

# Würzburger Geographische Arbeiten

Julius-Maximilians-

**UNIVERSITÄT  
WÜRZBURG**

**Band 112**

Julia Wettemann-Wülk

Nachhaltige  
Siedlungsentwicklung und  
Flächeninanspruchnahme



Julia Wettemann-Wülk

Nachhaltige Siedlungsentwicklung  
und Flächeninanspruchnahme

# WÜRZBURGER GEOGRAPHISCHE ARBEITEN

## Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft Würzburg

Herausgeber

R. Baumhauer, B. Hahn, H. Job, H. Paeth, J. Rauh, B. Terhorst

Band 112

Die Schriftenreihe Würzburger Geographische Arbeiten wird vom Institut für Geographie und Geologie zusammen mit der Geographischen Gesellschaft herausgegeben. Die Beiträge umfassen mit wirtschafts-, sozial- und naturwissenschaftlichen Forschungsperspektiven die gesamte thematische Bandbreite der Geographie. Der erste Band der Reihe wurde bereits 1953 herausgegeben.

Julia Wettemann-Wülk

# Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme in der raumplanerischen Abwägung und politischen Entscheidungsfindung



*Würzburg*  
*University Press*

# Würzburger Geographische Arbeiten

Herausgegeben vom Institut für Geographie und Geologie der Universität  
Würzburg in Verbindung mit der Geographischen Gesellschaft Würzburg

Herausgeber

R. Baumhauer, B. Hahn, H. Job, H. Paeth, J. Rauh, B. Terhorst

Schriftleitung

R. Klein

Dissertation, Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
Philosophische Fakultät I, 2014  
Gutachter: Prof. Dr. Ralf Klein, Prof. Dr. Jürgen Rauh

## Impressum

Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
Würzburg University Press  
Universitätsbibliothek Würzburg  
Am Hubland  
D-97074 Würzburg  
[www.wup.uni-wuerzburg.de](http://www.wup.uni-wuerzburg.de)

© 2015 Würzburg University Press  
Print on Demand

ISSN 0510-9833 (print)  
ISSN 2194-3656 (online)  
ISBN 978-3-95826-014-6 (print)  
ISBN 978-3-95826-015-3 (online)  
urn:nbn:de:bvb:20-opus-110832



This document – excluding the cover – is licensed under the  
Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 DE License (CC BY-SA 3.0 DE):  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>



The cover page is licensed under the Creative Commons  
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 3.0 DE License (CC BY-NC-ND 3.0 DE):  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

# Danksagung

Herrn Prof. Dr. Ralf Klein danke ich herzlichst für die fachliche und konzeptionelle Betreuung der vorliegenden Arbeit, ebenso wie für die allseits konstruktiven Anmerkungen.

Herrn Prof. Dr. Jürgen Rauh danke ich für die freundlicherweise übernommene Zweitkorrektur.

Herrn Prof. Dr. Hubert Job und all meinen Kollegen am Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung danke ich für die Zusammenarbeit und die anregenden Diskussionen. Für die Unterstützung bei den graphischen Arbeiten danke ich Herrn Winfried Weber.

Dank gebührt auch den Ansprechpartnern der Städte Dresden und Leipzig sowie der Regionen München und Rhein-Neckar, die mit ihrem Einsatz einen wesentlichen Beitrag zum Zustandekommen der Arbeit geleistet haben.

Bei Nicola Schmid und Svenja Sick bedanke ich mich für die ausdauernde Unterstützung bei der Transkription der qualitativen Experteninterviews.

Meinen außeruniversitären Diskussionspartnern Dr. Susanne Baumgartner, Dr. Stefan Horror, Eva Müller-Koelbl, Dr. Henning Schröder, Daniel Wettemann und Daniel Wolf danke ich für die konstruktiven Anmerkungen. Ein besonderer Dank geht an Marisa Klumpp und Patrick Wettemann, die mich in der Endphase der Arbeit mit ihrer ständigen Bereitschaft zu Diskussion und Korrektur unterstützt haben.

Schließlich gilt es meiner Familie, meinen Freunden und vor allem meinem Mann Manuel für ihre Unterstützung jeglicher Art zu danken.

Nürnberg, im April 2014

Julia Wettemann-Wülk

*„und das ist teilweise schon so, wenn man das dann anderen Leuten erzählt mit schrumpfender Stadt, da bekommt man dann nach dem Vortrag immer so aufmunterndes Schulterklopfen, so, das wird schon wieder, das wird schon wieder. Aber das ist einfach nicht so schlimm, weil es gibt nicht nur die schreckliche Seite mit Leerstand und unsanierten Gebäuden, sondern eben, wie ich schon sagte, Chancen Grün neu zu gestalten und neue Wohnungsmodelle zu denken“*

(Stadtplaner aus Leipzig)

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Verzeichnis der Abbildungen.....	IV
Verzeichnis der Tabellen.....	VI
Verzeichnis der Karten.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
Zusammenfassung.....	IX
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit.....	1
1.2 Handlungsorientierung im System der Wissenschaften.....	8
1.3 Handlungsorientierte Theorien: Ausgewählte Ansätze innerhalb der Geographie.....	10
1.3.1 Strukturationstheorie nach GIDDENS.....	11
1.3.2 Handlungstheoretische Sozialgeographie nach WERLEN.....	12
1.3.3 Entscheidungstheorie.....	15
1.3.4 Akteurzentrierter Institutionalismus nach MAYNTZ/SCHARPF.....	19
1.4 Hintergrund der Arbeit - Projekt Flächenbarometer.....	21
1.5 Struktur der Arbeit.....	23
<b>2 Ausgangssituation Flächenverbrauch.....</b>	<b>24</b>
2.1 Nachhaltige Entwicklung und Flächeninanspruchnahme.....	24
2.1.1 Globale Ebene.....	24
2.1.2 Europäische Ebene.....	25
2.1.3 Nationale Ebene.....	26
2.1.4 Einschätzungen von Institutionen bezüglich einer nachhaltigen Flächennutzung.....	30
2.1.5 Bedeutung einer Reduzierung der Flächeninanspruch- nahme in den parteipolitischen Programmen.....	31
2.2 Die Folgen der Flächeninanspruchnahme.....	33
2.3 Die aktuelle Situation der Flächeninanspruchnahme in Deutschland.....	35
2.4 Die Ursachen und Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme.....	39
2.5 Die zentralen Akteure einer Steuerung der Flächeninanspruchnahme.....	41
2.6 Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme.....	44
2.6.1 Planungsrechtliche Grundlagen.....	46
2.6.2 Planerische Steuerungsinstrumente.....	50
2.6.3 Ökonomische Steuerungsinstrumente.....	55
2.6.4 Informationsinstrumente.....	57



2.7 Die ganzheitliche Umsetzung einer flächensparenden Raumentwicklung – Nachhaltiges Flächenmanagement .....	59
2.8 Exkurs: Flächeninanspruchnahme Wohnen .....	60
<b>3 Planung im Zentrum des Flächenverbrauchs .....</b>	<b>63</b>
3.1 Planung in der Definition von Betriebswirtschaftslehre und Raumordnung .....	63
3.2 Planung im betriebswirtschaftlichen Sinne .....	65
3.2.1 Vom System zum Modell: Planung aus entscheidungs- theoretischer Sicht.....	65
3.2.2 Die Phasen der Planung.....	68
3.2.3 Die Akteure der Planung.....	69
3.2.4 Stellung der Planung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre .....	69
3.3 Theoretische Grundlagen der räumlichen Planung.....	70
3.3.1 Ziele und Aufgaben der räumlichen Planung.....	70
3.3.2 Räumliche Planungstheorie .....	71
3.3.3 Das System der räumlichen Planung .....	75
3.4 Der Planungsprozess, seine Akteure und zentrale Entscheidungen auf kommunaler und regionaler Ebene .....	82
3.5 Raumplanung und Entscheidungsfindung im Rahmen der Abwägung.....	87
3.5.1 Der Planer und sein Umfeld.....	87
3.5.2 Die Abwägung als planerische Entscheidung.....	88
3.6 Der Beschluss als politische Entscheidung .....	91
3.7 Politische Planung?.....	92
<b>4 Konzeptionelle Grundlagen der empirischen Untersuchungen.....</b>	<b>94</b>
4.1 Konkretisierung der empirischen Forschungsfragen .....	94
4.2 Methodische Konzeption der Arbeit .....	97
4.2.1 Literaturanalyse.....	98
4.2.2 Sekundärstatistische Analyse .....	98
4.2.3 Fallstudie.....	99
4.2.4 Planspiel.....	99
4.2.5 Semistandardisierte Befragung und Analytic Hierarchy Process (AHP) .....	100
4.2.6 Qualitative Experteninterviews.....	114
<b>5 Planerische und politische Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme .....</b>	<b>120</b>
5.1 Stadt Dresden.....	122
5.1.1 Ausgangssituation.....	122
5.1.2 Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen.....	131
5.1.3 Zwischenfazit.....	154
5.2 Stadt Leipzig.....	158

