,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- Grundzentren (GZ): 2,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- nichtzentrale Gemeindeteile: 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (max. Eigenentwicklungsbedarf) Maßgeblich dafür sind die jeweils aktuell verfügbaren Bevölkerungszahlen des statistischen Landesamtes.

(40) Wenn in einer Gemeinde erheblich veränderte äußere Rahmenbedingungen (z. B. extern verursachte erhebliche Wohnungsnachfragen) oder erheblich abweichende städtebauliche Entwicklungen (z. B. weit überdurchschnittliche kommunale Erfolge bei der Ansiedlung von Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen) dazu führen, dass der nach Ziffer 31 festgelegte Wohnungsbedarf wesentlich überschritten wird, kann die Gemeinde bei der Landesplanungsbehörde einen Antrag stellen, mit dem Ziel, den nach Ziffer 31 festgelegten Wohnungsbedarf an den zusätzlichen Wohnungsbedarf in entsprechendem Umfang anzupassen.

Über Erforderlichkeit und Umfang des zusätzlichen Wohnungsbedarfs entscheidet die Landesplanungsbehörde.

Über die gemeindegrenzüberschreitende Statistik der Baugenehmigungen bzw. Baufertigstellungen hat die Landesplanung eine Kontrollmöglichkeit der entstandenen Wohneinheiten, die bei der Anzeige von Bebauungsplänen oder der Änderung bzw. Neuaufstellung von FNP herangezogen werden kann. Allerdings unterbleibt die Einflussmöglichkeit, wenn z.B. nicht zentrale Gemeindeteile noch über zahlreiche Baulücken in Bebauungsplänen verfügen und dort mehr Wohneinheiten bauen lassen als der LEP "Siedlung" vorsieht.

- **Beurteilung**

Mit dieser ortsteilscharfen Begrenzung von Wohneinheiten verfügt die Landesplanung des Saarlandes bereits über einen im bundesweiten Vergleich sehr umfassenden und restriktiven Steuerungsansatz hinsichtlich der zukünftigen Flächeninanspruchnahme. Dennoch zeigt sich, dass der im LEP "Siedlung" festgelegte Bedarf für einzelne Orte immer noch zu hoch erscheint. Daher besteht die Absicht, diesen im zukünftigen LEP noch weiter zu reduzieren. In Zukunft soll diesem Ziel dann möglichst keine Bedarfs- sondern eine *Wohnungsnachfrageanalyse* zugrunde gelegt werden, die auf Haushalte abstellt.

4.4.4 Eigenentwicklung

Das Ziel der Eigenentwicklung nicht zentraler Orts- und Gemeindeteile ist in mehreren Zielen des LEP "Siedlung" festgeschrieben (Ziel (2), Ziel (16)). Konkretisiert wird dieses Ziel in Ziel (31) durch die Festlegung des Wohnungsbedarfs auf 1,5 WE / Einwohner und Jahr (s.o.).

Ziele zur Eigenentwicklung

(2) [...] Die Siedlungs- und Versorgungsstruktur in nicht-zentralen Gemeindeteilen ist auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken.

(16) [...] Für nichtzentrale Stadt bzw. Ortsteile außerhalb der Siedlungsachsen ist die Siedlungsentwicklung auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken.

Die gewerbliche Eigenentwicklung wird im LEP "Siedlung" nicht thematisiert.

- **Beurteilung**

Die Steuerung der Eigenentwicklung des Wohnungsbedarfs erfolgt im Saarland innerhalb der Gemeinden ortsteilscharf und ist damit im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr differenziert.

Jedoch stellt sich die Frage, ob der Schwellenwert von 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr nicht bereits deshalb willkürlich ist, weil keine raumspezifisch differenzierte Festlegung erfolgt.

Zudem könnte in zweifacher Hinsicht Nachsteuerungsbedarf bestehen:

- Baulücken im unbeplanten Innenbereich werden bislang nicht auf den Wohnungsbedarf angerechnet. Dies dient zwar erklärtermaßen der Förderung der Innenentwicklung, doch wird dieses Ziel wieder konterkariert, wenn zur Deckung des einheimischen Bedarfs zusätzlich ein Entwicklungsspielraum unabhängig vom Umfang der Innenentwicklungspotenziale zugestanden wird.
- Gewerbliche Bauflächen sind im Rahmen eines nicht näher spezifizierten örtlichen Bedarfs zulässig (LEP "Umwelt" Ziel 78). Zudem muss der örtliche Bedarf nicht ortsteilspezifisch nachgewiesen werden. Der Wortlaut des Ziels ("Grundsätzlich bleibt es den Städten und Gemeinden – sofern keine anderen Ziele der Landesplanung (Naturschutz, Freiraumschutz, Grundwasser- und Hochwasserschutz, Landwirtschaft) entgegenstehen - unbenommen, im Rahmen ihrer Bauleitplanung eigenverantwortlich Gewerbegebiete für den örtlichen Bedarf auszuweisen.") macht klar, dass im Extremfall in einem nicht zentralen Ortsteil der gesamte Bedarf einer Gemeinde an gewerblichen Bauflächen verortet werden kann.

- **Lösungsansatz**

Bei der Begründung der Inanspruchnahme weiterer Wohnsiedlungsflächen sind die Gemeinden dazu verpflichtet, sowohl ihre Bedarfe als auch ihre Reserven detailliert aufzuführen. Dieses Verfahren, das über die übliche Begründung im Bauleitplanverfahren hinausgeht, soll ebenfalls für die Neuinanspruchnahme von Gewerbeflächen in Anlehnung an den standardisierten Bedarfsnachweis der Region Stuttgart (vgl. Kap. 2.2) weiter entwickelt werden.

Damit können alle wesentlichen Argumente, die für die Größe und Standortbestimmung kleinerer Gewerbegebiet maßgeblich sind, sinnvoll strukturiert und von den Gemeinden abgearbeitet werden. Eine Plausibilitätsprüfung wird dadurch sowohl für die Gemeinden als auch für die Genehmigungsbehörden vereinfacht. Ein digitales Gewerbeflächenkataster (s.u.) würde für den Bedarfsnachweis eine sinnvolle Grundlage bilden, ist jedoch nicht zwingend notwendig.

- **Implementation in die Regionalplanung**

Gegenwärtig tendiert die Landesplanung zu einem Verfahren, bei dem die entwicklungsfähigen Gemeinden gegenüber der Landesplanung einen nachvollziehbaren Bedarfsnachweis mit klaren qualitativen und quantitativen Kriterien sowie Maßstabsgrößen führen müssen (ähnlich des "Stuttgarter Modells"). Nur so kann die gewerbliche Flächenausweisung konkret auf den örtlich tatsächlich vorhandenen Bedarf abgestellt werden.

Denkbar ist es auch, den Gemeinden einen geringfügigen "Flächenzuschlag" für eine begrenzte Angebotsplanung zu gewähren, wenn bestimmte, noch zu definierende Kriterien (bspw. Zentralörtlichkeit kombiniert mit einer überdurchschnittlich guten (Verkehrs-) Infrastrukturausstattung oder spezifische Synergiecluster) vorhanden sind. Eine konkrete Flächenzuordnung wird das Saarland - wie bereits bei den landesplanerischen Regelungen zur Wohnbauflächenentwicklung - nicht vornehmen.

Die Entwicklung von Kriterien für die Eigenentwicklung und die Einführung von Bedarfsnachweisen muss noch mit dem Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlands (MWW) abgestimmt werden. Es besteht die Vermutung, dass das MWW auch an nachvollziehbaren Kriterien bei der Auswahl der Standortkommunen zur Vergabe von Wirtschaftsfördermitteln interessiert ist, um die begrenzten Finanzmittel zielgerichtet einsetzen zu können.

Bereits jetzt werden die Gemeinden in den Stellungnahmen zu entsprechenden Bauleitplänen angehalten, ihre Bedarfe für neue Gewerbeflächen umfassend und unter Bezug auf die Bedarfe örtlicher Betriebe sowie vorhandener Reserveflächen zu begründen.

4.4.5 Siedlungsdichte

Gegenüber den Dichtefestsetzungen in seinem Vorgänger-Plan ist der LEP "Siedlung" von 2006 differenzierter und dichter geworden. Die maximale Dichte im Oberzentrum beträgt nun 40 W/ha (statt wie zuvor 25 W/ha). Damit trägt der LEP der Tatsache Rechnung, dass geringe Dichten nicht nur höhere Kosten für die Kommunen auslösen, sondern auch die Daseinsvorsorge erschweren.

Ziel zur Siedlungsdichte

(36) Als durchschnittliche Siedlungsdichte sind bezogen auf das Bruttowohnbau land bei Wohnbauflächen ausweisungen folgende Dichtewerte in Wohnungen pro Hektar (W/ha) mindestens einzuhalten:

- 40 W/ha in der Kernstadt des Oberzentrums;
- 30 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ordnungsraum;
- 25 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ländlichen Raum;
- 25 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ordnungsraum;
- 20 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ländlichen Raum;
- 20 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ordnungsraum;
- 15 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ländlichen Raum.

Neben der Baulückenübersicht müssen die Gemeinden auch Nachweise über die Siedlungsdichte führen. Durch die Anzeigepflicht von Bebauungsplänen bei der Landesplanungsbehörde kann diese auf die Ziele der Raumordnung hinweisen und die Anpassung an die Ziele der Siedlungsdichten wie auch an die Wohnungsbedarfe gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verlangen. Dadurch entfalten diese Instrumente ihre Wirkung auch bei der Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem FNP.

- **Beurteilung**

Ähnlich wie bei den Wohneinheitenkontingenten sind auch die Regelungen zur Siedlungsdichte im Saarland im bundesweiten Vergleich sehr weit reichend. Das Instrument ist bei den Kommunen ebenfalls aufgrund seiner langjährigen Tradition akzeptiert. Wenngleich die Dichten von unter 25 WE/ha auch für den ländlichen Raum und nicht-zentrale Ortsteile noch relativ gering erscheinen, beabsichtigt die Landesplanung hier bislang keine Änderung des Instrumentariums im Rahmen der Neuaufstellung des LEP.

4.4.6 Verortung der Wohnsiedlungsgebiete

Im Gegensatz zur positiv-allokativen Festlegung von ASB im Regionalplan Düsseldorf verzichtet der Landesentwicklungsplan auf die räumlich konkrete Festlegung von Siedlungsflächen in einem zugehörigen Kartenwerk. Die Gemeinden können also den Standort ihrer Baugebiete frei wählen. Der LEP "Siedlung" enthält lediglich das Ziel der Arrondierung des Siedlungsbestandes (vgl. Ziel (21): "Bedarfsgerechte, städtebaulich sinnvolle Arrondierungen des Siedlungsbestandes haben Vorrang vor der Ausdehnung in den Außenbereich").

- **Beurteilung**

Die fehlende Verortung ermöglicht den Kommunen gute Spielräume im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung und schmälert im Gegenzug den Einfluss der Landesplanung auf die Standorte. Daher kann es im Einzelfall auch zu wenig sinnvoller Entwicklung von Baugebieten kommen.

Eine Änderung ist jedoch nicht geplant, da im Rahmen der Wohnbauflächenentwicklung bereits zahlreiche restriktive Instrumente angewendet werden und den Gemeinden ein gewisser Spielraum bleiben soll. Zudem wird die Neuausweisung von Wohngebieten aufgrund des dramatischen demographischen Wandels im Saarland ohnehin in Zukunft abnehmen, so dass hier kein Handlungsbedarf gesehen wird.

4.4.7 Mengensteuerung der größeren Gewerbeflächen im LEP "Umwelt" Vorranggebiete (VG)

Die Mengensteuerung für Gewerbegebiete > 10 ha erfolgt durch die Darstellung von Vorranggebieten (VG) im LEP "Umwelt" (vgl. LEP "Umwelt" Ziele 70-78). Dabei handelt es sich ausschließlich um die aus überörtlicher, landesweiter Sicht bedeutsamen Industrie- und Gewerbeflächen. Sie umfassen sowohl bestehende Gewerbegebiete, Altindustrie- und Gewerbeflächen als auch unbesiedelte Freiflächen und wurden nach folgenden Kriterien festgelegt: Mindestgröße, Verkehrsanbindung (Straße, Schiene), Erschließungsqualität, Lage zum Arbeitsmarkt. Die Anbindung an den Siedlungszusammenhang spielt hingegen keine Rolle.