5.2.1	Ausgangssituation.....	158
5.2.2	Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen.....	167
5.2.3	Zwischenfazit.....	186
5.3	Region München.....	190
5.3.1	Ausgangssituation.....	190
5.3.2	Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen.....	201
5.3.3	Zwischenfazit.....	224
5.4	Region Rhein-Neckar.....	227
5.4.1	Ausgangssituation.....	227
5.4.2	Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen.....	238
5.4.3	Zwischenfazit.....	258
<b>6</b>	<b>Synthese und Diskussion der Ergebnisse</b> .....	<b>262</b>
6.1	Synthese .....	262
6.2	Diskussion .....	273
6.2.1	Ergebnisse.....	273
6.2.2	Methodik.....	276
6.3	Epilog und Ausblick.....	278
	Literaturverzeichnis.....	228
	Anhang.....	305
	Semistandardisierter Fragebogen Stadtplanung .....	305
	Leitfäden für die städtische Ebene.....	319
	Codierschema Stadtplanung.....	322
	Übersicht Bewertungs- und Entscheidungsverfahren .....	323

# Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	System der Wissenschaften.....	9
Abbildung 2:	Modell des Handelns nach WERLEN.....	13
Abbildung 3:	Grundlegender Erklärungsansatz des akteurszentrierten Institutionalismus .....	20
Abbildung 4:	Spannungsfeld der Ziele einer nachhaltigen Flächennutzung .....	27
Abbildung 5:	Bodenfunktionen .....	33
Abbildung 6:	Entwicklung der Untergruppen der SuV-Fläche in Deutschland 1992-2012.....	36
Abbildung 7:	Die Entwicklung von Flächeninanspruchnahme, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1950-2007 (bis 1990 nur Westdeutschland).....	40
Abbildung 8:	Flächenpolitische Strategien und deren Ansatzpunkte für eine nachhaltige Flächenentwicklung.....	45
Abbildung 9:	Vom System zum Modell: Entscheidungsmodell mit hierarchischem Wertsystem .....	67
Abbildung 10:	Das System der deutschen Raumplanung.....	75
Abbildung 11:	Kontext des Planungsprozesses.....	82
Abbildung 12:	Formal-logischer Aufbau des räumlichen Planungsprozesses.....	84
Abbildung 13:	Grundschemata der Aufstellung von Regional- und Flächennutzungsplänen .....	86
Abbildung 14:	Planerische und politische Entscheidungsprozesse. Akteure, Determinanten, Prozesse, Wechselwirkungen und Rahmenbedingungen .....	95
Abbildung 15:	Methodische Vorgehensweise .....	98
Abbildung 16:	Die hierarchische Struktur des AHP .....	102
Abbildung 17:	Berechnung der lokalen Prioritätenvektoren.....	105
Abbildung 18:	Konsistenzprüfung.....	106
Abbildung 19:	Berechnung des globalen Prioritätenvektors.....	107
Abbildung 20:	Ablaufschritte der qualitativen Inhaltsanalyse .....	119
Abbildung 21:	Aufbau Kapitel 5 am Beispiel der Fallstudie Dresden.....	121
Abbildung 22:	Bevölkerungsentwicklung in Dresden 1995-2006 sowie Prognose bis 2020 .....	123
Abbildung 23:	Wanderungsbewegungen in Dresden 2000-2006 .....	124
Abbildung 24:	Flächennutzungsstruktur in Dresden 2007.....	125
Abbildung 25:	Die vertikale Planungshierarchie in Dresden .....	129
Abbildung 26:	Sitzverteilung im Dresdner Stadtrat nach Parteien.....	130
Abbildung 27:	Bedeutung der Hauptkriterien in planerischen Entscheidungsprozessen in Dresden .....	134
Abbildung 28:	Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterien- bewertung (W3) (Dresden, Durchschnitt alle Befragte) .....	138
Abbildung 29:	Relative Gewichte der Alternativen (W4) (Dresden, Durchschnitt alle Befragte).....	138

Abbildung 30:	Bevölkerungsentwicklung in Leipzig 1988-2006, Bevölkerungsprognose bis 2020 .....	159
Abbildung 31:	Flächennutzungsstruktur in Leipzig 2008 .....	160
Abbildung 32:	Baufertigstellungen und Wohnabgänge in Leipzig 1998-2007 .....	162
Abbildung 33:	Die vertikale Planungshierarchie in Leipzig.....	166
Abbildung 34:	Sitzverteilung im Leipziger Stadtrat nach Parteien.....	166
Abbildung 35:	Bedeutung der Hauptkriterien in planerischen Entscheidungen in Leipzig.....	169
Abbildung 36:	Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterien- bewertung (W3) (Leipzig, Durchschnitt alle Befragte) .....	172
Abbildung 37:	Relative Gewichte der Alternativen (W4) (Leipzig, Durchschnitt alle Befragte).....	172
Abbildung 38:	Flächennutzungsstruktur in der Region München 2004 .....	192
Abbildung 39:	Akteure der Regionalplanung in der Region München.....	198
Abbildung 40:	Bedeutung der Hauptkriterien in regionalplanerischen Entscheidungen in der Region München getrennt nach Raumstrukturtypen.....	202
Abbildung 41:	Bewertung der Subkriterien (Region München) .....	204
Abbildung 42:	Relative Gewichte der Alternativen (W4) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region München, Durchschnitt alle Befragte).....	208
Abbildung 43:	Flächennutzungsstruktur in der Region Rhein-Neckar 2004 .....	230
Abbildung 44:	Akteure der Regionalplanung in der Region Rhein-Neckar .....	236
Abbildung 45:	Bedeutung der Hauptkriterien in regionalplanerischen Entscheidungen in der Region Rhein-Neckar, getrennt nach Raumstrukturtypen.....	240
Abbildung 46:	Bewertung der Subkriterien (Region Rhein-Neckar) .....	241
Abbildung 47:	Relative Gewichte der Alternativen (W4) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar, Durchschnitt alle Befragte).....	244
Abbildung 48:	Interaktionsbeziehungen im Rahmen von Flächennutzungs- entscheidungen in Leipzig.....	264
Abbildung 49:	Interaktionsbeziehungen im Rahmen von Flächennutzungs- entscheidungen in Dresden .....	265
Abbildung 50:	Interaktionsbeziehungen auf regionaler Ebene .....	268
Abbildung 51:	Wer soll Flächen sparen? Einschätzungen aus kommunaler Sicht .....	271
Abbildung 52:	Synthese: Übergeordnete Maßnahmen und Instrumente .....	272
Abbildung 53:	Synthese: Informatorische Maßnahmen und Instrumente .....	272
Abbildung 54:	Synthese: Planerische und planungsrechtliche Maßnahmen und Instrumente .....	272
Abbildung 55:	Synthese: Methodische Maßnahmen und Instrumente .....	273
Abbildung 56:	Synthese: Ökonomische Maßnahmen und Instrumente .....	273

# Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	AdV-Nutzungsarten.....	2
Tabelle 2:	Die Berücksichtigung der Thematik des Flächenverbrauchs innerhalb der politischen Programme zur Bundestagswahl 2009 in ausgewählten Parteien.....	32
Tabelle 3:	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den siedlungsstrukturellen Kreistypen .....	38
Tabelle 4:	Bestand und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den Flächenbundesländern.....	38
Tabelle 5:	Baugenehmigungen zur Errichtung neuer Wohngebäude .....	38
Tabelle 6:	Planungsarten.....	63
Tabelle 7:	Die 9 Punkte-Skala nach SAATY.....	103
Tabelle 8:	Vergleich von Alternativen im AHP.....	103
Tabelle 9:	Paarvergleiche innerhalb einer Hierarchieebene .....	104
Tabelle 10:	Die R-Werte Skala.....	106
Tabelle 11:	Determinanten des planerischen Entscheidungsprozesses im Rahmen des AHP .....	112
Tabelle 12:	Hauptkriterien (W1) Dresden .....	135
Tabelle 13:	Ergebnisse des AHP für die Bewertung der einzelnen Standortalternativen (Stadt Dresden) .....	136
Tabelle 14:	Bedeutungsveränderung von Kriterien (Dresden) .....	139
Tabelle 15:	Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Stadt Dresden) .....	157
Tabelle 16:	Hauptkriterien (W1) (Leipzig) .....	170
Tabelle 17:	Ergebnisse des AHP für die Bewertung der einzelnen Standortalternativen (Stadt Leipzig) .....	171
Tabelle 18:	Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Leipzig).....	173
Tabelle 19:	Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Stadt Leipzig).....	189
Tabelle 20:	Hauptkriterien (W1) (Region München).....	203
Tabelle 21:	Ergebnisse des AHP für die einzelnen Alternativen in verschiedenen Raumstrukturtypen (Region München).....	205
Tabelle 22:	Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region München, Durchschnitt alle Befragte).....	207
Tabelle 23:	Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Region München).....	209
Tabelle 24:	Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Region München).....	227
Tabelle 25:	Hauptkriterien (W1) (Region Rhein-Neckar).....	241
Tabelle 26:	Ergebnisse des AHP für die einzelnen Alternativen in verschiedenen Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar).....	243
Tabelle 27:	Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar, Durchschnitt alle Befragte).....	244

Tabelle 28: Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Region Rhein-Neckar) .....	245
Tabelle 29: Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Region Rhein-Neckar) .....	261
Tabelle 30: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme 2004-2012.....	278
Tabelle 31: Bevölkerungsentwicklung in den Modellregionen 2008-2012.....	279

## Verzeichnis der Karten

Karte 1: Flächeninanspruchnahme in Deutschland 2012.....	37
Karte 2: Übersichtskarte der Modellregionen .....	120
Karte 3: Gebietsreformen der Stadt Dresden .....	123
Karte 4: Übersichtskarte der Region München .....	190
Karte 5: Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsdichte in den Kommunen der Region München.....	191
Karte 6: Indikatoren der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen der Region München.....	193
Karte 7: Übersichtskarte der Region Rhein-Neckar .....	228
Karte 8: Siedlungsdichte in den Kommunen der Region Rhein-Neckar.....	229
Karte 9: Indikatoren der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen der Region Rhein-Neckar .....	231

# Abkürzungsverzeichnis

AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
AG	Arbeitsgemeinschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
COLIDO	Computergestützte Liegenschaftsdokumentation
FNP	Flächennutzungsplan
GIS	Geoinformationssysteme
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i.e.S.	im engeren Sinne
i.w.S	im weiteren Sinne
LEP	Landesentwicklungsplan
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
Mrd.	Milliarden
NN	Normal Null
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RP	Regionalplanung
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
UBA	Umweltbundesamt

# Zusammenfassung

Spätestens mit der Erstauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wurde die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme politisch anerkannt. Die damit verbundene Einführung des „30-ha-Ziels“, definiert als eine Reduktion der täglichen Flächeninanspruchnahme im Bundesgebiet von 120 ha/Tag auf 30 ha/Tag im Jahr 2020, soll den negativen Auswirkungen wie z.B. Zersiedelung oder sozialer Segregation Einhalt gebieten. Trotz intensiver Bemühungen konnte jedoch keine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden. 2007 betrug die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen immer noch 96 ha, im Vierjahresmittel sogar 113 ha pro Tag.