Die Vorranggebiete sind in den meisten Belangen endabgewogen, allein "auf Grund der Flächenunschärfe der landesplanerisch abgegrenzten Vorranggebiete sind im Zuge der Verwirklichung der landesplanerischen Zielvorgaben gegebenenfalls erforderliche FFH-Verträglichkeits- bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Ausgliederungsverfahren von Landschaftsschutzgebieten auf den nachfolgenden Planungsebenen vorzunehmen" (vgl. LEP "Umwelt", Ziel 43).

Insgesamt sind im aktuell gültigen LEP "Umwelt" Vorranggebiete für Gewerbe mit einer Größe von insgesamt 5.547 ha dargestellt. Dabei handelt es sich größtenteils um bereits genutzte GE- / GI-Flächen, die raumordnerisch gesichert werden. Das freie Flächenpotenzial, das bis 2014 ausreichen soll, beträgt im LEP "Umwelt" von 2004 1.975 ha (inklusive Erschließungsflächen, Ausgleichs- und Grünflächen). Darin enthalten sind auch rund 950 ha längerfristig nutzbare Flächen, die "noch intensiv landwirtschaftlich genutzt sind und daher für die Existenzsicherung der betroffenen Landwirte von Bedeutung" sind. Diese sollen noch möglichst lange der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung stehen (vgl. LEP "Umwelt", Ziel 73). Der Zeitraum für die landwirtschaftliche Nutzung wird nicht näher bestimmt.

Auch bei den Vorranggebieten verfolgt die Landesplanung den Grundsatz der Wiedernutzung von Brachflächen: "Grundsätzlich" sollen die Gemeinden "brachgefallene Gewerbe- und Industrieflächen sowie Konversionsflächen in VG vorrangig wieder einer gewerblichen Nutzung" zuführen (LEP "Umwelt", Ziel 71).

Innerhalb der Darstellung der Vorranggebiete bewegt sich auch der 2007 verabschiedete "Masterplan GI". Dabei handelt es sich um ein Konzept für die Entwicklung von sechs größeren, auch interkommunalen Industriegebieten, in denen Flächen ab 10-15 ha angeboten werden (vgl. Abb. 21, 22).

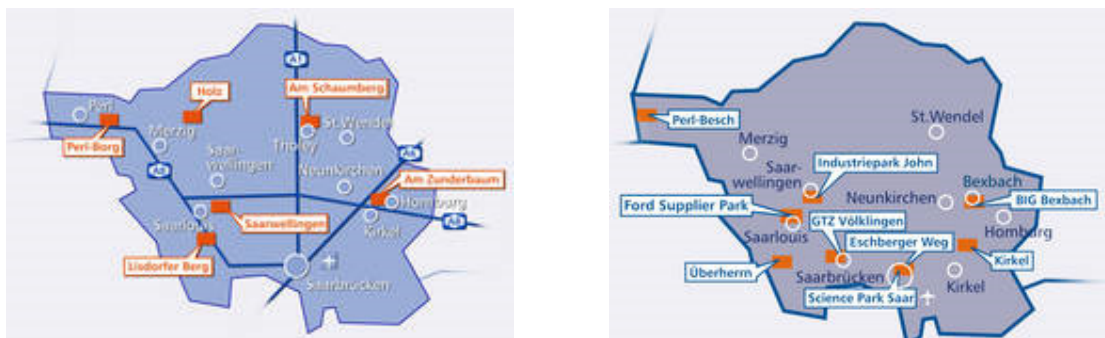


Abb. 21, 22: Gewerbegebiete Masterplan und weitere Gewerbegebiete der SBB (Quelle: www.strukturholding-sbb.de/gewerbeflaechen/)

Die Gesamtsumme dieser Flächen beträgt langfristig insgesamt 665 ha (vgl. Saarländische Landesregierung 2007). Davon soll jedoch etwa ein Drittel erst nach 2020 entwickelt werden. Diese Industriegebiete, deren Entwicklung in der Regel vom Wirtschaftsministerium sowie aus EFRE-Mitteln gefördert wird, sollen bis 2020 durch die SBB Saarland Bau und Boden Projektgesellschaft mbH erschlossen und vermarktet werden. Von den 665 ha neuer Gewerbefläche sind 615 ha zuvor landwirtschaftlich genutzt. Ein Teil (etwa 140 ha) der Flächen ist im LEP "Umwelt" besonders für die landwirtschaftliche Nutzung gesichert.

Die Entwicklung größerer Gewerbeflächen im Saarland erfolgt grundsätzlich als Angebotsplanung und ist nur wenigen Restriktionen unterworfen. Da die ausgewiesenen Vorranggebiete weit über den tatsächlichen Bedarf an Gewerbeflächen hinausgehen und ihr Ursprung noch in der Strukturpolitik der 1970er und 1980er Jahre liegt, haben die Gemeinden einen

großen Spielraum für die Neuausweisung von Gewerbeflächen. Auch die Wiedernutzung vorhandener Gewerbebrachen ist kein striktes Ziel, sondern unterliegt der Abwägung.

Im Einzelfall ist bereits die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete mit Unterstützung der Landesregierung erfolgt. Diese sollten produzierendem Gewerbe vorbehalten sein, sind jedoch letztlich an großflächige Logistik- und Recycling-Betriebe veräußert worden.

Die gemeinsame Vermarktung aller Gewerbeflächen im Saarland erfolgt über das Internetportal www.gewiss-saarland.de. Dort werden alle Gewerbeflächen nach Lage, Größe, Verfügbarkeit (3 Monate, 12 Monate > 1 Jahr) und ihrem Planungsrecht dargestellt.

Das Wirtschaftsministerium hält gegenwärtig streng an dem Paradigma der Angebotsplanung für Gewerbeflächen fest, während die Landesplanung durchaus die Notwendigkeit sieht, stärker regulierend einzugreifen, um dem Flächenfraß durch neue Gewerbegebiete vorzubeugen. Insbesondere die Entwicklung vorhandener und sinnvoll gelegener Gewerbebrachen sollte hierbei ein wichtiges Thema sein. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die RAG ab 2012 aus dem Saarland zurück ziehen wird und damit rund 2.500 ha Flächen frei werden, die teilweise auch für die gewerbliche Nutzung geeignet sind. Darüber hinaus existieren zahlreiche Gewerbeflächen, die durch Verlagerungen brach gefallen sind und weitere, die in Zukunft brach fallen werden.

Ein durch das MWW geleiteter Lenkungskreis, befasst sich mit der Nachfolgenutzung der freiwerdenden Bergbauflächen im Saarland nach dem Auslaufen des Steinkohlebergbaus 2012.

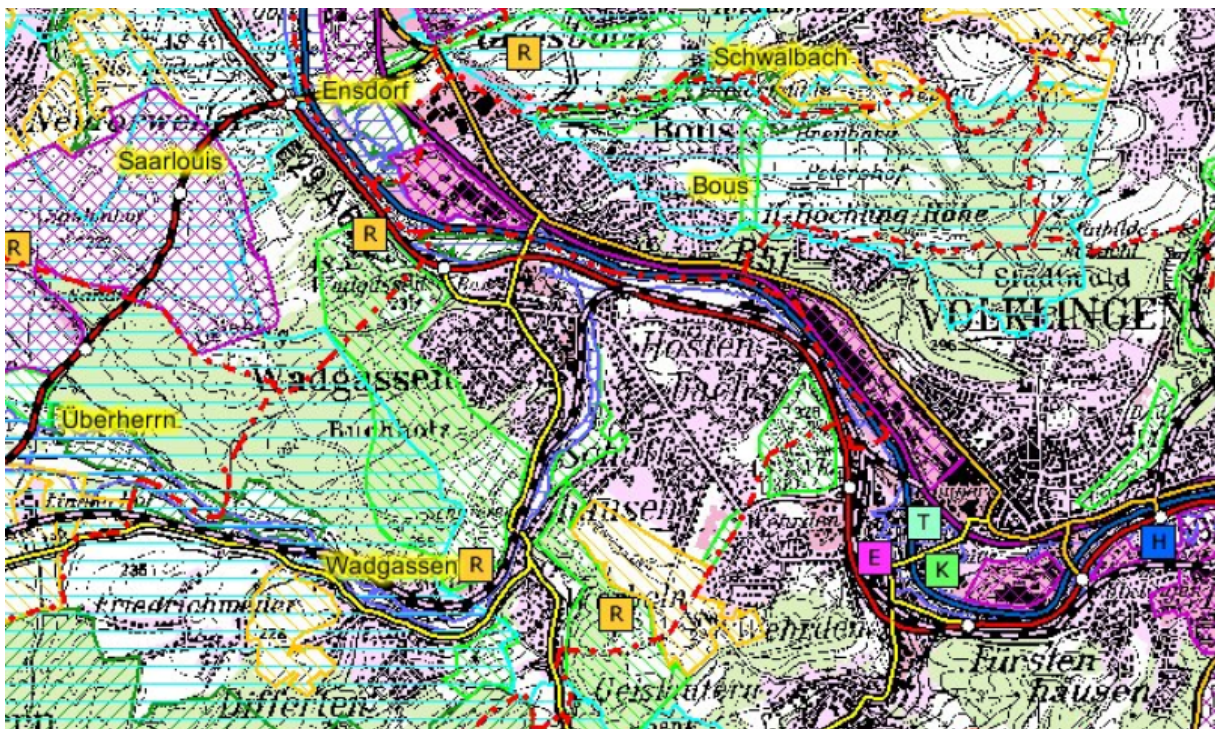


Abb.23: Vorranggebiete für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen (violett schraffiert) (Quelle: LEP "Umwelt")

- **Beurteilung**

Die vorhandenen Steuerungsinstrumente sind im Sinne eines ressourcenschonenden Umgangs mit Boden wenig effektiv. Immer noch wird insbesondere durch die Akteure aus der Wirtschaft auf die klassische Angebotsplanung durch die Erschließung neuer Gewerbegebiete gesetzt. Auch die Entwicklung kleinerer Gewerbegebiete durch die Gemeinden unterliegt kaum Restriktionen. Hier besteht daher Bedarf an der Optimierung vorhandener bzw. der Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente weiter zu arbeiten.

Der Paradigmenwechsel von der Angebotsplanung zur nachfrageorientierten Gewerbeflächenplanung, erscheint angesichts der bevorzugten Strategien des Wirtschaftsministeriums und der bereits in die Planung und Erschließung investierten Mittel nicht sehr realistisch. Daher wird hier davon abgesehen, die überdimensionierten Vorranggebiete hinsichtlich ihrer Eignung zu überprüfen.

4.4.8 Flankierende Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

- **Monitoring**

Während die Gemeinden angehalten werden, eine Übersicht über ihre Wohnsiedlungsflächen zu führen, gibt es weder eine Übersicht über die Flächeninanspruchnahme durch neue Gewerbeflächen (in den gängigen Statistiken wird hier die Flächeninanspruchnahme lediglich durch SuV - Siedlungs- und Verkehrsfläche dargestellt), noch über eine planerische Inanspruchnahme / Neuausweisung von Gewerbeflächen in den letzten Jahren. Allerdings besteht eine umfassende Datengrundlage durch das gemeinsame Vermarktungssystem des Saarlandes GEWISS.

Das GEWISS erfasst alle im Sinne der Baunutzungsverordnung gewerblichen Bauflächen (G), Gewerbegebiete (GE) und Industriegebiete (GI). Mischgebiete (MI) sind nur dann einbezogen, "wenn sie definitiv für eine gewerbliche Nutzung vorgesehen sind" (Definition SBB). Die entsprechenden Flächen (kurz: G-, GE-, u. GI-Flächen) werden erfasst, wenn sie bauleitplanerisch ausgewiesen, d. h. im Flächennutzungsplan und/oder in einem Bebauungsplan entsprechend dargestellt bzw. festgesetzt sind. Dabei muss im Falle eines Bebauungsplanes zumindest ein Aufstellungsbeschluss vorliegen.

Aufgenommen werden auch die planungsrechtlichen Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung gemäß Bauleitplan, ggf. der Name des Bebauungsplans, dessen planungsrechtlicher Stand, die Eigentumsverhältnisse, der Stand der Erschließung sowie eine vom Flächenerfasser vorgenommene Einschätzung über deren Verfügbarkeit (s.o.).

Das GEWISS wird einmal im Jahr aktualisiert: Inzwischen besetzte Flächen werden aus dem System herausgenommen, bestehende überprüft und neu hinzugekommene Flächen zusätzlich erfasst. Freie Flächen von Betrieben, die z. B. einer späteren Betriebserweiterung dienen sollen, sind dabei als nicht verfügbar anzusehen. Flächen mit leeren, zur Vermietung stehenden Hallen werden nur in begründeten Fällen (denkbare andere gewerbliche Nutzung) erfasst. Nur durch Flächennutzungsplan dargestellte Flächen sind i. d. R. Bruttoflächen, die als eine zusammenhängende Gesamtfläche dargestellt werden.

In Bebauungsplangebieten sind dagegen meist mehrere, entsprechend kleinere Nettoflächen ausgewiesen. Da das GEWISS alle bauleitplanerisch dargestellten bzw. festgesetzten G-, GE-, und GI-Flächen erfasst, kann das System seitens der Landesplanung insofern auch für ein (überschlägiges) Gewerbeflächenmonitoring benutzt werden.

Das Gewerbeflächeninformationssystem des Saarlandes stellt eine gute Möglichkeit dar, durch die Erweiterung zum Monitoring-Instrument und Gewerbeflächenkataster eine bessere Informations- und Diskussionsgrundlage für die Entwicklung von Gewerbegebieten und den Umgang mit Bestandsgebieten zu erhalten. Dadurch können historische Referenzwerte als Bezugsbasis hinzu gezogen und eine Flächenbilanz von genutzten und neu hinzu kommenden Flächen erstellt werden. Allerdings wird in diesem Zusammenhang noch zu klären sein, inwieweit die Gemeinden für die Fortschreibung des GEWISS verantwortlich sind und dieses für eigene Zwecke nutzen können.

Von der Landesplanung ist beabsichtigt, das Monitoring auf der Grundlage der durch die SBB erhobenen Daten zu Gewerbeflächen weiter zu entwickeln und in Gesprächen auf Arbeitsebene die Aspekte zur Datenerhebung und zur technischen Umsetzung zu klären.

- ***Interkommunale Kooperation***

Bezüglich der Entwicklung von Wohnbauflächen wird im Ziel 39 ausdrücklich auf die Möglichkeit interkommunaler Kooperation hingewiesen. Es können beispielsweise "aus naturschutzrechtlichen, topografischen, bergbaulichen oder immissionsschutzrechtlichen Gründen oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Hinblick auf die Erschließung oder den Grunderwerb" (vgl. Ziel 39) eigene Wohnungsbaubedarfe in einem anderen Ortsteil oder in einer anderen Gemeinde realisiert werden. Dazu ist die Zustimmung der Landesplanungsbehörde erforderlich.

Eine solche interkommunale Kooperation hat bislang noch nicht stattgefunden.

Die Vorranggebiete für Gewerbeflächen liegen häufig auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden. Auf dieser Grundlage sind auch interkommunale Gewerbegebiete entwickelt worden. Auch die Gewerbegebiete des Masterplans Industrie (s.o.) liegen teilweise in mehreren Gemeindegebieten. Ausdrücklich benannt wird die interkommunale Kooperation jedoch im LEP "Umwelt" nicht.

- ***Berücksichtigung von älteren Wohngebieten***

Die Berücksichtigung des Angebots älterer Wohngebiete erfolgt gegenwärtig nicht, obwohl auch im Saarland in den 1960er und 1970er Jahren eine starke Suburbanisierung stattgefunden hat und dieser Bestand verstärkt auf den Markt kommt. Möglicherweise wird dieser Bestand in der Wohnungsmarktanalyse berücksichtigt. Ob er Eingang in den neuen LEP findet, wird im weiteren Verfahren noch zu diskutieren sein.

- **Förderprogramme des Landes**

Die Landesregierung unterstützt mit verschiedenen Förderprogrammen, über die Städtebauförderprogramme des Bundes hinaus, den demographischen Wandel und den Strukturwandel.

Für den ländlichen Raum beispielsweise besonders relevant ist das Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauches durch innerörtliche Entwicklung - MELanIE, das von der Agentur ländlicher Raum betreut wird und in dessen Zusammenhang Pläne, Projekte und Baumaßnahmen zur Entwicklung von Ortskernen und innerörtlichen Bereichen als Modellvorhaben gefördert werden (vgl. www.saarland.de).

Darüber hinaus wurden seit 2007 im Programm "Stärkung der Ortszentren" des Ministeriums für Umwelt Gemeinden bei der Erstellung von Gemeindeentwicklungskonzepten durch Zuschüsse bis zu maximal 50% unterstützt (vgl. Saarländische Landesregierung 2007).

4.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des standardisierten Bedarfsnachweises

Der standardisierte Bedarfsnachweis wird in Baden-Württemberg bereits in der Praxis angewandt. Diese Anwendung beruht auf dem Ziel 3.1.9 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg (2002): "Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken."

Ein Hinweispapier des Wirtschaftsministeriums konkretisiert die Form der Bedarfsprüfung und bezieht sich auf folgende Rechtsgrundlagen:

- § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung)
- § 1 Abs. 5 BauGB (Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung)
- § 1a Abs. 2 BauGB (Bodenschutzklausel)

Darüber hinaus setzt der Regionalplan der Region Stuttgart diese Bedarfsprüfung in das Ziel 2.4.0.6 um, das der Bestandsnutzung ebenfalls den Vorrang einräumt. Es heißt dazu: "Diese Potenziale sind in einer Gesamt-Bauflächenbilanz darzustellen und bei der Ermittlung des Wohn- und Gewerbebauflächenbedarfs zu berücksichtigen" (vgl. auch Exkurs: Beispiele für Bedarfsnachweise).

Auch im Saarland werden Bedarfsnachweise für Wohnbauflächen als Ziel der Innenentwicklung (Ziel 32) festgeschrieben: "Hierüber (über die Wohnbaulandreserven) sind von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung gegenüber der Landesplanungsbehörde entsprechende Nachweise zu führen". Inhalte dieser Nachweise werden in Ziel 33 konkretisiert (vgl. Kap. 4.4.2).

Demnach gibt es verschiedene Möglichkeiten, standardisierte Bedarfsnachweise in der Regionalplanung zu verankern:

- Als Festsetzung eines konkreten Ziels im LEP bzw. im Regionalplan, mit Aufnahme der Inhalte der Bedarfsprüfung oder
- Durch Festsetzung der Nachweispflicht als Ziel im Regionalplan, mit einer Konkretisierung in einem Hinweispapier oder einer Verwaltungsvorschrift.

Die Festsetzung der Nachweispflicht als Ziel im Regionalplan und die Ergänzung durch eine Verwaltungsvorschrift werden hier favorisiert, da eine Verwaltungsvorschrift deutlich umfassender und konkreter sein kann als ein Ziel in einem Regionalplan. Auch Hinweise, wie sie die Landesregierung Baden-Württemberg gewählt hat, um keinen Zweifel an der kommunalen Planungshoheit der Gemeinden zu lassen (vgl. Keßler 2009: 17), scheinen möglich, wenngleich sie einen unverbindlicheren Charakter besitzen.

Da die Verankerung des Instruments des "standardisierten Bedarfsnachweises" im Raumordnungsplan nicht unumstritten ist¹⁷, soll es analog zu den in Düsseldorf vorgeschlagenen Instrumenten hinsichtlich der in Kapitel 3.5 beschriebenen Prüfkriterien nach Bunzel, Hanke (2011: 50f) einer ersten Überprüfung unterzogen werden.

Prüfkriterium/ Instrumenten- innovation	Forderung eines standardisierten Bedarfsnachweis zur Begründung der gewerblichen Entwicklung
Verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip	Das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip wird eingehalten, da den Gemeinden ein substantieller Planungsspielraum verbleibt hinsichtlich der Frage, wo und in welchem Umfang die Gewerbeflächenentwicklung in dem zentralen Ortsteil stattfinden soll. Sie wird lediglich dazu verpflichtet, diese Planung ausreichend zu begründen.
Sachliche Legitimation	Es besteht ein überörtliches Interesse an der Forderung eines Bedarfsnachweises für die Erschließung neuer Gewerbeflächen unter Berücksichtigung der vorhandenen Reserven, das sich aus den §§ § 1 Abs. 5 BauGB und § 1a Abs. 2 BauGB begründet.
Geeignetheit	Die Forderung nach einem nachvollziehbaren Bedarfsnachweis, der sowohl den Gewerbeflächenbedarf ortsansässiger Unternehmen als auch zusätzlich ermittelte Flächenbedarfe berücksichtigt und daher individuell von jeder Gemeinde ausgeführt werden kann, trägt zu einer Transparenz der Flächeninanspruchnahme dar.
Erforderlichkeit	Die bestehende Regelung lässt den Gemeinden mengenmäßig große Spielräume bei der Erschließung neuer Gewerbeflächen, die die angestrebte Konzentration der Siedlungsentwicklung nicht gewährleisten, weil keine regional abgestimmte Zuweisung von Siedlungsflächen möglich wäre.

¹⁷ So merkt die Landesplanung zum Vorhaben der Regionalplanung in Mittelthüringen an, Orientierungswerte und Bedarfsnachweise in Form von Grundsätzen festzulegen: „Ob eine Bauleitplanung zur Entwicklung einer Gemeinde erforderlich (und damit zulässig) ist, ergibt sich aus § 1 Abs. 3 BauGB. Dieses Planungsrecht kann durch die Regionalplanung nicht eingeschränkt werden. Nach der Rechtsprechung könnte im Übrigen auch kein Bedarfsnachweis verlangt werden.“ (vgl. Präsentation Mittelthüringen im Rahmen des ersten Erfahrungsaustausches zum Flächen-MORO). Dieser Rechtsauffassung wird hier nicht gefolgt.

Prüfkriterium/ Instrumenten- innovation	Forderung eines standardisierten Bedarfsnachweis zur Begründung der gewerblichen Entwicklung
Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	Die Instrumenteninnovation ist angemessen, da lediglich ein textliches Ziel als ordnendes Prinzip festgelegt wird. Die Ermittlung und Prüfung des Bedarfs erfolgt erst im Einzelfall (Plausibilitätsprüfung durch die Regionalplanung).
Willkürverbot	Das Willkürverbot ist nicht verletzt, da ein solcher Bedarfsnachweis gerade in einem einheitlichen Verfahren und nach einheitlichen Kriterien einzelfallbezogen erfolgt und damit auch verschiedene Gemeinden vergleichbar macht. Lokale Besonderheiten können so berücksichtigt werden.

4.6 Transpositionserfolg

Es lässt sich feststellen, dass die Diskussionen mit der Landesplanung im Saarland zu einer gewissen Veränderung des Instrumentariums im Hinblick auf eine effektivere, flächensparende Raumnutzung beitragen können. Grundlage bildete hier vor allem die Teilnahme an den Erfahrungsaustauschen mit anderen Regionen, während im Planungsraum Düsseldorf mehr die kooperative Entwicklung und Implementierung von Instrumenteninnovationen im Vordergrund stand.

Zu nennen ist hier vor allem die Verpflichtung der Gemeinden, bei der Begründung der Inanspruchnahme weiterer Gewerbeflächen die lokalen Bedarfe sowie ihre Reserven detailliert aufzuführen und den Bedarfsnachweis somit in Anlehnung an den standardisierten Bedarfsnachweis der Region Stuttgart (vgl. Kap. 2.2) auszudehnen

Darüber hinaus beabsichtigt die Landesplanung, für die Bemessung der Mengensteuerung der Wohnflächenentwicklung möglichst keine Bedarfs- sondern eine *Wohnungsnachfrage*-analyse zugrunde zu legen, die auf Haushalte abstellt.