An diesem Punkt knüpft die Arbeit an und versucht mittels eines akteurszentrierten Ansatzes einen Erkenntnisgewinn zur Ursachenforschung der Flächeninanspruchnahme zu liefern. Ziel ist die Untersuchung der Raumrelevanz planerischer und politischer Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme. Dabei erfolgt eine schwerpunktmäßige Betrachtung der Regional- und Bauleitplanung im Rahmen einer Flächennutzung durch Wohnen. Denn diese Akteure stellen nicht nur zentrale „Flächennutzungsentscheider“ dar, sondern sind auch Anknüpfungspunkt zahlreicher Handlungsstrategien/-maßnahmen. Die Arbeit fokussiert dabei die Entscheidungsfindung der Planung und der politischen Gremien bei der Aufstellung von Regional- und Flächennutzungsplänen und den ihr immanenten Entscheidungen, nämlich der Abwägung und dem Beschluss, sowie deren Wechselwirkungen untereinander. Die Fragestellung wird dabei anhand von Fallstudien in Städten, die in der Vergangenheit von Schrumpfungprozessen betroffen waren, konkret die Städte Dresden und Leipzig, und in Regionen, welche mit einer wachsenden Bevölkerung konfrontiert sind, hier die Regionen München und Rhein-Neckar, eruiert. Hierzu kamen verschiedene Methoden zum Einsatz, in deren Zentrum die Anwendung des Analytical Hierarchy Process (AHP) und qualitativer Experteninterviews stehen.

Im Ergebnis kann ausgesagt werden, dass weniger raumstrukturelle Ausgangssituationen, als vielmehr kommunalspezifische Handlungsorientierungen das Maß einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bestimmen. Um deren Beweggründe eruiieren zu können, ist es sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene wichtig, die Interaktionsbeziehungen zwischen planerischen und politischen Akteuren und den ihnen zugrunde liegenden Handlungsorientierungen zu beleuchten. Denn diese spezielle Interaktionsbeziehung spielt eine bedeutende Rolle zum Verständnis planerischer und politischer Entscheidungen vor dem Hintergrund des Flächensparziels, da das Thema Flächenverbrauch als ein fachliches und sehr komplexes Thema wahrgenommen wird, welches sich in seiner Gesamtheit den politischen Akteuren aufgrund deren begrenzter Zeit oftmals nicht erschließt.

Planerischen Entscheidungen können dabei immer flächensparende Bestrebungen konstatiert werden, politischen Entscheidungen eingeschränkt dadurch, ob es der Planung gelingt, das Flächensparziel der Politik nahe zu bringen, es nicht anderen Anliegen entgegensteht und ein dahingehendes Verhalten nicht zu Nachteilen im Konkurrenzkampf mit den anderen Kommunen führt. Jedoch kann auch aus den Ergebnissen



abgeleitet werden, dass nach außen gelebtes Flächensparen oftmals nicht auf ein Bewusstsein des Wertes der Fläche per se zurückzuführen ist. Es hängt vielmehr davon ab, wie hoch der Problemdruck aufgrund früherer Flächenausweisungen ist und inwieweit es sich als Nebenprodukt aus planerischen und politischen Entscheidungen ergibt. Oftmals verhindern aber auch u.a. Eigentumsstrukturen und rechtliche Rahmenbedingungen, wie die bis dato noch kaum diskutierten Eingemeindungsverträge, dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vollzogen wird. Resultat hieraus ist, dass es keinen allgemeingültigen Maßnahmen- oder Instrumentarienkatalog geben kann, um eine Flächeninanspruchnahme voranzutreiben. Vielmehr gilt es infolge der Analyse von Akteuren, Akteurskonstellationen und institutionellen Rahmenbedingungen diese entsprechend einzusetzen bzw. zu generieren.

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

Spätestens mit der Erstauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wurde politisch die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme anerkannt und als bundespolitisches Ziel verankert (BUNDESREGIERUNG, 2002a, p. 99). JÖRISSEN und COENEN (2007, p. 33f; ähnlich GLOGGER, LEHLE, 2006, p. 116) definieren Flächenverbrauch als die „Umwandlung von naturnahen Freiräumen oder landwirtschaftlich genutzten Böden in Siedlungs- und Verkehrsflächen“. Verbrauch impliziert in diesem Zusammenhang jedoch nicht eine Verkleinerung der zur Verfügung stehenden Fläche sondern, dass durch Flächeninanspruchnahme nicht mehr das gesamte Spektrum möglicher Nutzungen der endlichen Ressource Boden möglich ist. Verbrauch ist somit als eine Einschränkung von Nutzungsmöglichkeiten zu verstehen. LÜTKE-DALDRUP (1989, p. 85) geht in seiner Begriffsdefinition noch weiter und setzt die Umnutzung von Flächen mit der Entwertung der natürlichen Grundlagen gleich. Ähnlich lautet eine Definition aus Sicht des Naturschutzes, welche Verbrauch als die „gravierenden, überwiegend irreversiblen Schädigungen der ökologischen Funktionen des Bodens“ bezeichnet (BUND, 2008, p. 8). Synonym zu Flächenverbrauch ist der Begriff Landschaftsverbrauch (BUND et al., 2006, p. 5) gebräuchlich. TESDORPF (1984, p. 13) erweitert die Begrifflichkeiten, indem er für die quantitative Flächeninanspruchnahme die Begriffe Freiflächenentzug oder Freiflächenverbrauch bzw. direkte Flächeninanspruchnahme benutzt. Freiflächen und Siedlungsflächen fungieren in diesem Zusammenhang als Antonyme. Die Auswirkungen der direkten Flächeninanspruchnahme auf die Qualität des Naturhaushaltes und der Landschaft werden als indirekte Flächeninanspruchnahme bezeichnet (LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 85). Diese wird noch weiter in einen primären und sekundären Landschaftsverbrauch unterteilt. Der primäre Landschaftsverbrauch ist dabei definiert als die „unmittelbare Zerstörung/Beeinträchtigung der Freiflächen selbst“, der sekundäre Landschaftsverbrauch als „mittelbare Zerstörung/Beeinträchtigung der Freiflächenumgebung“ (TESDORPF, 1984, p. 58). Weiterhin wird diese qualitative Veränderung innerhalb der Ökologie mit den Begriffen Landschaftsentwertung, Landschaftsbelastung oder Landschaftsbeeinträchtigung benannt (TESDORPF, 1984, p. 10). Innerhalb der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird Flächeninanspruchnahme als die statistische Größe der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) definiert. Die Zuordnung der dazugehörigen Flächen ist eindeutig über die AdV-Nutzungsarten der im Liegenschaftskataster nachgewiesenen Flurstücke festgelegt, wobei sich neun Nutzungsarten unterscheiden lassen (s. Tabelle 1).

Die fünf sehr unterschiedlichen Nutzungsarten Gebäude- und Freiflächen, Betriebsfläche, Erholungsfläche, Friedhofsfläche und Verkehrsfläche bilden zusammen die Summengröße der SuV-Fläche. Flächeninanspruchnahme darf folglich nicht mit Flächenversiegelung gleichgesetzt werden, da in die Definition sowohl versiegelte als auch unversiegelte Flächen eingehen. Versiegelung ist dabei definiert als die „dauerhafte Abdeckung der Bodendecke mit einer wasserundurchlässigen Schicht“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2006c, p. 17). Durchschnittlich sind zwischen 40 und

50% der SuV-Flächen versiegelt (BMVBS, 2007b, p. 14; LfU, 2007, p. 14). Alleine diese begriffliche Vielfalt zur Beschreibung des gleichen Phänomens führt zu Ungenauigkeiten und Verständnisproblemen innerhalb einer Diskussion um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Häufig werden dabei die Begrifflichkeiten Flächenverbrauch und Flächeninanspruchnahme im Sinne der Definition des Flächenverbrauchs synonym verwendet. Dem soll in dieser Arbeit gefolgt werden.

Tabelle 1: AdV-Nutzungsarten<sup>1</sup>

AdV-Nutzungsart	Anmerkung
Gebäude- und Freifläche (GuF-Fläche)	Die GuF-Fläche umfasst sowohl Gebäudeflächen als auch Freiflächen, welche den Gebäudezwecken untergeordnet sind. Zu den Freiflächen zählen u. a. Vor- und Hausgärten, Spiel- und Stellplätze, Grünflächen, Hofräume und Lagerplätze.
Betriebsfläche (ohne Abbau-land)	Betriebsflächen sind Freiflächen, welche überwiegend „gewerblich, industriell oder für Zwecke der Ver- und Entsorgung genutzt werden, wie z.B. Halden, Lagerplätze, Deponien.
Erholungsfläche	Erholungsflächen sind Freiflächen, welche der Freizeit und der Erholung dienen. Hierzu gehören u.a. Grünanlagen, Schrebergärten Sportflächen oder Campingplätze“. Des Weiteren fallen unter die Erholungsflächen auch Ausgleichsflächen.
Friedhofsfläche	
Verkehrsfläche	Verkehrsflächen sind „unbebaute Flächen, die dem Straßen-, Schienen- oder Luftverkehr“ dienen, oder Flächen für den Verkehr auf Wasserstraßen.
Landwirtschaftsfläche	
Waldfläche	
Wasserfläche	
Flächen anderer Nutzung	

Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; DEGGAU, 2006, p. 215; eigene Darstellung

Ursächlich für die hohe Flächeninanspruchnahme in Deutschland sind vor allem Wohn- und Verkehrsflächen (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Die negativen Folgen einer Flächeninanspruchnahme sind jedoch nicht nur ökologischer Art, sondern betreffen direkt und mit hoher Intensität auch den sozialen und ökonomischen Bereich. So sind neben einem Verlust von Biodiversität und Grundwasserabsenkungen auch eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion, Segregationsprozesse und hohe finanzielle Kosten in Verbindung mit dem Flächenverbrauch zu bringen (u.a. JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 48; LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 87f; SCHMALHOLZ, 2005, p. 37; BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 145; BUNZEL et al., 2002, p. 20). Diesen Auswirkungen soll mittels des „30-ha-Ziels“, definiert als eine Reduktion der täglichen Flächeninanspruchnahme im Bundesgebiet von 120 ha bis auf 30 ha im Jahr 2020, entgegengetreten werden (BUN-

1 Bei den AdV-Nutzungsarten werden nur die tatsächlichen Flächennutzungen miteinbezogen. Planfestgestellte Nutzungen sowie brachgefallene Flächen sind eigentlich nicht Gegenstand des Liegenschaftskatasters. Letztere werden jedoch normalerweise den Gebäude- und Freiflächen oder den Betriebsflächen zugeordnet. Ausgleichsflächen meistens den Erholungsflächen (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2008, p. 10).

DESREGIERUNG, 2002a, p. 99). Unterstützt wird das Erreichen dieser quantitativen Größe durch eine zusätzliche qualitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme („Doppelstrategie“), z.B. durch die Aufwertung innerstädtischer Grünflächen. Flächenpolitische Strategien zur Umsetzung des Flächensparziels werden in der Nachverdichtung, Nutzungsmischung, dem (Brach-) Flächenrecycling, einer Steigerung der Flächeneffizienz und der Aufwertung des Wohnumfeldes gesehen, sowie in einer ganzheitlich ausgerichteten Siedlungsentwicklung an den räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität (UBA, 2003, p. 242; FLACKE, 2003, p. 35; SCHMALHOLZ, 2005, p. 77; BUNDESREGIERUNG, 2002a, p. 289ff; DOSCH, 2006, p. 35).

Hauptakteure der Umsetzung sind die Regional- und Bauleitplanung (BUNDESREGIERUNG, 2004, p. 10). Denn ihre Entscheidungen und die dahinter stehenden Regulationsmechanismen und Steuerungsfaktoren bieten die Grundlagen der Flächeninanspruchnahme bzw. der Bautätigkeit. Die Regional- und Bauleitplanung sind somit die indirekten Ursachen der Flächeninanspruchnahme (TESDORPF, 1984, p. 264; BMVBS, 2007B, p. 23). Der Einfluss der Regionalplanung ist dabei auf ihre Steuerungsfunktion als unterste Ebene der Raumordnung zurückzuführen. Ihr wird die Aufgabe zuteil, ökologische Funktionen zu sichern und zwischen Raumnutzungsansprüchen abzuwägen, um langfristig eine effiziente Raumnutzung gewährleisten zu können (BMVBS, 2006, p. 22). Zugleich entfaltet sie aufgrund ihrer materiell-rechtlichen Bindungswirkung direkte Auswirkungen auf die Bauleitplanung (HEILAND et al., 2006, p. 107; TROGE et al., 2003, p. 90). Die zentrale Stellung der Bauleitplanung beruht auf der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) und der daraus abgeleiteten kommunalen Planungshoheit. Sie besitzt unter Berücksichtigung raumordnerischer Festsetzungen die Entscheidungsfreiheit über die im Gemeindegebiet stattfindenden Flächennutzungen (BERGMANN et al., 2006, p. 27; BBR, 2007, p. 58; JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 200). Mit Hilfe ihres Instrumentariums können beide Akteure sowohl standort- und mengensteuernd, aber auch qualitativ auf die Flächeninanspruchnahme wirken. Den formellen Instrumenten der Regionalplanung und Bauleitplanung, insbesondere dem Regionalplan und dem Flächennutzungsplan, kommt trotz der diskutierten Vielzahl an informellen Steuerungsinstrumenten eine „Leitplankenfunktion“ zu (KRUMM, 2004, p. 15; EINIG et al., 2002, p. 151).

Planerische und politische Entscheidungen bilden die rechtliche Grundlage von Festlegungen in Plänen. Im Mittelpunkt steht dabei zum einen die Abwägung als planerische (BATTIS et al., 2005, p. 70) zum anderen der Beschluss als politische Entscheidung (BURGI, 2008, p. 157). Beide stehen in enger Abhängigkeit und wechselseitiger Beeinflussung zueinander (JAKUBOWSKI, 2005, p. 20). Der Abwägung kommt dabei eine zentrale Rolle zu, da durch sie unterschiedliche private und öffentliche Interessen, verbunden mit deren jeweiliger Raumrelevanz, im Sinne der Allgemeinheit und unter Berücksichtigung planungsrechtlicher Rahmenbedingungen bewertet werden. Daraus abgeleitet werden Raumnutzungsentscheidungen mittels planerischer Festlegungen getroffen (DETTERTBECK, 2009, p. 74; STICH, SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2005, p. 77; BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 38). Der politische Beschluss stellt die Abstimmung über den angefertigten Plan dar. Der Plan ist jedoch nicht das Ergebnis rein planerischer Entscheidungen, sondern wird zusätzlich durch den Einfluss der politischen Akteure geprägt (EINIG, 1999, p. 548f; FÜRST, 1998, p. 29; JAKUBOWSKI, 2005 p. 20; LUHMANN, 1971, p. 66; SCHARPE, 1973, p. 43f, 58).

Trotz dieser intensiven Bemühungen bezüglich des Flächensparziels konnte keine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden. 2007 betrug die tägliche Neuinanspruchnahme durch Flächen immer noch 96 ha<sup>2</sup>. Dies wirft die Frage auf, warum trotz der Bekanntheit von Steuerungsinstrumenten sowie intensiven Forschungsanstrengungen hinsichtlich neuer Strategien, Instrumenten und Umsetzungsmaßnahmen, kein wesentlicher Rückgang verzeichnet werden konnte (so auch GANSENER, 2006, p. 533). In Folge dessen wird ein erhöhtes Engagement auf allen räumlichen Ebenen gefordert<sup>3</sup>, insbesondere eine stärkere Berücksichtigung des Flächensparziels innerhalb von Akteursentscheidungen (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 37). Daneben soll die Ursachenforschung hinsichtlich der „treibenden Kräfte der Flächeninanspruchnahme“ und der „Hemmnisse bei der Revitalisierung von Siedlungsbrachen“ analysiert werden (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 151).

Richtet sich der Blick auf die angeführten planerischen und politischen Entscheidungen, wird deutlich, dass die dazugehörigen Akteure von zentraler Bedeutung hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind und folglich im Rahmen einer Ursachenanalyse im Mittelpunkt stehen müssen. Zugleich macht die Entwicklung der oben genannten Zahlen deutlich, dass das Flächensparziel, obwohl es bereits seit langem in der Raumordnung thematisiert wird, bei diesen Akteuren nur geringfügig Berücksichtigung findet. Diesbezüglich wird der Planungspraxis eine mangelnde bzw. inkonsequente Berücksichtigung von Umweltbelangen innerhalb der planerischen Abwägung konstatiert (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 112f; KLEMMER, 2008, p. 2; BMVBS, 2007B, p. 23; UBA, 2003, p. 2; WEBER, 2006, p. 10; DANIELZYK, 2003, p. 57). Vor allem Konflikte mit ebenfalls legitimen bzw. rechtlich fixierten Zielen scheinen mutmaßlich einer Umsetzung des Flächensparziels entgegenzustehen (BMVBS, 2007, p. 23). LEON (2005, p. 267) spricht teilweise sogar von einem „Wegwägen“ von Flächenbelangen, da ihnen nicht automatisch ein Vorrang zusteht (HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 25). Vor allem außerhalb der Planung stehende Akteure (z.B. Lobbys) scheinen einen hohen Einfluss auf Entscheidungen ausüben zu können (SELLE, 2005, p. 126). Es existieren diesbezüglich sogar Aussagen, dass die Planungsrealität mit „der gesetzgeberischen Intention einer gerechten Abwägung öffentlicher und privater Interessen“ nicht mehr übereinstimmt bzw. dieser in nicht mehr ausreichender Weise entspricht (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 38).