Diese Instrumenteninnovationen sind jedoch als weniger grundlegend zu bewerten, als die in der Region Düsseldorf erzielten Transpositionserfolge. Dafür sind mehrere Gründe maßgeblich: Zunächst sah sich die Landesplanung über den Erfahrungsaustausch in vielfacher Hinsicht in ihrem bisherigen – bereits das Flächenthema umfassend berücksichtigenden - Instrumentenmix bestätigt und insofern wenig Änderungsbedarf. Zudem befindet sich das Saarland bereits mitten im demographischen Wandel, womit insbesondere eine geschärfte Steuerung der Eigenentwicklung wenig sinnvoll erscheint. Schließlich war die innovative Kapazität der Landesplanung dadurch eingeschränkt, dass das Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlands keine Bereitschaft gezeigt hat, den seitens der Landesplanung grundsätzlich für erforderlich erachteten Paradigmenwechsel von der Angebotsplanung zur nachfrageorientierten Gewerbeflächenplanung vorzunehmen. Daher musste davon abgesehen werden, die überdimensionierten Vorranggebiete für regionale Gewerbeflächen hinsichtlich ihrer Eignung zu überprüfen.

5. Schlussfolgerungen für die Transposition in andere Bundesländer

Eine erfolgreiche Transposition von Instrumenten zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in die Regionalplanung anderer Bundesländer ist in besonderem Maße von der Bedeutung des Flächenthemas in der aktuellen politischen Konstellation abhängig.

Besonders in den Bundesländern, in denen im Koalitionsvertrag Aussagen zu einer konsequenteren Steuerung der baulichen Flächeninanspruchnahme getroffen werden (Baden-Württemberg, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland) sind weitere Reformen wahrscheinlich. In diesen Bundesländern gibt es teilweise bereits weit reichende Steuerungsansätze, so dass die Spreizung zwischen den Flächenländern wahrscheinlich weiter zunehmen wird.

Ganz generell kann zunächst auf das bereits unter 3.5 Ausgeführte verwiesen werden. In Übereinstimmung mit Einig (2011) und den Erfahrungen in Düsseldorf kann ein Mehrebenengovernance im Sinne einer Kombination aus horizontalen Abstimmungsprozessen und einer vertikalen Koordination als geeigneter Ansatz angesehen werden, um Instrumenteninnovationen zu generieren.

Beispielregion	Instrumenteninnovation	Anwendungsvoraussetzungen	Geeignete Flächenländer
Düsseldorf	Steuerung der Eigenentwicklung über einwohnerbezogenen Ansatz; Differenzierung der Orte unter Eigenentwicklung nach Infrastrukturbesatz	Steuerungsanspruch bei der Eigenentwicklung	Alle mit Ausnahme von Niedersachsen (ohne Region Hannover) und Bayern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen jedoch mit Einschränkung, da hier bisher nur Grundsätze, aber keine verbindlichen Ziele zur Eigenentwicklung bestehen
Düsseldorf	Zuweisung von Siedlungsflächen nach Infrastrukturbesatz bzw. Nähe zur Infrastruktur	Positiv-allokative Standortsteuerung	Nordrhein-Westfalen und Hessen
Saarland	Bemessung der Mengensteuerung der Wohnflächenentwicklung auf Basis einer Wohnungsnachfrageanalyse	Mengensteuerungsanspruch	Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie Region Hannover und Stuttgart
Saarland	Standardisierter Bedarfsnachweis bei der Ausweisung von Gewerbeflächen	Mengensteuerungsanspruch oder Innenentwicklungsanspruch	Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie Region Hannover und Stuttgart oder Innenentwicklungsanspruch

Bezogen auf die einzelnen, in Kooperation mit den Beispielregionen erzielten regionalen Transpositionserfolge und deren Übertragbarkeit auf andere Länder, ergibt sich ein differenziertes Bild, weil neben politischen Präferenzen und realen Tendenzen wie der demographischen Entwicklung, auch die grundlegenden Steuerungsformen der Raumordnung zu berücksichtigen sind, die im Einzelfall eine Transposition möglich oder eben unmöglich erscheinen lassen. Aus diesem Grund erfolgt in der obenstehenden Tabelle eine Diskussion der Übertragbarkeit der zentralen, kooperativ entwickelten Instrumenteninnovationen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Instrumenteninnovation bei der Steuerung der Eigenentwicklung die größte Übertragbarkeit verspricht, während die anderen Ansätze untrennbar an den raumordnerischen Steuerungsanspruch gekoppelt sind, die Siedlungsflächenentwicklung in ihrer Menge bzw. Dichte oder sogar ihren Standorten steuern zu wollen. Dieses Bild korrespondiert gut mit der eingangs formulierten These, dass aufgrund der in den Koalitionsverträgen formulierten planungspolitischen Ziele mit einem weiteren Auseinanderdriften der Flächensteuerungsmodelle in den Flächenländern zu rechnen ist. Insofern erscheint es wünschenswert, die Thematik Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung auf Ebene der MKRO auch hinsichtlich von Mindeststandards raumordnerischer Steuerung weiterzuverfolgen, da sich eine rein freiwillige interkommunale Kooperation eindeutig als wenig zielführend erwiesen hat.

• **Diskussionsvorschlag für Hauptstudie**

Die im Rahmen dieser Vorstudie durchgeführten Erfahrungsaustausche bildeten in diesem Zusammenhang einen wichtigen Schritt in die Richtung, althergebrachte Herangehensweisen zu hinterfragen und neue Ansätze gemeinsam zu entwickeln und gezielt weiterzuverfolgen.

Die Zusammenarbeit mit den beiden Beispielregionen verdeutlichte, dass das Aufzeigen von Beispielen aus anderen Planungsregionen in Verbindung mit einer spezifischen Analyse der vorhandenen Situation dazu beitragen konnte, die eigenen Instrumente weiter zu entwickeln.

Eine Hauptstudie als Modellvorhaben sollte insbesondere darauf abzielen, beabsichtigte Instrumenten- und Verfahrensinnovationen zu begleiten. Diese sollten nach Möglichkeit alle herausgearbeiteten Steuerungsmodelle (positiv-allokative Standortsteuerung, Mengensteuerung, negativ-restriktive Steuerung, Steuerung der Eigenentwicklung) abdecken, um möglichst für alle Flächenländer implementierbare Instrumenteninnovationen generieren zu können.

Ziele der Hauptstudie könnten sein:

- Weiterentwicklung vorhandener Steuerungselemente bzw. Anpassung an die Rahmenbedingungen in den Bundesländern oder
- Entwurf neuer Steuerungsinstrumente, die einen Beitrag zum Flächensparen leisten und als Ziele in einem Regionalplan oder in einem raumordnerischen Vertrag verbindlich werden.
- Unterstützung beim Aufzeigen neuer instrumenteller Möglichkeiten sowie neuer Verfahren im Zusammenhang mit der Neuaufstellung, Änderung oder Umsetzung von regionalplanerischen Zielsetzungen.

Vorgeschlagen wird daher ein Projektauftrag, der sich an einen Zusammenschluss mehrerer Kommunen, einzelne Kreise und / oder Träger der Regionalplanung richtet.

Durch die enge Einbeziehung der Regionalplanung als zentralen Akteur sollte eine stärkere "Verknüpfung zwischen der aktions- und projektorientierten neueren Raumentwicklungspolitik und der raumwirksamen Fachplanung" erfolgen.

Die MORO-Hauptstudie kann so weitere Anreize für die Anwendung von Steuerungsinstrumenten zum Flächensparen und zu interkommunal verbindlichen Konzepten bieten.

6. Literatur

Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Stuttgart. Bearbeitet von: Renn, Ortwin; Esswein, Heide; Gust, Dieter u.a.

Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2009): Rheinblick - Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf - Siedlung, Düsseldorf

Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2010): Vergleichsdaten der Städte und Gemeinden des Regierungsbezirks Düsseldorf, 24. Ausgabe, Januar 2010, Düsseldorf

Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2011): Sachstandsbericht zur Fortschreibung des Regionalplans - Bericht über nach der Auftaktveranstaltung geführte Gespräche und Ausblick auf das weitere Vorgehen (Sitzungsvorlage des Regionalrates), Düsseldorf 25.03.2011

Bezirksregierung Düsseldorf (2011) (Hrsg.) : Leitlinien Regionalplanfortschreibung – Entwurf, Düsseldorf

Bleher, D. (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit. Öko-Institut. Darmstadt

Bock, S.; Preuß, T. (2011): Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen, in: Bock, Stefanie; Hinzen, Ajo; Libbe (2011) (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis; Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin.

Bonny, H.W.; Kahnert, R. (2005): Zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfs. Ein Vergleich zwischen einer Monitoring gestützten Prognose und einer analytischen Bestimmung, in: Raumforschung und Raumordnung - RuR; Jg. 63 Nr. 3, Bonn

Bovet, J. (2009): Analyse flächenverbrauchsrelevanter gesetzlicher Instrumente und deren regionalplanerische Umsetzung in vier Modellregionen, in: Land Use Economics and Planning-Discussion Paper No. 09-04, Göttingen.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Gewerbeflächenmonitoring - ein Ansatz zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Gewerbeflächenpotenzials in Ostdeutschlands. Schriftenreihe: "Forschung", Heft 119, Bonn. Bearbeitet von: Planquadrat Dortmund; GEFAK, Gesellschaft für angewandte Kommunalforschung mbH, Marburg; Technische Universität Hamburg Harburg, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalökonomie

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Schriftenreihe: "MORO-Informationen" Nr. 1/5 – 10/2006, Bonn. Bearbeitet von: Gatzweiler, H.-P.; Mensing, K. u.a.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden

Regionen. Schriftenreihe "Werkstatt: Praxis" Reihe des BBR. Nr. 53. Bonn. Bearbeitet von: Greiving, S., Pietschmann, R., Winkel, R

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Schriftenreihe: "Forschungen" Heft 139, Bonn. Bearbeitet von: Siedentop, S. u.a.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009b): Strategien für Wohnstandorte an der Peripherie der Städte und in Umlandgemeinden. Schriftenreihe: "BBSR-Online-Publikation", Nr. 38/2009, Bonn. Bearbeitet von: Krings-Heckemeier, M-T.; Baba, L.; Schwedt, A.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2011): Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung. Schriftenreihe: "BBSR-Berichte KOMPAKT" 10/2011, Bonn 2011. Bearbeitet von: Dosch, F.; Beckmann, G.

Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz; Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2011): Strategiepapier zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in ländlichen Räumen – Gemeinsame Empfehlungen.

Bundesregierung (Hrsg.) (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012, Berlin

Bundestagsdrucksache 17/8295 (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dorothea Steiner, Cornelia Behm, Harald Ebner, Nicole Maisch, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Ingrid Nestle, Hermann E. Ott, Friedrich Ostendorff, Daniela Wagner, Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Aktivitäten der Bundesregierung zum konsequenten Schutz des Bodens auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Rechtsgutachten, Wiesbaden 2011.

Cima Beratung + Management GmbH (2011): World Café – Stadtentwicklung beim Kaffeeklatsch, in: cimadirekt 1/2011.

Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg. 1996, S. 193-208

Deutscher Bauernverband (2011): Entschließung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes – Initiative für ein Gesetz zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen

Domhardt, H.-J. (2005): Eigenentwicklung. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearbeitete Aufl. Hannover, S. 192 – 197

Durner, W., Greiving, S., Reitzig, F. (2011): Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Raumplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 379 – 434

- Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland – Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztag, 15.-17. Okt. 2001. Tagungsband. Marktredwitz S. 72.
- Einig, K. (2006): Von der Kunst des Kuchenteilens – Die Umsetzung des Flächenreduktionsziels in Deutschland, in: GaiA – Ökologische 3/2006
- Einig, K. (2008): Institutionelle Innovationen im regionalen Flächenmanagement In: Köck, Wolfgang; Bizer, Kilian; Einig, Klaus; Hansjürgens, Bernd; Siedentop, Stefan (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Nomos, S. 159-187
- Einig, K.; Jonas, A.; Zaspel, B. (2009): Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung - Region Düsseldorf, Ergebnisse der Umfrage bei den Kommunen und Mitgliedern des Regionalrats, internes Papier, Bonn
- Einig, K. (2011), Funktion und Folgen von Modellvorhaben für die Politikberatung, in: Raumforschung, Heft7/8.2011, Hannover, S. 435 – 451
- Ertl, Dagmar (2007): Der demografische Wandel im Saarland - Ergebnisse der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Statistisches Quartalsheft Saarland IV. 2007
- Gawron, T. (2007): Recht der Raumordnung. In: Köck, W.; Bovet, J.; Gawron, T.; Hofmann, E. u. S. Möckel: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Umweltbundesamt, Berichte 1/07, S. 75-150
- Gawron, T.; Geyler, S.; Grüttner, A.; Kübler, A.; Kuntze, M.; Selz, E.; Strauß, C.; Warner, B. (2010): Instrumentendiskussion. Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi Band 08, Leipzig
- Gawron, T.; Kübler, A.; Warner, B. (2011): Nachhaltiges regionales Flächenmanagement durch Begrenzung d der Eigenentwicklung, in: Bock, Stefanie; Hinzen, Ajo; Libbe (Hrsg.)(2011): Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis; Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin
- Greiving, S., Winkel, R. (2008): Zur praxisorientierten Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatz. In: RaumPlanung. Heft 141, S. 263 - 268
- Greiving, S. (2010): Gewerbeflächenpoolmodelle – unter nordrheinwestfälischen Rahmenbedingungen geeignet, die nachfragegerechte Bereitstellung von Gewerbeflächen in Einklang mit dem Schutz von Freiraum zu verbinden? In: Mielke, B., Münter, A.: Regionalisierung in NRW. ARL Arbeitsmaterialien Nr. 352
- Hinzen, A., Preuß, T. (2007): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement, in: Bock, Stefanie; Hinzen, Ajo; Libbe (Hrsg.)(2011): Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis; Ergebnisse aus der REFINA-Forschung.

Huber, P. M.; Wollenschläger, F. (2008): Einheimischenmodelle – Städtebauliche Zielverwirklichungen an der Schnittstelle von europäischem und nationalem, öffentlichen und privaten Recht. Schriften zum Öffentlichen Recht Band 1112. Duncker & Humblot. Berlin

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH (ILS) (Hrsg.) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland: Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Schriftenreihe: ILS-Forschung 1/11, Dortmund. Bearbeitet von: Wuschansky, B.; König, K.

IT.NRW Geschäftsbereich Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.) (2009): Datenmosaik 2010 25. Ausgabe, Februar 2010 - "Die Vorausberechnung der Bevölkerung im Regierungsbezirk Düsseldorf 2008/2030 und die Auswirkungen auf die Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen" Düsseldorf

Jonas, A. (2009): Transparenz durch Wirkungsanalysen – Ergebnisse einer Evaluation von Regionalplänen. 12. Jahrestagung der DeGEval – "Evaluation und Gesellschaft". 8. Oktober 2009, Münster. Abrufbar unter: <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=21473>

Jonas, A. (2010): Regionale Wohnbauflächenentwicklung. Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.) Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn

Keßler, K. (2009): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Hinweise des Wirtschaftsministeriums für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise, in: Gemeindetag Baden-Württemberg BMGZ 17/2009

Köck, W.; Bovet, J.; Gawron, T.; Hofmann, E. u. S. Möckel (2007): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Umweltbundesamt, Berichte 1/07

Köller, M.; Henger, R. (2010): Die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete - Modellberechnungen für vier Fallstudien, in: Land Use Economics and Planning-Discussion Paper No. 10-01, Göttingen

Kranz, W.; Dressel, A. (2008): Präsentation zum GI-X Gewerbeflächenportal - Grenzüberschreitende Gewerbeflächeninformation in der euregio rhein-maas-nord; Informationsworkshop am 17. Januar 2008 in Grevenbroich

LABO (Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, 30. März 2010.

LABO (Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz) (2011): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes – Statusbericht zum LABO-Bericht vom 01.03.2010, 21. September 2011.

Lennertz, T. (2010): Brachflächenentwicklung - was bringt Breitenwirkung? Präsentation am 9. November 2010 Hilden

LIKI – Länderinitiative Kernindikatoren (2012) (Hrsg.): - Flächenverbrauch bis 2010, in: www.lanuv.nrw.de.

Lüdigg, R.; Greiving, S.; Winkel, R. (2008): Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlich schwach strukturierten Räumen des Landes Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Mielke, B.; Büchenschütz, K.; Preuß, S. (2001): Neue Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf, Dortmund

Ministerium für Umwelt des Saarlands (Hrsg.) (2003): Saarland-Agenda: Kapitel 1 - Grundsätze und Strategien, Saarbrücken

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (Hrsg.) (2005): Demografischer Wandel prägt Landesentwicklungsplan Siedlung - Umweltminister Mörسدorf: "Intelligent mit abnehmenden Bevölkerungszahlen umgehen" Pressemitteilung Nr. 244/05 vom 06.12.05

Ministerium für Umwelt des Saarlandes (Hrsg.) (2006): Referat D/5 Saarlandagenda: EMAS-Evaluierung der indirekten Umweltauswirkungen – Erste Aktualisierung: Stand 1.8.2006, Saarbrücken

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011): Strategieprogramm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs - Bilanz zur Umsetzung und Ausblick, Stuttgart

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2007): Operationelles Programm EFRE Saarland "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" 2007-2013, Saarland

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2010): Stellungnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 19.05. 2010 "Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme" als Anlage zum Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin "Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung"

Ministerkonferenz für Raumordnung - MKRO (2011): Beschlussvorschlag "Reduzierung der Flächeninanspruchnahme" – Entwurf vom 27.09.2011

NRWSPD und Bündnis 90 / Die Grünen NRW (2010): Koalitionsvertrag NRW - Gemeinsam neue Wege gehen, Juli 2010

PESTEL-Institut für Systemforschung e.V. (Hrsg.) (2006): "Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025", Hannover

Planquadrat (2002/2006): Der Gewerbeflächenbedarf der Stadt Remscheid, Dortmund / Remscheid

Planquadrat (2005): Gewerbeflächenbedarf und verfügbare Gewerbeflächen in Kassel, Dortmund / Kassel

Regionalrat (Hrsg.) (2010): Neue Ideen für die Region - Regionalplan Düsseldorf, Startschusspapier, März 1010

Region Hannover (Hrsg.) (2009): Analyse von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage in der Region Hannover, Hannover

Region Hannover (Hrsg.) (2009): Steuerung der Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 123. Hannover

Runkel, P. (2009): J 690 und Kommentierung zu §§ 1, 4, 5 ROG. In: Bielenberg, W. / Runkel, P. / Spannowsky, W. / Reitzig, F. / Schmitz, H., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bd. 2, Komm., Lfg. 1/09, Berlin, S. 1-18, 1-49, 1-250 und 1-48

Saarländische Landesregierung (Hrsg.) (2007): Den demographischen Wandel gestalten - Demographiebericht der saarländischen Landesregierung, Saarbrücken

Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F.; Habermann-Nieße, K.; Klehn, K. (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover

Schwabedal, F. (2009): Die (fehlende) regionalplanerische Steuerung des Wachstums kleiner Ortschaften. Ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. Beitrag zum Wettbewerb "Zukunftsfähige Land- und Regionalentwicklung in Niedersachsen" 2009 der Niedersächsischen Akademie Ländlicher Raum e. V. Lüneburg

Siedentop, Stefan (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, Wolfgang; Bizer, Kilian; Einig, Klaus; Hansjürgens, Bernd; Siedentop, Stefan (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. S. 110-158

Statistisches Amt Saarland (Hrsg.) 2008: Der saarländische Wohnungsmarkt im Lichte der Bautätigkeitsstatistiken 1997 bis 2007 von Hassler, R. (2008); in: Statistisches Quartalsheft IV. 2008, Saarbrücken

Statistisches Amt Saarland (Hrsg.) (2009): Statistische Berichte A II 1 - j 2008, Saarbrücken

Statistisches Amt Saarland (Hrsg.) (2009-a): Statistische Berichte A III 1 - j 2008, Saarbrücken

Statistisches Amt Saarland (Hrsg.) (2009-b): Entwicklung der Bevölkerung im Saarland von 2009 bis 2060; 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Basis: 31.12.2008

Statistisches Amt Saarland - Presse und Informationsdienst (Hrsg.) (2010): Bevölkerung im Jahr 2030: Landkreis Neunkirchen am stärksten von Einwohnerrückgang betroffen - Regionale Bevölkerungsvorausberechnung für das Saarland liegt vor, in: presse-info, Nr. 039 / 2010 vom 17.06.2010, www.statistik.saarland.de

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. In: UBA, Texte 31/2009

Wahl, R. (1991): Eigenentwicklung von Gemeinden. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit. Grundsätze, interkommunale Gewerbe- u. Industriegebiete, Regionalisierung des Personenverkehrs, Zusammenarbeit in der Landschaftspflege. Regionalplanertagung 1991 vom 6. bis 8. Nov. 1991 in Überlingen. Hannover. S. 13–36

Winkler-Kühlken, B.; Thrun, T. (2006): Fortschreibung des Konzepts einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für die Gemeinden der Stadt-Umland-Räume Schwerin und Wismar - Teilbereich Wohnen. Endbericht im Auftrag des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik. Berlin

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2009): Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 BauGB und nach § 10 Abs. 2 BauGB, Stuttgart

Wolf, Michael; Henke, Hermann (Bezirksregierung Münster) (2010): Der Siedlungsflächenbedarf im Münsterland bis 2025 - Aktualisierte Ergebnisse der Bedarfsberechnungen zur Fortschreibung des Regionalplans Münsterland für Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) und Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB), Münster

Zaspel, Brigitte (2012): Gewerbeflächenentwicklung und Regionalpläne – Eine vergleichende Evaluation der Steuerungsansätze, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2012, S. 45-69, Bonn.

Internet-Links

www.bodensee-oberschwaben.de/613_Projekte___Gewerbeflaechenkonzept.

www.nrw-flaechenpool.de

www.ufz.de

www.saarland.de

www.hannover.de/de/buerger/pres_med/RH_pm-2009/RH_pm-2009-09/pm446.html

www.strukturholding-sbb.de/gewerbeflaechen/

Übersicht über die wichtigsten Landesentwicklungspläne /-programme

Chef der Staatskanzlei Saarbrücken (2006): Verordnung über den Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Siedlung". Vom 4. Juli 2006 und Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Siedlung". In: Amtsblatt des Saarlandes 14. Juli 2006

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein, Kiel

Ministerium des Innern und für Sport - Oberste Landesplanungsbehörde (Hg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz LEP IV, Mainz

Ministerium für Umwelt des Saarlands (2004): Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" - Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur, Teil A: Textliche Festsetzungen vom 13. Juli 2004 und Planzeichnung, Saarbrücken

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen, Dresden

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002, Stuttgart

Übersicht über die wichtigsten Regionalpläne

Bezirksregierung Düsseldorf (2000/2009): GEP 99; Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf, textliche Darstellung und Planzeichnung, Düsseldorf

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (Hrsg.) (2004): Regionalplan Text und Karte, Mainz.

Planungsgemeinschaft Westpfalz (PGW) (Hrsg.) (2004): Regionaler Raumordnungsplan, Kaiserslautern

Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (2010): Regionalplan Mittelthüringen. Stand Genehmigungsvorlage. 23. Juni 2010

Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm – Beschreibende Darstellung, und Karte, Hannover

Regionalversammlung Nordhessen (2009): Regionalplan Nordhessen, Text und Karte.

Regierungspräsidium Darmstadt (Hrsg.) (2000): Regionalplan Südhessen. Darmstadt.

Region Stuttgart (Hg.) (2009): Regionalplan, Text und Karte, Stuttgart.