Diese mangelnde Umsetzung steht im Kontrast zur generellen Zustimmung zu flächenpolitischen Zielen auf Landes-, Regional- und kommunaler Ebene (BMVBS, 2007B, p. 23; UBA, 2003, p. 2; WEBER, 2006, p. 10). Auf kommunaler Ebene wird die mangelnde Umsetzung auf die Kurzfristigkeit der Auswirkungen wirtschaftlicher und sozialer Belange (SCHMALHOLZ, 2003, p. 111, 222) sowie die scheinbar konfuse Behandlung der Thematik durch planerische und politische Akteure zurückgeführt (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 112f). Auf regionaler Ebene wird vermutet, dass, neben unkonkreten Zielen und Vorgaben, institutionelle Schwächen für den geringen raumordnerischen Einfluss und die Restriktion der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene verantwortlich sind (UBA, 2003, p. 11). SIEDENTOP et al. (2007, p. 9; ähnlich BN BAYERN, 2003, p. 28f) bestätigen diesen Zusammenhang, verweisen jedoch darauf, dass diesbezüglich noch

---

2 im Vierjahresmittels sogar 113 ha pro Tag (umweltbundesamt.de)

3 nachhaltigkeitsrat.de

kaum empirische Untersuchungen erfolgt sind. Generell wird die geringe Anzahl an Forschungsarbeiten bezüglich der Ursachen einer unzureichenden Berücksichtigung des Bodenschutzes bemängelt (SIEDENTOP et al., 2007, p. 9; HEILAND et al., 2006, p. 20). In Bezug auf die Problemstellung herrschen eher strukturalistische Forschungsansätze vor. Eine Auseinandersetzung mit der Thematik erfolgt vor allem innerhalb von Monitoring bzw. Raubeobachtungssystemen (INKAR), welche im Rahmen eines Benchmarking von den Kommunen und Regionen herangezogen werden können. Wird explikativ gearbeitet, dann häufig mit quantitativen Kausalmodellen. Bei all diesen Ansätzen steht jedoch nur das Ergebnis von Entscheidungen im Vordergrund und weniger die dahinterstehenden Determinanten und Prozesse. Zudem können mittels statistischer Verfahren die Einflussgrößen weiterer Flächeninanspruchnahme nur geringfügig erklärt werden (u.a. BMVBS, BBSR, 2009; KLEIN et al., 2010). Dadurch kann im Umkehrschluss die Aussage getroffen werden, dass die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme noch auf andere, quantitative oder qualitative Faktoren bzw. Entscheidungsdeterminanten zurückzuführen ist, welche nicht der Regionalstatistik zu entnehmen sind. SELLE (2005, p. 89ff) bemängelt zudem eine fehlende Auseinandersetzung von Forschungsarbeiten mit der Rolle öffentlicher Akteure und ihrer formellen Instrumente hinsichtlich der Thematik. HEILAND et al. (2006, p. 20) sehen dies ähnlich und kritisieren die mangelnde Auseinandersetzung mit den „gesellschaftlichen und ökonomischen Hintergründen“ der Flächeninanspruchnahme. FÜRST (2004, p. 248) sieht ein allgemeines Forschungsdefizit innerhalb der Planungstheorie bezüglich der Praxis planerischer und politischer Entscheidungsprozesse, deren wechselseitigen Abhängigkeiten und hierbei insbesondere der planerischen Abwägung, den ihr zugrunde liegenden Bewertungsprozessen, deren Umgang mit Interessenskonflikten und somit auch mit Flächennutzungskonflikten. Auch KELLER (2006, p. 361) betont die Notwendigkeit einer Erforschung des Planungsprozesses und weniger des Planungsergebnisses. WIECHMANN (2006, p. 16) führt aufgrund der Differenz zwischen der Zustimmung und der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung die Notwendigkeit einer Betrachtung der Akteure und Prozesse an, vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass auch eine Vielzahl von informellen Instrumenten und Handlungsmaßnahmen an ihnen ansetzen.

An diesem Punkt knüpft die vorliegende Arbeit an und versucht einen Erkenntnisgewinn zur Ursachenforschung der Flächeninanspruchnahme zu liefern. Ziel ist die Untersuchung der Raumrelevanz planerischer und politischer Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme. Den theoretischen Hintergrund bildet ein akteursbezogener Ansatz. Dabei erfolgt eine schwerpunktmäßige Betrachtung der Regional- und Bauleitplanung, da diese Akteure nicht nur zentrale „Flächennutzungsentscheider“ darstellen, sondern auch Anknüpfungspunkt zahlreicher Handlungsstrategien/-maßnahmen sind. Aufgrund der Vielzahl, der an der räumlichen Planung beteiligten Akteure, erscheint zudem eine Fokussierung auf einzelne Akteursgruppen - hier der Planung und dem politischen Gremium - sinnvoll. Folglich kommt es innerhalb der Arbeit zu einer Verknüpfung von planungs- und politikwissenschaftlicher Diskussion. Im Zentrum der Betrachtung liegt die Entscheidungsfindung dieser Akteure bei der Aufstellung von Regional- und Flächennutzungsplänen im Rahmen der Abwägung und des Beschlusses sowie deren

Wechselwirkungen untereinander. Die vorliegende Arbeit identifiziert und analysiert systematisch Entscheidungsdeterminanten und deren Beziehungen untereinander und erschließt dabei schwerpunktmäßig die Bedeutung des Bodenschutzes innerhalb dieser Entscheidungen. Darauf aufbauend soll untersucht werden, inwiefern diese Entscheidungsdeterminanten mit dem Ziel einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme vereinbar sind oder diesen entgegenstehen. Ebenso soll eruiert werden, inwiefern das Flächensparziel mit der Erreichung der mit der Raumentwicklung/-sicherung und -ordnung verbundenen Ziele, im Sinne der Festlegung standörtlicher Alternativen, vereinbart werden kann. Daraus kann abgeleitet werden, warum bestimmte standörtliche Alternativen irrelevant für planerische und politische Akteure sind. Diese Erkenntnis ermöglicht einen spezifischeren Einsatz von bestehenden Instrumenten, aber auch eine Aufdeckung von instrumentellen Defiziten. Zugleich können neue Maßnahmen oder Instrumente zur Attraktivierung der Innenentwicklung bzw. Reduktion der Flächenausweitung abgeleitet werden, ganz im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme. Mittels der Rekonstruktion und des Verstehens regionaler und kommunaler Entscheidungsprozesse können somit zusätzliche Erkenntnisse über deren Verlauf sowie das Flächenausweisungsverhaltens gewonnen werden. Da diese planerischen und politischen Entscheidungsprozesse nicht autonom erfolgen, sondern in Wechselwirkung mit verschiedenen anderen Akteuren stehen und in planungsrechtliche, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen eingebunden sind (u.a. FÜRST, 2008A, p. 56f; MÜLLER-JENTSCH, 2003, p. 24), werden diese Rahmenbedingungen zusätzlich innerhalb der Arbeit analysiert.

Aufgrund der Fragestellung der Arbeit eignet sich ein verstehender Ansatz. Die planungspolitische Komplexität regional- und bauleitplanerischer Entscheidungsprozesse unterstreicht die Notwendigkeit dessen sowie den Einsatz verschiedener Methoden (Methodentriangulation). FRIEDRICHS (1980, p. 157) bestätigt diese Vorgehensweise, indem er ausschließlich einen Multimethodenansatz bezüglich komplexer Problemstellungen für angemessen erachtet. Folglich basiert die vorliegende Arbeit methodisch auf multiattributiven Bewertungs- und Entscheidungsverfahren sowie qualitativen Experteninterviews mit planerischen und politischen Akteuren. Aufgrund der Tatsache, dass städtische Agglomerationen, trotz ihres geringen Anteils an der gesamten bundesweiten Fläche (s. 2.3), Hauptverursacher der Flächeninanspruchnahme sind, liegt in deren Betrachtung auch der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Die Untersuchung der Fragestellung erfolgt dabei aufgrund der komplexen Akteurskonstellationen und Interaktionszusammenhänge regionalplanerischer und bauleitplanerischer Entscheidungsprozesse in Form von Fallstudien. Sie bieten den Vorteil, komplexe Problemstellungen exakter untersuchen zu können (FRIEDRICHS, 1980, p. 159), was sich auch in ihrer Verbreitung bei ähnlichen Fragestellungen (z.B. WIECHMANN, 2006) feststellen lässt. Die regionalplanerischen Fallstudien beziehen sich dabei auf Regionen mit Wachstumsdruck (Region München, Region Rhein-Neckar), die kommunalen Fallstudien auf Kommunen, welche sich in jüngster Vergangenheit mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen mussten. Begründet wird die Auswahl damit, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Wachstumsregionen nur unter Einbezug der gesamten Region stattfinden kann (DOLDE, 2007, p. 158). In Regionen bzw. Kommunen, welche Schrumpfungsprozesse aufweisen, steht hingegen die Kernstadt mit ihrem Flächenangebot für mögliche Wohnnutzung im