Bundesland/Koalitionsvertrag	Hinweise auf allgemeinen politischen Bedarf nach konsequenterer Steuerung der baulichen Flächeninanspruchnahme	Hinweise auf konkrete Reformansätze in der Landes- und Regionalplanung, um das Steuerungsinstrumentarium für die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung zu schärfen
<p>Baden-Württemberg</p> <p>"Der Wechsel beginnt" Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg vom 27.3.2011</p>	<p>Die Koalition hat sich zum Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch zu reduzieren und Bodenschutz zu stärken. Langfristiges Ziel ist die Netto-Null beim Flächenverbrauch. Hierbei sollen bis 2016 deutliche Erfolge erzielt werden. (S. 38)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Bebauungspläne darf es nur noch bei einem stringenten und unzweifelhaften Bedarfsnachweis geben. • Hierfür sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, einschließlich einer verbindlichen Einführung von Baulückenkatastern und Innenentwicklungskonzepten, von Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Neuplanungen und der Bündelung der Genehmigungszuständigkeit bei den Mittelbehörden. • Landesweite Obergrenzen für den künftigen Flächenverbrauch als klare Vorgaben für die Bauleitplanung unter Berücksichtigung auf unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Regionen. • Schaffung finanzieller Anreizsysteme für den sparsamen Umgang mit Fläche. Baden-Württemberg wird sich in diesem Sinn für eine Grundsteuer- und Grunderwerbsteuerreform einsetzen. • Die Umnutzung von Bestandsflächen soll erleichtert und Entsiegelungspotenziale sollen genutzt werden. (S. 38)
<p>Bayern</p> <p>Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags vom 26.10.2008</p>	<p>Die Flächeninanspruchnahme soll weiterhin reduziert werden (S. 41).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Mobilisierung innerörtlicher Potenziale. • Dem Bündnis für Flächensparen und dem kommunalen und interkommunalen Flächenmanagement kommt dabei hohe Bedeutung zu. (S. 41) • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Brandenburg</p> <p>"Gemeinsinn und Erneuerung: Ein Brandenburg für Alle" Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und Die Linke Brandenburg für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtages vom 5.11.2009</p>	<p>Keine Hinweise</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In den Innenstädten ist die Herrichtung von Bestandsgebäuden sowie der Neubau auf Freiflächen (Lückenschluss) verstärkt in Angriff zu nehmen (S. 44). • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung

<p>Hessen</p> <p>"Vertrauen. Freiheit. Fortschritt. Hessen startet in das nächste Jahrzehnt." Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die Legislaturperiode 2009 – 2014 vom 30.01.2009</p>	Keine Hinweise	<ul style="list-style-type: none"> • Im Kontext des demographischen Wandels sollen nach dem Grundsatz "Innen- statt Außenentwicklung" zeitgemäße Wohn- und Arbeitsbedingungen in Ortskernen geschaffen werden (S. 52). • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Mecklenburg-Vorpommern</p> <p>Vereinbarung zwischen SPD und CDU über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 6. Wahlperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern vom 24.11.2011</p>	Keine Hinweise	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Niedersachsen</p> <p>KOALITIONSVEREINBARUNG 2008 – 2013 zwischen CDU und FDP für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages</p>	Keine Hinweise	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Nordrhein-Westfalen</p> <p>"Nordrhein-Westfalen 2010 - 2015: Gemeinsam neue Wege gehen". Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90 / Die Grünen NRW vom 7.7.2010</p>	<p>Der rasant ansteigende, dramatische Flächenverbrauch muss gestoppt werden. Für NRW soll der Flächenverbrauch mindestens auf fünf Hektar pro Tag gesenkt werden. Dazu wird ein entsprechendes Programm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs erstellt. Längerfristig wird das Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs verfolgt. Dies soll im Landesgesetz und in der Landesplanung verankert werden (S. 40).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Netto-Null-Flächenverbrauch soll in der Landesplanung verankert werden. • Der Freiraumschutz soll erhöht werden, wirksame rechtliche und finanzielle Steuerungsinstrumente zum Flächenschutz entwickelt sowie entsprechende Maßnahmen in dem zu novellieren Landesentwicklungsplan festgelegt werden. • Instrumente der Landes- und Regionalplanung werden weiterentwickelt sowie dem Flächenrecycling Vorrang gegeben. • Im Kommunalen Finanzausgleich wird ein Anreizsystem für die Kommunen geschaffen, das einen sparsamen Umgang mit Fläche belohnt. • Geltende Instrumente und Maßnahmen, die den Flächenverbrauch belohnen, werden abgeschafft. (S. 40)

<p>Rheinland-Pfalz</p> <p>"Den sozial-ökologischen Wandel gestalten". Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen NRW Rheinland-Pfalz für die Wahlperiode 2011-2016 vom</p>	<p>Es wird für eine nachhaltige Nutzung der Flächen eingetreten. Dazu gehört der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung. Die Flächeninanspruchnahme soll auf dem niedrigen Niveau von unter einem Hektar pro Tag stabilisiert werden. (S. 30)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Saarland</p> <p>Koalitionsvertrag für die 14. Legislaturperiode des Landtags des Saarlandes (2009 – 2014) Zwischen CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Saarland</p>	<p>Hinsichtlich der Siedlungsentwicklung gilt es – auch zur Verringerung der Remanenzkosten – das Prinzip der Innen- vor der Außenentwicklung durchzusetzen. (S. 36) Durch konsequente Beachtung des Vorrangs der Innen- vor Außenentwicklung werden wir auch den Flächenverbrauch reduzieren (S. 37).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Überprüfung des Masterplans Industrieflächen Saarland geschieht - im Hinblick auf eine nachhaltige und ressourcenschonende Entwicklung - unter größtmöglicher Berücksichtigung der Aspekte des Klima- und Bodenschutzes. (S. 36)
<p>Sachsen</p> <p>"Freiheit. Verantwortung. Solidarität. Gemeinsam für ein starkes und selbstbewusstes Sachsen." Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP vom 15.9.2009</p>	<p>Keine Hinweise</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das Landesprogramm "Brachen" soll fortgeführt werden. Die bauliche Wiedernutzung wird dabei in integrierten städtischen Lagen ausdrücklich unterstützt, so dass Innenentwicklungspotentiale genutzt werden (S. 31). • Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
<p>Sachsen-Anhalt</p> <p>"Sachsen-Anhalt geht seinen Weg Wachstum Gerechtigkeit Nachhaltigkeit". Vereinbarung zwischen CDU und SPD über die Bildung einer Koalition in der sechsten Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2011 bis 2016 vom 16.4.2011</p>	<p>Der weiteren Versiegelung von Flächen soll durch ein intelligentes Flächenmanagement entgegengewirkt werden, wobei angestrebt wird, eine weitere Erhöhung der Nettoversiegelungsfläche nicht zuzulassen. (S. 44)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Auf der Grundlage des Landesentwicklungsplans ist ein intelligentes Flächenmanagement zwischen den Kommunen zu entwickeln. So ist die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete anzustreben, um die Neuinanspruchnahme von Flächen zu minimieren. Hierzu sollen Initiativen der Städte zur verstärkten Aktivierung innerörtlicher Flächen vor einer Neufächenausweisung angeregt werden. (S. 53)

Schleswig-Holstein "Koalition des Aufbruchs". Koalitionsvertrag zwischen CDU FDP in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 28.10.2009	Keine Hinweise	<ul style="list-style-type: none">• Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung
Thüringen Vereinbarung zwischen CDU und SPD Landesverband Thüringen über die Bildung einer Koalitionsregierung für die Fünfte Legislaturperiode des Thüringer Landtages Starkes Thüringen vom Oktober 2009	Keine Hinweise	<ul style="list-style-type: none">• Das in den Städten und Gemeinden vorhandene Entwicklungspotenzial muss vor allem auf die Stadt- und Ortszentren ausgerichtet werden. Entsprechend konzentriert das Land seine Fördermaßnahmen auf entsprechende Entwicklungsgebiete.• Keine Hinweise auf die Rolle der Landes- und Regionalplanung

Synopse (Übersicht über die Mengen- und Standortsteuerungsmöglichkeiten in den Bundesländern)

Bundesländer	Mengensteuerung über Dichtewerte	Mengensteuerung Flächenkontingente	Mengensteuerung Eigenentwicklung	Positiv-allokative Festlegungen (Mengen- und Standortsteuerung)	regionalbedeutsame Gewerbeschwerpunkte (standort- oder gemeindscharfe Festlegung)	Vorrang der Innenentwicklung	Konzentration auf Zentrale Orte / ÖPNV	Bedarfsberechnung/-nachweise Wohnen / Gewerbe	Monitoring (Auszug)
<p><u>Baden-Württemberg</u> 12 Regionen</p> <p>LEP 2002 1: 50.000</p> <p>Typ 3 Differenzierte Steuerung (Stuttgart)</p>	<p>Nein.</p> <p><i>Region Stuttgart:</i> Vorgabe von Dichten zwischen 90 EW/ha in OZ und 50 EW in Orten mit Eigenentwicklung. (Z 2.4.0.8)</p>	<p>Nein.</p> <p><i>Region Stuttgart:</i> In den Entwicklungsachsen werden für die einzelnen Achsenabschnitte Siedlungsbereiche als Vorranggebiete festgelegt, in denen sich die Siedlungstätigkeit verstärkt vollziehen soll (Z 2.4.1.1) (G) Wohnheitenbegrenzungen: 1,5% der WE je 5 Jahre für alle Siedlungsbereiche, ohne die Bereiche mit Eigenentwicklung (1%)</p>	<p>Ja, Z</p> <p>Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen nur Eigenentwicklung stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen, aber es werden keine quantifizierten Richtwerte festgelegt. (LEP 3.1.5)</p> <p><i>Region Stuttgart:</i> Orientierungswert: Zuwachs von 1% WE für je 5 Jahre (G 2.4.0.5.1)</p>	<p>Normalerweise nicht.</p> <p>Optional gebietscharfe Ausweisung für regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen und in begründeten Fällen auch regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus. (3.1.4)</p> <p><i>Region Stuttgart:</i> Regelung ist verpflichtend</p>	<p>"Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe- und Dienstleistungseinrichtungen" Bereichsscharf oder als Symbol möglich</p> <p><i>Region Stuttgart (Z):</i> bereichsscharf, Differenzierung zwischen Vorrangbereichen (Schwerpunkte) für erheblich belästigende Gewerbe- und Logistikbetriebe (I) und Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und DL (G); Differenzierung in Bestand und Planung</p> <p><i>Bodensee-Oberschwaben</i> (wird fortgeschrieben): Vorranggebiete auf der Grundlage eines interkommunalen Konzeptes (anstelle von kleinräumigen, kaum entwicklungsfähigen Kleinstandorten)</p>	<p>Ja, Z</p> <p>"Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten" (Verdichtung, Arrondierung, Baulücken, Baulandreserven, Brach-, Konversions- und Altlastenflächen) Z 3.1.9</p>	<p>Ja, G</p> <p>„Zur Unterstützung ihrer Auslastung soll die Siedlungstätigkeit auf die Zentralen Orte konzentriert werden, insbesondere durch verstärkte Ausweisung von Wohnbauflächen.“ (LEP G 2.5.3)</p> <p><i>Region Stuttgart</i> Konzentration der Siedlungsflächen auf Siedlungsschwerpunkte (Z) Anbindung neuer GE-Flächen in Verdichtungsräumen durch SPNV (Z)</p>	<p>Ja => standardisierter Bedarfsnachweis www.innen-bw.de</p> <p><i>Region Stuttgart:</i> keine, Notwendigkeit die besten geeigneten Standorte zu sichern und die Entwicklung ungeeigneter Standorte zu verhindern. "Abgesehen von der jeweils in der Praxis bestehenden Schwierigkeit, einen längerfristigen Bedarf an Gewerblichen Bauflächen zu prognostizieren, ist es im Ganzen schwierig bzw. teilweise auch unmöglich, einen konkreten Bedarf für einen Planungszeitraum zu bestimmen."</p>	<p>Monitoring der Flächeninanspruchnahme im Aufbau, ebenso die digitale Erfassung der Bauleitpläne durch Region</p>
<p><u>Bayern</u> 18 Regionen</p> <p>LEP 2006 1: 100.000</p> <p>Typ 4 Negativ-restriktive Steuerung</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Zukünftig keine mehr</p> <p><i>Region München (2008):</i> Schraffur der "Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen"</p> <p>Weitere ältere Regionalpläne enthalten noch Vorbehaltsgebiete für die gewerbliche Siedlungstätigkeit</p>	<p>Ja, Z</p> <p>Es sollen "vorrangig – die vorhandenen Potentiale (Baulandreserven, Nachverdichtung, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten genutzt" werden (Z B VI 1.1)</p>	<p>Ja, Z</p> <p>Zentrale Orte sollen als Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung zu einer Konzentration und Verdichtung der Bebauung beitragen. (Z 2.1.1)</p> <p>Über den örtlichen Bedarf hinaus gehende Siedlungsentwicklung in zentralen Orten (Z) vorrangig an ÖPNV-Haltpunkten (Z)</p>	<p>k.A.</p> <p>"Die gewerbliche Siedlungsentwicklung einer Gemeinde soll den Bedarf der ansässigen Betriebe sowie für die Neuansiedlung von Betrieben umfassen, die zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendig oder an besondere Standortvoraussetzungen gebunden sind. (Z)"</p>	<p>k.A.</p>
<p><u>Brandenburg</u> 5 Regionale Planungsräume</p> <p>LEP 2007 2009: LEP BB für die Hauptstadtregion 1: 100.000</p> <p>Typ 3 Differenzierte Steuerung (Berlin)</p> <p>keine aktuellen Regionalpläne vorhanden</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Ja.</p> <p>In nicht zentralen Orten werden für Wohnbauflächen als zusätzliche Entwicklungsoption 0,5 Hektar pro 1 000 Einwohner für einen Zeitraum von zehn Jahren festgelegt (Z 4.5 (2))</p>	<p>Normalerweise nicht.</p> <p><i>Hauptstadtregion:</i> Festlegung eines „Gestaltungsraums Siedlung“ als Vorranggebiet (Z 4.5 (1) Nr. 2)</p>	<p>Ja, G</p> <p><i>Hauptstadtregion</i> Freihaltung von Flächen für Logistik</p>	<p>Ja, G</p> <p>Vorrang der Innenentwicklung in LEProgramme und LEP BB</p>	<p>Ja, G</p> <p>Auf die Ober- und Mittelzentren sollen Wirtschaftsfunktionen konzentriert werden (LEP G 2.8. 2.10)</p>	<p>k.A.</p>	<p>k.A.</p>
<p><u>Hessen</u> 3 Planungsregionen</p> <p>LEP 2000 1: 100.000</p> <p>Typ 1 Positiv-allokative Steuerung</p>	<p>Ja.</p> <p>Die Bedarfsermittlung basiert auf Dichtewerten von 60 WE/ha für OZ bis 15 WE/ha für Unter- und Kleinzentren im ländlichen Raum</p>	<p>Ja.</p> <p>Für Gewerbe: Indirekt über die Größe der dargestellten Standorte basierend auf gemeindlichen Bedarfen</p> <p>Für Wohnen: Direkt durch die tabellarische Festlegung von Bruttowohnsiedlungsflächen</p> <p><i>Südhessen (2009) (Z):</i> Tabelle mit Flächenwerten für neue Industrie- und Gewerbegebiete für jede Gemeinde</p>	<p>Ja.</p> <p>Eigenentwicklung für örtl. Gewerbebetriebe oder für die örtliche Grundversorgung bis zu 5 ha, wenn keine Vorranggebiete festgelegt sind. (Z 4.1.2)</p>	<p>Ja.</p> <p>Landesweit Darstellung von Vorranggebieten Bestand + Planung (Z) > 5 ha, ca. 30% größer als Bedarf, Nahverkehrs- und Siedlungsachsen bzw. Ober- und Mittelzentren zugeordnet</p> <p>Vorranggebiete als Siedlungsbereiche und Bereiche für Industrie- und Gewerbe. (Z 4.1.2)</p>	<p>Entwicklung von Gewerbeflächenkonzepten (Z)</p> <p><i>Mittelhessen (2010):</i> Schwerpunkte für Logistik als Symbole, außerdem 4 Gebiete interkommunaler Kooperation (G) Entwicklung von Gewerbeflächenpools (G)</p> <p><i>Nordhessen (2009):</i> differenziertes Gewerbeflächenkonzept für die gesamte Region mit Ausweisung von Gewerbeschwerpunkten (z.B. Logistik, Güterverkehrszentren als Symbole), überwiegend in Ober- und Mittelzentren sowie in Orten mit Ergänzungsfunktion oder besonderer Lagegunst</p>	<p>Ja, G</p> <p><i>Mittelhessen (Z):</i> Vorrang der Innenentwicklung <i>Nordhessen (Z):</i> Neuausweisung soll nur dann erfolgen, wenn Nachnutzung und Nutzung unbebauter Flächen nicht möglich. Die Gemeinden können Verzeichnisse erstellen.</p>	<p>Ja, G</p> <p>Die Siedlungsentwicklung hat sich an den Einrichtungen der Ver- und Entsorgung - unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV - zu orientieren, Vorrang entlang den Nahverkehrsachsen (G 4.1.1)</p>	<p><i>Südhessen (2009) (Z):</i> Bedarf = Flächen im aktuellen FNP, Nachfrage, Flächenpotenziale der Kommunen <i>Mittelhessen (2010):</i> großzügige Flächenbedarfsermittlung für die Region: Annahmen für 2020: - Erwerbsquote von 50%, - 430 000 Arbeitsplätze Prognose, - Beschäftigtendichte 50 Personen / ha => Arbeitsplatzdefizit von 92.000 Personen und Flächenbedarf: 1.800 ha (92.000 : 50 = 1.840) <i>Nordhessen (2009):</i> Vor-Ort-Analyse mit Erfassung unbesetzter Flächen ab 5 ha</p>	<p><i>Nordhessen:</i> Es gibt ein Raumordnungskataster, das der Evaluation der Nutzung von Gewerbeflächen dient Aufbau von Leerstands- und Baulandpotenzialkataster geplant</p>

Bundesländer	Mengensteuerung über Dichtewerte	Mengensteuerung Flächenkontingente	Mengensteuerung Eigenentwicklung	Positiv-allokative Festlegungen (Mengen- und Standortsteuerung)	regionalbedeutsame Gewerbeschwerpunkte (standort- oder gemeindeschafte Festlegung)	Vorrang der Innenentwicklung	Konzentration auf Zentrale Orte / ÖPNV	Bedarfsberechnung/-nachweise Wohnen / Gewerbe	Monitoring (Auszug)
Mecklenburg-Vorpommern 4 Planungsregionen LEP 2005 1: 100.000 Typ 4 Negativ-restriktive Steuerung	Nein	Nein	Ja, Z In den nicht-zentralen Orten ist die Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung am Eigenbedarf, der sich aus Größe, Struktur und Ausstattung des Ortes ergibt, zu orientieren. (Z 4.1.6 (6,8))	Nein	13 landesweit bedeutsame Gewerbestandorte werden standortscharf oder gemeindeschafte benannt <i>MM/R (2010):</i> bereichsscharf, nur die landesweit (Vorrang, Z) und regional bedeutsamen Flächen (Vorbehalt, G) <i>Westmecklenburg (2010):</i> bereichsscharf nur die landesweit bedeutsamen Flächen, regional bedeutsame Gewerbestandorte (G) als Symbol	Ja, G <i>MM/R (Z):</i> Vorrang der Innenentwicklung <i>Westmecklenburg (Z):</i> Vorrang der Innenentwicklung	Ja, Z Die Wohnbauflächenentwicklung und gewerbliche Flächenentwicklung sind auf die Zentralen Orte und Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren. (Z 4.1.6 bzw. 4.1.8) Konzentration auf Zentrale Orte und an Haltepunkten des SPNV (G)	Verpflichtung zur Begründung, grundsätzlich: Entwicklung in den Mittelzentren (ausreichende Reserven vorhanden)	Empfehlung zu Baulückenkatastern
Niedersachsen 34 Landkreise + Region Hannover LEP 2008 1: 50.000 Typ 3 Differenzierte Steuerung (Hannover)	Nein <i>Region Hannover:</i> Im Einzugsbereich der Haltepunkte des schienengebundenen ÖPNV sind höhere Siedlungsdichten durch verdichtete Bau- und Wohnformen vorzuziehen. (Z D 1.5.0)	Nein	Nein	Normalerweise nicht. Es sind jedoch „Vorranggebiete Siedlungsentwicklung“ festzulegen, soweit diese von besonderer Bedeutung für die überörtliche Siedlungsstrukturentwicklung sind. (Z 2.1.04) <i>Region Hannover:</i> Festlegung von „Vorranggebieten Siedlungsentwicklung“ (Z D 1.04) Differenzierung Wohnen/Gewerbe nur teilweise, ist in Zukunft geplant	Schwerpunkte für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten nach Zentralen Orten Vorranggebiete für die Hafenwirtschaft <i>Region Hannover:</i> Kennzeichnung von Schwerpunkten zur Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten, zwei regional bedeutsame Standorten sowie ein Logistik-Standort (Z) <i>Andere Regionen:</i> auch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für industrielle Anlagen	Nein <i>Region Hannover:</i> Vorrang der Innenentwicklung (Z)	Keine Aussagen <i>Region Hannover:</i> Ausweisung gemäß zentralörtlicher Funktion und der Größe der Gemeinde, durch ÖPNV erschlossen (Z)	<i>Region Hannover:</i> keine	Nein
Nordrhein-Westfalen, 6 Planungsregionen LEP 1995 1: 50.000 Typ 1 Positiv-allokative Steuerung	Nein	Ja, Z Indirekt über die Größe der dargestellten Standorte basierend auf gemeindlichen Bedarfen	Ja, Z Ortsteile unter 2.000 EW sind als Freiraum darzustellen (Plan VO, Art. 3, § 3 (5)). Keine formelle Mengensteuerung; <i>Region Düsseldorf:</i> Praxis: 3%-Wert, bezogen auf die im FNP dargestellten W u. G-Flächen für 10 Jahre	Ja, Z Bereichsscharfe Darstellung von ASB und GIB-Bereichen gemäß Plan VO, Art. 3, § 3 (2), keine Unterscheidung in Bestand und Planung <i>Region Düsseldorf:</i> Praxis: 3%-Wert, bezogen auf die im FNP dargestellten W u. G-Flächen für 10 Jahre	Gebiete für flächenintensive Großvorhaben > 80 ha <i>Düsseldorf:</i> verbale Darstellung von überregional bedeutsame GIB im Rahmen der Vorranggebiete sowie zweckgebundene GIB (Symbole für Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe, Abfallbehandlungsanlagen GIB für flächenintensive Großvorhaben, überlagte Betriebsanlagen und -einrichtungen des Bergbaus; Standorte des kombinierten Güterverkehrs) <i>Köln Bonn/Rhein-Sieg:</i> verbale Darstellung von regional bedeutsamen in interkommunaler Kooperation zu entwickelnden GIB (Z)	Ja, Z "Maßnahmen der Innenentwicklung, insbesondere die Nutzung brachliegender oder ungenutzter Grundstücke, haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich." (Z C.1.2., C.11.2.)	Ja, Z „Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten [...] soll auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden.“ (Z B1.1.2) Vorrangig an ÖPNV-Haltepunkten oder dafür vorgesehenen Haltepunkten (Z)	<i>Düsseldorf:</i> ursprünglich GIFPro, jetzt Fortschreibung der Bestandsflächen <i>Köln Bonn/Rhein-Sieg:</i> Flächen-vorschläge aus regional abgestimmten Konzepten; bzw. Standortvorschläge der Kommunen	<i>Düsseldorf:</i> qualifizierte Reservecflächenenerhebungen für Wohnen und Gewerbe (Z) GIS-gestützte Nachweise der Leerstände, ungenutzten Flächen und Verfügbarkeiten; Trendfortschreibung abzgl. 25% Bestandsabschlag <i>Köln Bonn/Rhein-Sieg:</i> Fortschreibung der Baulandreserven
Rheinland-Pfalz, 5 Regionen LEP 2008 1: 50.000 Typ 3 Differenzierte Steuerung	Nein	Ja, Z Durch die Regionalplanung sind mindestens auf FNP-Ebene verbindliche Schwellenwerte für die weitere Siedlungsflächenentwicklung festzulegen. Basis sind vorhandene Flächenreserven, Bevölkerungsprognosen und Flächenbedarfe. (Z 32) Nicht alle Regionalpläne machen von der Definition eines Schwellenwertes Gebrauch	Ja, G Die Eigenentwicklung ist von der Bevölkerungszahl, der inneren Struktur der Gemeinde und der langfristigen Tragfähigkeit der Infrastruktur abhängig. (G 26)	Normalerweise nicht. Teilweise in Regionalplänen Gemeinden, die über die Eigenentwicklung hinaus Funktionen erfüllen, können als Ziel auch bereichsscharfe Vorranggebiete für die Siedlungserweiterung festlegen (G 27, 28) <i>Mittelrhein-Westerwald (2004):</i> bereichsscharf Bestand / Planung ohne Unterscheidung <i>Rheinessen-Nahe (2004):</i> bereichsscharf, Unterscheidung in Bestand / Planung <i>Rheinpfalz (2004):</i> Unterscheidung in Bestand / Planung (Z)+ Symbol "Siedlungsentwicklung Gewerbe"	Landesweite bedeutsame Gewerbestandorte (Bestand / Entwicklung) in Regionalplänen: "Gemeinden mit besonderer Funktion Gewerbe" (gesamte Gemeinde) Zentrale Orte oder größere Gemeinden als (G) oder (Z) <i>Mittelrhein-Westerwald (G):</i> Gemeinden mit besonderer Funktion Gewerbe (gewerb. Bauflächen >= 20 ha im FNP oder Relation von Beschäftigten im produz. Gewerbe zu Einwohnern in einer Gemeinde) -> Vorranggebiete <i>Rheinessen-Nahe (Z):</i> Gemeinden mit besonderer Funktion Gewerbe (bereits bedeutender Gewerbebesatz, oder besondere Eignung) <i>Rheinpfalz (Z):</i> Gemeinden mit besonderer Funktion Gewerbe: (bereits bedeutender Gewerbebesatz) sowie Vorranggebiete	Ja, Z 31 "Die quantitative Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren. [...] Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen."	Ja G oder Z In den Regionalplänen festzulegen: Grundlage (G): Lage, Verkehrerschließung, gute Erreichbarkeit der Versorgungsinfrastruktur und der Arbeitsplätze ÖPNV-Anbindung als Grundlage (Z 33)	Bislang keine besonderen Nachweise erforderlich. In Zukunft auch Nutzung des neuen Monitorings	Ja "Raum +" im Aufbau und Nutzung durch die Regionalplanung <i>Mittelrhein-Westerwald:</i> keine Aussagen <i>Rheinessen-Nahe:</i> Vorrang der Wiedernutzung von Konversions- und Brachflächen (G) Bedarfsnachweise auf der Grundlage des landesweiten Monitorings Raum+Monitor <i>Rheinpfalz:</i> Flächenrecycling / Konversion (G)