Mittelpunkt (BULLINGER, 2002; KILLISCH, SIEDHOFF, 2005). Charakteristisch hierfür können die Städte Dresden und Leipzig gesehen werden. Sie stellen die städtischen Fallstudien der Arbeit dar. Folglich sollten sich Wachstumsregionen unter Berücksichtigung aller Innenentwicklungspotentiale vor allem mit dem WO neuer Flächeninanspruchnahme auseinandersetzen. Kernstädte, die mit Schrumpfungprozessen konfrontiert wurden, sollten sich eher mit der Frage nach dem WIE der Innenentwicklung unter Ausschluss neuer Flächeninanspruchnahme beschäftigen. Diese Aussagen sind als Annahmen für die vorliegende Arbeit zu verstehen. Aufgrund der hohen Bedeutung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen hinsichtlich der Quantität (2007: ca. 25% der gesamten SuV-Fläche, s. 2.3) als auch ihrer hohen Eignung zur Innenentwicklung (DOSCH, 2006, p. 35; BRÜHL et al., 2006, p. 51) konzentriert sich die Arbeit auf Flächennutzungsentscheidungen im Bereich der Wohnnutzung. Die Tatsache, dass in Deutschland generell von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt gesprochen wird (BMVBS, 2007B, p. 49), unterstreicht die Ausrichtung der Arbeit an dieser Flächennutzung. Auf Basis der Fallstudien soll zugleich überprüft werden, inwiefern die Ergebnisse auch auf andere Kommunen und Regionen übertragen werden können.

Zusammengefasst lassen sich folgende Arbeitsziele festlegen:

#### **Inhaltliche Ziele:**

- Rekonstruktion von planerischen und politischen Entscheidungsprozessen (Abwägung und Beschluss), ihren Wechselwirkungen, Ziel- und Interessenskonflikten und deren Lösung vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme.
- Identifikation und Analyse der Ziele und Determinanten von wohnraumbezogenen Flächennutzungsentscheidungen auf kommunaler und regionaler Planungsebene. Dabei soll insbesondere der Einfluss verschiedener Entscheiderperspektiven und die damit verbundenen Entscheiderpräferenzen auf die Auswahl standörtlicher Alternativen untersucht werden. Ebenso sollen die Begründungen der Zielverfolgung aufgezeigt werden.
- Bestimmung und Analyse entscheidungsrelevanter, planungsrechtlicher, institutioneller und organisatorischer Rahmenbedingungen in den Modellregionen.
- Ermittlung schlecht quantifizierbarer Einflussgrößen der Flächeninanspruchnahme.

#### **Anwendungsorientierte Ziele:**

- Bestimmung von Hemmfaktoren der Umsetzung des Flächensparziels innerhalb von Regional- und Flächennutzungsplänen.
- Verbreiterung der Informationsbasis bezüglich der Ursachenforschung und Handlungsdeterminanten von Flächenneuausweisungen.
- Ermittlung von Anknüpfungspunkten für Maßnahmen und mögliche Handlungsoptionen sowie für die Präzisierung bestehender Instrumente zur Attraktivierung der Innenentwicklung bzw. der Umsetzung flächenpolitischer Ziele.
- Verbesserung der Problemlösung bzw. Entscheidungsunterstützung hinsichtlich Flächensparziel konformer Entscheidungen.



### **Theoretische Ziele:**

- Beitrag zu aktuellen akteursbezogenen planungstheoretischen Diskussionen und zur Erweiterung des Planungsverständnisses bezüglich Bewertungsprozessen, der Berücksichtigung und des Umgangs mit verschiedenen Interessen innerhalb planerischer und politischer Entscheidungsprozesse.
- Beitrag zur Erforschung komplexer, individueller und kollektiver Entscheidungsfindung und daraus abgeleitet zu einer lösungsorientierteren, angewandten Geographie.

### **Methodische Ziele:**

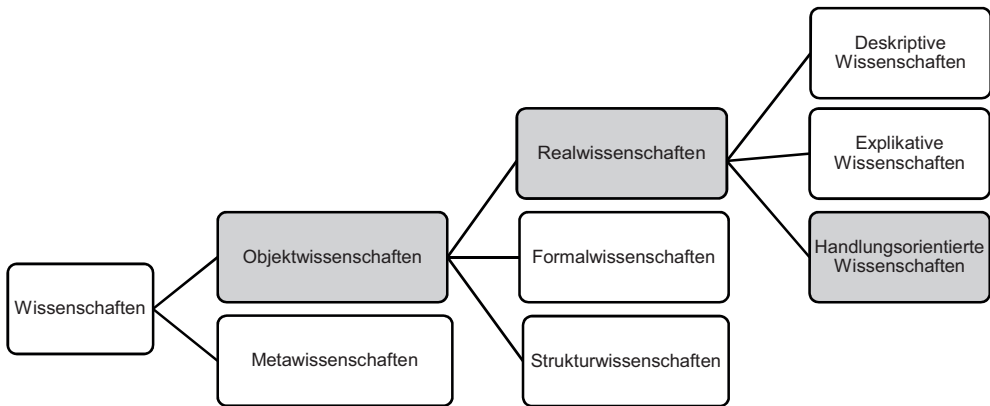
- Untersuchung der Eignung entscheidungstheoretischer Ansätze zur Erklärung raumrelevanter Entscheidungsprozesse. Dies soll mittels des Einsatzes des Analytical Hierarchy Process (AHP), einem Entscheidungs- und Bewertungsverfahren, eruiert werden. In diesem Sinne kann die Arbeit als ein Beitrag zur Grundlagenforschung verstanden werden.

## **1.2 Handlungsorientierung im System der Wissenschaften**

Generell ist zwischen Objekt- und Metawissenschaften zu unterscheiden (s. Abbildung 1). Metawissenschaften haben die Wissenschaft an sich als Untersuchungsgegenstand und sind für die vorliegende Arbeit nicht von Belang. Objektwissenschaften besitzen Untersuchungsobjekte als Ausgangspunkte und sind in Real-, Formal- und Strukturwissenschaften zu unterscheiden. Realwissenschaften treffen Aussagen über die Realität (u. a. Wirtschaftswissenschaften, Geographie). Die Formal- und Strukturwissenschaften (z. B. Mathematik, Informatik) treffen keine direkten Aussagen über die Realität. Sie liefern jedoch für die Realwissenschaften relevante methodische und theoretische Beiträge. Die Realwissenschaften lassen sich in deskriptive, explikative und handlungsorientierte Wissenschaften unterscheiden, welche in genannter Reihenfolge aufeinander aufbauen (SCHNEEWEISS, 1992, p. 227-230; ZELEWSKI, 1999, 5ff).

Weite Teile der Betriebswirtschaftslehre werden den handlungsorientierten Wissenschaften zugeordnet, deren Ziel die Generierung von problembezogenen Handlungsanweisungen ist. Die Betriebswirtschaftslehre zielt vornehmlich auf die Unterstützung von Unternehmensentscheidungen, indem sie Aussagen darüber ableitet, wie das Entscheidungsverhalten von Menschen sein soll, um bestimmte Unternehmensziele zu erreichen (BAMBERG et al., 2008, p. 11). Aufgrund dessen liegt ihr, wie jeder anderen handlungsorientierten Wissenschaft, eine eigene Planungstheorie zugrunde (s. 3.). Im wissenschaftlichen Zentrum von Planungstheorien steht die Ermittlung, Bereitstellung und der Einsatz handlungsorientierter, erfolgrrationaler Regelwerke. Folglich stehen normative Aussagen (Werturteile, Entscheidungen) im Mittelpunkt von handlungs-

Abbildung 1: System der Wissenschaften



Quelle: Eigene Darstellung

orientierten Wissenschaften<sup>4</sup>, da sie im Planungsprozess allgegenwärtig sind und diesen strukturieren (SCHNEEWEISS, 1992, p. 247; SCHNEIDER, 1995, p. 15ff). Bewertung und Entscheidungsfindung stellen zentrale Theorieelemente der handlungsorientierten Wissenschaften dar (POSCHMANN et al., 1998, p. 12). Dieser Gestaltungsaufgabe ist eine Erklärungsaufgabe vorgelagert, woraus die Erfordernis von präskriptiver und deskriptiver Entscheidungstheorie (s. 1.3.3) gefolgert werden kann (BAMBERG et al., 2008, p. 11). Wird Entscheiden als Teilschritt der Planung und Planung als Vorausdenken menschlichen Handelns verstanden, dann sind entscheidungstheoretische Überlegungen wesentlich für eine erfolgreiche Planung, da sie Ziele und Handlungsmöglichkeiten der Planung wesentlich mitbestimmen (SCHNEIDER, 1995, p. 15ff). Aufgrund der hohen Bedeutung von Entscheidungen innerhalb der Betriebswirtschaftslehre wird diese häufig auch als angewandte Entscheidungstheorie bezeichnet (LAUX, 2005, p. 2).

Die Geographie gehörte, im Verständnis einer Länderkunde, lange Zeit den deskriptiven Wissenschaften an. Heute können weite Bereiche vor allem der physischen Geographie den explikativ-analytischen Wissenschaften zugeordnet werden (POSCHMANN et al., 1998, p. 12). In jüngster Zeit entdeckte die Geographie, v.a. die Sozialgeographie mit dessen Hauptvertreter BENNO WERLEN, eine handlungsorientierte Betrachtung ihrer Disziplin. Die moderne handlungsorientierte Humangeographie hat als Erkenntnisgegenstand die Auswirkungen menschlichen Handelns auf Raumstruktur und Raumentwicklung und nicht die Auswirkungen des Raums auf das menschliche Handeln. Somit kommt es zum Postulat einer raumorientierten Handlungswissenschaft und einer Abkehr von einer handlungsorientierten Raumwissenschaft (WERLEN, 2008, p. 279; LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2003, p. 25, 29) (s. 1.3.2). Sie interessiert sich dabei nicht nur für die Ergebnisse abgeschlossenen Handelns im Raum, sondern für die räumliche Handlung an sich als ein subjektiv sinnhaftes Verhalten, deren Ausgangspunkt Entscheidungen

<sup>4</sup> In explikativen Wissenschaften spielen sie eine eher untergeordnete Rolle. Bestimmend sind hier Gesetze bzw. nomologische Aussagen (Kausalitäten).

darstellen, welche auf einer zielbasierten Bewertung erfolgen und Raumwirksamkeit entfalten. Handlungsorientierte Geographie versucht dieses Handeln zu beschreiben, zu erklären und schließlich darauf aufbauend das zu tun, was von einer handlungsorientierten Wissenschaft erwartet wird: konzeptionelle Äußerungen bezüglich zukünftiger Sollzustände zu treffen. Ihre Erkenntnisse bereichern somit die Raumforschung, welche zugleich die Grundlage für eine auf politischem Willen basierte Raumordnung liefert. Diese wiederum normiert Handlungsanweisungen für räumliches Handeln (WOLF, 1997, p. 96ff).

Räumliche Planung ist in diesem Zusammenhang als angewandte Geographie zu verstehen, deren Ziel nicht in der Gewinnung vollkommener Erklärung beruht, sondern aufgrund von Handlungsdruck bewertet, entscheidet und Anweisungen generiert, um räumliche Probleme zu lösen (s. 3.3). Sie kann aus diesem Kontext heraus als eine handlungsorientierte Wissenschaft bezeichnet werden (LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2003, p. 37; ROHR, 1994). Aktuelle geographische Strömungen gehen sogar noch tiefer und befürworten eine Fokussierung der Forschung auf den Prozess der individuellen und kollektiven Entscheidungsfindung und das darin einfließende räumliche Expertenwissen. Dies wird in Zusammenhang mit der zunehmenden Komplexität von Problemstellungen und damit auch der Entscheidungsfindung gefordert. Somit steht weniger das Ergebnis einer Entscheidung - die Handlung - sondern vielmehr diese selbst und ihre Determinanten im Fokus der Betrachtung zur Erklärung räumlicher Strukturen. Denn nur durch die Kenntnis des Zustandekommens von Entscheidungen kann ein weiterer Beitrag zu einer lösungsorientierteren, angewandten Geographie erfolgen (VAN WEZEMAL, ZAUGG STERN, 2006, p. 64f; VAN WEZEMAL, ZAUGG STERN, 2009, p. 70ff). In diesen Kontext lässt sich auch die vorliegende Arbeit einordnen, welcher aufgrund der Charakteristik der Flächennutzungs- und Regionalplanung als eine Querschnittsplanung ein interdisziplinärer Charakter zugeschrieben werden.

### **1.3 Handlungsorientierte Theorien: Ausgewählte Ansätze innerhalb der Geographie**

Die nachfolgenden Darstellungen sollen verschiedene, theoretische Ansätze für die vorliegende Arbeit umreißen. Dabei wird der Fokus auf aktorsbezogene und nicht auf systemtheoretische Ansätze gelegt. Denn erstere berücksichtigen verstärkt die intensive Interaktion und die unmittelbare, wechselseitige Beeinflussung zwischen Akteuren und deren individuellen Entscheidungen, wie sie in der Raumplanung vorkommen (FÜRST et al., 2003, p. 21, ZIMMERMANN, 2003, p. 34). Systemtheoretische Ansätze hingegen legen den Fokus auf die Gesamtstruktur, welche aus verschiedenen Teilsystemen besteht, und deren Zusammenspiel untereinander. Änderungen in solchen Systemen resultieren dabei aus einer Modifikation der Handlungsbedingungen der Teilsysteme und nicht aus Interaktionen von Akteuren in den verschiedenen Teilsystemen. Handlungen werden somit hierbei ausschließlich über die Struktur determiniert (FÜRST et al., 2003, p. 21; TREIBEL, 2000, p. 8; KIESER, WALGENBACH, 2010, p. 58).

Grundlage der Ausführungen ist die Strukturierungstheorie nach GIDDENS. Sie bildet den Ausgangspunkt für die von BENNO WERLEN konzipierte handlungstheoretische Sozialgeographie, welche im Zentrum der Darstellungen steht. Um der Forderung nach einer zunehmenden Erforschung von Entscheidungsprozessen Rechnung zu tragen, wird darauf aufbauend eine Mikrotheorie von akteursbezogenen Ansätzen dargestellt: die Entscheidungstheorie. Abgeschlossen wird die theoretische Abhandlung mit einer Kurzdarstellung des Ansatzes des akteurszentrierten Institutionalismus. Dieser stellt ein Konzept der Politikforschung dar, welches primär zur Erfassung von interpersonellen Interaktionen im Umfeld von politischen Entscheidungen entwickelt wurde. In jüngster Vergangenheit findet es aber auch vermehrt innerhalb verschiedener raumplanerischer Untersuchungen Anwendung, da auch hier Interaktion und Kooperation zunehmend im Fokus stehen (z.B. WIRTH, SCHANZE, 2005; FÜRST et al., 2003; KNIELING et al., 2003).

### 1.3.1 Strukturierungstheorie nach GIDDENS

Im Mittelpunkt der vom Soziologen ANTHONY GIDDENS geprägten Strukturierungstheorie steht die Vereinigung von makro- und mikrotheoretischer Ebene in einem ganzheitlichen Ansatz. Anders ausgedrückt soll die Struktur mit der konkreten Handlung verknüpft werden. Ausgangspunkt ist die Auffassung, dass Handlung und Struktur sich wechselseitig beeinflussen und verändern (TREIBEL, 2000, p. 230), was GIDDENS „die Dualität von Handlung und Struktur“ (TREIBEL, 2000, p. 230) nennt. Ziel von GIDDENS ist es, eine Theorie zu den Wesensmerkmalen und Einflüssen des Handelns zu entwickeln (TREIBEL, 2000, p. 243).

Im Zentrum der Theorie steht dabei die Definition des Akteurs als Ausübender von Handlungen. Diesem wird unterstellt, dass er seine Handlungen bewusst durchführt, aktiv steuert und mit der Erfüllung eines Ziels verbindet. Die dadurch resultierenden Folgen, auch wenn sie im Vorfeld der Handlung unbeabsichtigt und unberücksichtigt geblieben sind, werden im Nachgang reflektiert und fließen in zukünftige Handlungen ein. Aktiv, reflektiv und selbstreflektiv sind folglich die Merkmale des Akteurs bei GIDDENS. Daneben berücksichtigt er auch das Handeln anderer Akteure, denen er die gleiche bewusste, zielorientierte Handlungssteuerung unterstellt, und die Interaktion mit ihnen (=Kopräsenz) (GIDDENS, 1997, p. 55f; KIESER, WALGENBACH, 2010, p. 59; WEICHHART, 2008, p. 283f). Das Gegenstück zur Handlung stellt die Struktur dar, welche aufgrund von Regeln und Ressourcen in wechselseitiger Beziehung zur Handlung steht und diese erst ermöglicht. Zugleich wird die Struktur durch die Gestaltungsmacht des Handelns und somit auch der Reproduktion sozialer Systeme geprägt. Folglich stellt Struktur Medium und Resultat sozialen Handelns dar (GIDDENS, 1997, p. 68; TREIBEL, 2000, p. 244; KIESER, WALGENBACH, 2010, p. 58). Regeln sind dabei als Techniken und Verfahren definiert, welche im praktischen Bewusstsein zum Ausdruck kommen. Dabei wird das Bewusstsein in drei ineinander übergehende Stufen unterteilt: zum einen das Unbewusste (z.B. Wünsche), das praktische Bewusstsein (Routine) und das diskursive Bewusstsein (Reflexivität). Während letzteres Reflexivität als Rahmen des Handelns beinhaltet, stellt das praktische Bewusstsein das unreflektierte Alltagswissen über Situationen, Interaktionen und Prozesse der sozialen Welt dar. Ressourcen unterstützen Regeln, indem sie

Mittel zum Handeln und somit zur Produktion und Reproduktion von Systemen zur Verfügung stellen. Der Struktur wird damit ein institutioneller Charakter zuteil. Gegebene Strukturen sind aber alleinstehend nicht ersichtlich, sondern erfahren erst durch das Handeln eine Veräußerung, da sie in dieses miteinbezogen werden (TREIBEL, 2000, p. 244f; WERLEN, 2008, p.283ff; WEICHHART, 2008, p. 284).