Bundesländer	Mengensteuerung über Dichtewerte	Mengensteuerung Flächenkontingente	Mengensteuerung Eigenentwicklung	Positiv-allocative Festlegungen (Mengen- und Standortsteuerung)	regionalbedeutsame Gewerbeschwerpunkte (standort- oder gemeindescharfe Festlegung)	Vorrang der Innenentwicklung	Konzentration auf Zentrale Orte / ÖPNV	Bedarfsberechnung/-nachweise Wohnen / Gewerbe	Monitoring (Auszug)
<p><u>Saarland, gesamtes Bundesland</u></p> <p>LEP Siedlung 2006 LEP Umwelt 2004 1: 75.000</p> <p>Typ 2 Mengensteuerung mit flexibler Standortwahl</p>	<p>Ja, Z Für Wohnbauflächen in WE/ha, gestuft nach zentralörtlicher Funktionszuweisung (40 WE/ha im OZ und 15 WE/ha in nicht zentralen Gemeindeteilen) (LEP Siedlung 2.4.2, Z 36)</p>	<p>Ja, Z Für Wohnbauflächen, gestuft nach zentralörtlicher Funktionszuweisung zwischen 3,5 W/1.000 EW/Jahr in Oberzentren und 1,5 in nicht zentralen Gemeindeteilen. (LEP Siedlung 2.4.2, Z 31)</p>	<p>Ja, Z Für Wohnbauflächen: Flächenkontingente und Dichtewerte sind geringer als für ZO (siehe links). (LEP Siedlung 2.4.2, Z 31,36)</p> <p>Keine Standortsteuerung für Wohnbauflächen</p>	<p>Ja, teilweise Vorranggebiete für überörtlich bedeutsame Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsflächen > 10 ha (LEP Umwelt, Z 2.2.7) darüber hinaus: kommunale Planungen für den örtlichen Bedarf < 10 ha möglich</p>	<p>Landesweit bedeutsame Vorranggebiete: bereichsscharf, doch um ein Vielfaches größer als Bedarf, keine Unterscheidung in Bestand / Planung</p>	<p>Ja, Z Vorrang der Innenentwicklung (LEP "Siedlung"(Z)) Vorrang der Wiedernutzung von Brachflächen (LEP "Umwelt" (G) Flächen > 10 ha)</p>	<p>Ja, Z Die Siedlungsentwicklung ist schwerpunktmäßig auf die zentralen Orte und die Siedlungsachsen auszurichten" (LEP Siedlung Z II 2.1.1)</p>	<p>Für Wohnbauflächen: Begründung mit Aufzeigen der Potenziale gefordert. Für Gewerbe: werden in Zukunft verstärkt gefordert</p>	<p>Ja, Baulandkataster (nicht GIS-gestützt) für Wohnbauerservflächen in allen Gemeinden vorhanden Gewerbeflächeninformationssystem Saar (GEWISS), verfügbare und nicht verfügbare Gewerbeflächen (bisläng noch nicht genutzt)</p>
<p><u>Sachsen 4 Planungsregionen</u></p> <p>LEP 2003 1: 100.000</p> <p>Typ 3 Differenzierte Steuerung</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Ja, Z 5.1.2 Ohne Richtwerte Der konkrete Bedarf u. a. an Wohnungen ergibt sich aus der natürlichen Zunahme der Bevölkerung oder auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung aus Veränderungen der Haushaltsstruktur und aus dem Überalterungsgrad und dem schlechten Bauzustand vorhandener Wohnungen</p>	<p>Normalerweise nicht. Jedoch sollen gemäß LEP G 5.1.1 (zusätzlich zu ZO) punkthaft Versorgungs- und Siedlungskerne, in denen Wohnflächenentwicklung über den Eigenbedarf hinaus stattfinden soll, ausgewiesen werden. <i>Westsachsen 2001: Es werden wenige Schwerpunkte für eine über den Eigenbedarf hinausgehende Siedlungsentwicklung festgesetzt.</i></p>	<p>Ja, für regional bedeutsame Industrie- und Gewerbeflächen ab 25 ha G (s.o.) sowie "Gemeindefunktion Gewerbe" <i>Oberlausitz - Niederschlesien (2010): alle zentralen Orte + 3 Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion "Gewerbe" (Z)(Kriterien: über 400 Arbeitsplätze je 1 000 Einwohner in der Gemeinde + hoher Besatz mit verarbeitendem Gewerbe (Anteil der im Ort Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe über 30 % - ohne Bauwirtschaft). Flächensicherung für Industrie und Gewerbebetriebe mit überregionaler Bedeutung wird vorbereitet, bereichsscharf ab 25 ha, lt. LEP 2003</i></p>	<p>Ja, Z 5.1.3 – 5.1.5 Vorrang von Brachflächen- und Innenentwicklung und Arrondierung</p>	<p>Ja, Z „Die Entwicklung der Siedlungs-, Wirtschafts- und Versorgungsstruktur sowie die Bereitstellung von Flächen für Wohnen, Gewerbe [...] ist am zentralörtlichen System auszurichten und auf die zentralen Orte unterschiedlicher Stufe zu konzentrieren. (Z 2.1.3)</p>	<p>Teilweise in den Regionalplänen gefordert <i>Westsachsen: Bedarfsnachweis gefordert</i> <i>Oberlausitz - Niederschlesien (2010): kein besonderer Bedarfsnachweis gefordert</i></p>	<p>k.A.</p>
<p><u>Sachsen-Anhalt 5 Planungsregionen</u></p> <p>LEP 2010 1: 100.000</p> <p>Typ 4 Negativ-restriktive Steuerung</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Ja, Z In nicht zentralen Orten ist die Eigenentwicklung auf 10% der Einwohner in einem zwanzigjährigen Planungszeitraum (ab 2004) auszurichten (Z 5.2.14)</p>	<p>Nein</p>	<p>Es sind landesweit bedeutsame Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrie- und Gewerbeflächen festgelegt (punktförmig) (Z 3.4.1) <i>Regionalplanung: teilweise gebiets-scharf, teilweise punktförmig aber auf konkrete Flächen bezogen</i></p>	<p>Ja, G Vorrang der Nutzung vorhandener Potenziale</p>	<p>Ja, Z 2.2 „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten.“ Keine besondere Ausrichtung auf ÖPNV</p>	<p>Keine</p>	<p>k.A.</p>
<p><u>Schleswig-Holstein 5 Planungsräume</u></p> <p>LEP 2010 1: 100.000</p> <p>Alle Regionalpläne teilweise deutlich älter als 2005</p> <p>Typ 3 Differenzierte Steuerung</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein</p>	<p>Ja, Z 2.5.23.4 In Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, kann nur der örtliche Bedarf gedeckt werden. Richtwert für den Zeitraum 2010 bis 2025 neue Wohnungen im Umfang von bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen (LEP 2.5.2.3 Z)</p>	<p>Normalerweise nicht. Jedoch sind in den Schwerpunkträumen für Tourismus und Erholung Baugebietsgrenzen festzulegen, die die Siedlungsentwicklung begrenzen. (Z 2.4.2.1) optional in den Ordnungsräumen im unmittelbaren Siedlungszusammenhang der Oberzentren: Ausweisung besonderer Siedlungsräume, die verbindlich abzugrenzen und als Ziel darzustellen sind. (LEP G 2.4.1.4)</p>	<p>besondere Funktion Gewerbe oder Dienstleistung (G) Die Regionalpläne können an den Landesentwicklungssachsen Standorte für Gewerbegebiete von überregionaler Bedeutung festlegen. (G 2.6.4) <i>Schleswig-Holstein Süd-West IV: Schwerpunktbildungen (Z) aufgrund von interkommunalen Gebietsentwicklungsplanungen (Planerische (Wohn-) Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion als Symbol (Grundlage im LEP) Sicherung des Industriestandortes Brunsbüttel (Z)</i></p>	<p>Ja, Z 2.5.2.6 Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung für neue Wohnungen <i>Schleswig-Holstein Süd-West IV: Vorrang von Altstandorten, Brachflächen und Konversionsstandorten für Gewerbe (G), keine Aussagen zum Wohnen</i></p>	<p>Ja, Z 2.2.3 Ausrichtung auf Zentrale Orte und Stadtrandkerne sowie Ortslagen auf den Siedlungsachsen + in den Regionalplänen ausgewiesene Gemeinden mit einer ergänzenden überörtlichen Versorgungsfunktion (Z), ÖPNV-Anbindung (Z)</p>	<p>Keine, aber besondere Bedeutung interkommunaler Konzepte <i>Schleswig-Holstein Süd-West IV: keine</i></p>	<p>Keines</p>
<p><u>Thüringen 4 Planungsregionen</u></p> <p>LEP 2004 1:100.000</p> <p>Typ 4 Negativ-restriktive Steuerung</p>	<p>Nein</p>	<p>Nein. Allerdings wurde im Regionalplan Mittelthüringen 2010 eine kooperativ ausgehandelt Kontingentierung vereinbart (für Zentrale Orte 0,1 ha / 1.000 Einwohner und Jahr und nicht zentrale Orte 0,05 ha), die jedoch von der Landesplanung auch als Grundsatz abgelehnt wurde</p>	<p>Ja, G 3.1.2 Der LEP gewährt allen Orten eine an der Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsstruktur, Entwicklung der Arbeitsplätze orientierte Eigenentwicklung, die jedoch nicht über Richtwerte quantifiziert wird.</p>	<p>Nein</p>	<p>Ja, Z 3.3.4: Vorranggebiete für „großflächige Industrieansiedlungen“ mit jeweils mindestens 100 ha zusammenhängender Fläche, die die Regionalplanung auszuweisen hat. Lagekriterien: Verkehr, Hängigkeit <i>Mittelthüringen (2010): bereichsscharfe Vorranggebiet Großflächige Industrieansiedlungen (5: > 100 ha) und Vorranggebiet Regional bedeutsame Industrie- und Gewerbeansiedlungen (4: 50-100 ha) (Z), nur für großflächige Vorhaben</i></p>	<p>Ja, G 3.1.4 "Der Siedlungserneuerung im Bestand soll der Vorzug vor einer Siedlungserweiterung im Freiraum gegeben werden." (G) Ausweisung von besonders für gewerbliche Nutzungen geeigneten Konversionsflächen (G)</p>	<p>Ja, G Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte sowie in den Siedlungsschwerpunkten der Entwicklungssachsen (G) Keine Orientierung am ÖPNV</p>	<p>Keine <i>Mittelthüringen (G): Hinweis auf Deckung des Bedarfs in vorhandenen Gewerbegebieten</i></p>	<p>Keines</p>