Zur Vervollständigung seiner Theorie stellt GIDDENS noch den Bezug zu Raum und Zeit von Handlung und Struktur dar. Zeit und Raum stellen dabei nicht Rahmenbedingungen sondern Basis des Handelns dar (TREIBEL, 2000, p. 245). Im Raum spiegelt sich die Differenzierung von sozialen Systemen, da Handlungen in verschiedenen Räumen stattfinden. GIDDENS unterscheidet drei Ausprägungen des Raums: erstens die Region als funktional beschreibbarer Raum, in dem die Handlung stattfindet, zweitens die Beziehung des Körpers und seiner Bewegung im Raum und drittens den Standortbezug von Institutionen und somit auch von Handlungen. Dadurch, dass Handlungen zu verschiedenen Zeiten stattfinden, kommt noch eine zeitliche Komponente zu der Räumlichkeit des Handelns und somit der Produktion und Reproduktion sozialer Systeme bzw. der sozialen Welt hinzu (TREIBEL, 2000, p. 246f; WEICHHART, 2008, p. 282f, 286). Die zeitliche Komponente, welche das Handeln beeinflusst, kann sich auf drei verschiedene Ebenen beziehen: die tägliche Routine des Akteurs, die Zugehörigkeit dessen zu einem bestimmten Lebenszyklus sowie die institutionelle Zeit. Unter letzterer ist in ihrer Ausgestaltung ein Produkt aus Handlung und Struktur zu verstehen (GIDDENS, 1997, p. 88f). Erst durch diese Verknüpfung von Handlung und Struktur mit Raum und Zeit können soziale bzw. geographische Prozesse wie die Verstädterung oder Globalisierung erklärt werden (TREIBEL, 2000, p. 247).

Insgesamt wird der Versuch der Überwindung des Gegensatzes von Makro- und Mikroebene innerhalb der Strukturierungstheorie als gelungen gewertet (KIESER, WALGENBACH, 2010, p. 60; WEICHHART, 2008, p. 280ff). Jedoch wird die Abstraktheit und Unbestimmtheit der ihr zugrunde gelegten Begrifflichkeiten kritisiert, da diese eine Anwendung in der empirischen Forschung erschwert. Bemängelt wird auch die geringe Bedeutung der physischen Welt für die Konstruktion sozialen Handelns (KIESER, WALGENBACH, 2010, p. 60; WEICHHART, 2008, p. 254f).

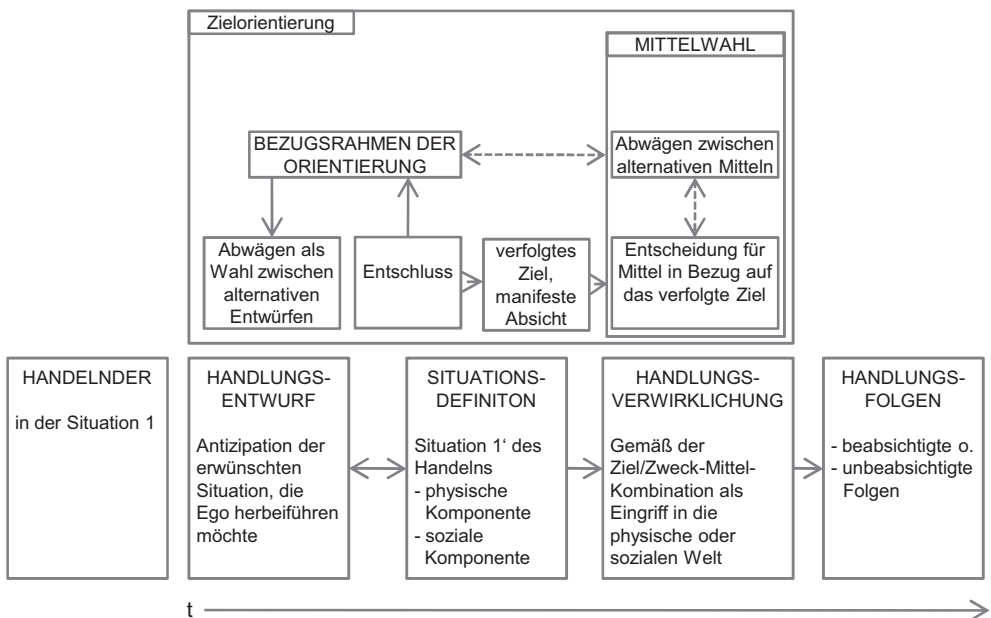
### **1.3.2 Handlungstheoretische Sozialgeographie nach WERLEN**

Aufbauend auf der Strukturierungstheorie entwickelte WERLEN seine handlungstheoretische Sozialgeographie, welche den Raumbezug von Handlungen verstärkt in den Fokus rückt. Darin übernimmt er die Aussage GIDDENS', dass der Raum eine Konstruktion sozialen Handelns darstellt und folgert, „dass ‚Raum‘ dem Handeln des Menschen nicht vorausgehen kann“ (WERLEN, 2008, p. 366). Vielmehr wird Raum, je nach Ziel und Zweck des Handelns und unter Bezugnahme auf verschiedene körperhafte Dinge (=physisch-materieller und sozial-kultureller Kontext), beabsichtigt oder unbeabsichtigt konstruiert und angewendet. Somit ist der Raum kein feststehendes Konstrukt, sondern wird immerfort durch die Handlungen verschiedener Akteure (re-)produziert („alltägliches Geographie-Machen“, „Geographie alltäglicher Regionalisierungen“) (WERLEN, 2008, p. 278ff; LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2003, p. 29). Regionalisierungen werden im Gegensatz zu

GIDDENS nun als ein Resultat eines intersubjektiv akzeptierten Interpretationsprozesses betrachtet und nicht nur als der Prozess, in dem Regionen durch soziales Handeln gebildet werden (WEICHHART, 2008, p. 254). In diesem Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung ist die politische Regionalisierung im Staatsaufbau, da sie im Rahmen ihrer Mittel (z.B. durch Gesetze) Macht und Kontrolle über andere Personen ausübt und deren Handeln einschränken kann. Planung, verstanden als Umsetzung und Aufrechterhaltung staatlicher Normen, kann somit im Sinne einer Geographie alltäglicher Regionalisierungen ein besonderer Stellenwert zugeschrieben werden (LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2003, p. 29, 32). Empirischer Forschungsgegenstand ist folglich nicht mehr der Raum, sondern die Handlung im Rahmen eines sozialen Kontextes mit den dahinter stehenden Zielen und Zwecken, die zu Raummustern führt, sowie deren Auswirkungen auf zukünftige Handlungen in Form von Möglichkeiten und Zwängen von unterschiedlichen Dimensionen (z.B. sozial, kulturell, ökonomisch) (WERLEN, 2008, p. 366, p. 279f, 289; WEICHHART, 2008, p. 252).

Handeln wird als ein individueller Akt angesehen. Demnach kann ein Kollektiv nicht handeln, Einzelne handeln vielmehr im Namen eines Kollektivs. Um überhaupt handeln zu können, müssen bestimmte Fähigkeiten des Akteurs vorliegen. Im Zentrum steht dabei die Reflexivität, als „die auf dem Bewusstsein beruhenden Fähigkeiten des Überlegens und Vorstellens“ (WERLEN, 2008, p. 283). WERLEN übernimmt hierfür die Unterteilung des Bewusstseinsbegriffs aus der Strukturierungstheorie (s. 1.3.1) und folgert analog daraus, dass erst ein diskursives Bewusstsein, eine „reflexive und kontrollierte Steuerung des Handelns“ ermöglicht (WERLEN, 2008, p. 286). Dies in Zusammenhang mit der unterstellten Zielorientierung eines jeden Handelns führt dazu, dass ein

Abbildung 2: Modell des Handelns nach WERLEN



Quelle: WERLEN, 2008, p. 284

Handelnder seine Handlung unter Berücksichtigung der Ausgangssituation und hinsichtlich der Zielerreichung plant (=Handlungsentwurf) und somit steuern will. Um Handlungen analysierbar zu machen, konzipierte WERLEN ein Handlungsmodell (s. Abbildung 2; WERLEN, 2008, p. 284, 286).

Im Rahmen der *Situationsdefinition* wird die Ausgangssituation in Bezug auf das Handlungsziel und die möglichen Mittel zur Zielerreichung analysiert. Sofern die Mittel eine Zielerreichung unterstützen und verfügbar sind, werden sie innerhalb des *Handlungsentwurfs* untereinander abgewogen und ausgewählt. Sind Mittel nicht verfügbar, stellen sie Zwänge des Handelns dar. Mittel können dabei sowohl physisch-materieller (z.B. vorhandene Flächennutzungsstrukturen) als auch sozialer Art (z.B. Gesetze, Institutionen) sein. Für die Mittelwahl ausschlaggebend sind des Weiteren die dem Akteur zur Verfügung stehenden Ressourcen im Sinne von Machtstrukturen. Aber auch die Umsetzung vergangener Handlungen im physisch-materiellen Raum führt zu einer Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten und somit zu Handlungsproblemen, welche mit Raumproblemen gleichzusetzen sind (WERLEN, 2008, p. 279; LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2003, p. 25, 29; WEICHHART, 2008, p. 261, 264). Anhand des Erreichens oder Nicht-Erreichens des Zieles kann im Rahmen der *Handlungsverwirklichung* die Mittelwahl als geeignet oder ungeeignet bewertet werden. Die sich aus der *Handlung ergebenden Folgen* bestimmen die zukünftige Mittelwahl und Bedingungen des Handelns und sind als Strukturen zu verstehen. Da Handeln nicht autark erfolgt, sondern es zusätzlich noch zu einer Orientierung an gesellschaftlichen und kulturellen Werten und Normen sowie Erfahrungen aus vergangenem Handeln kommt, wird das Handeln und die Auswahl der Mittel aufgrund dieses Konformitätsdrucks noch weiter eingeschränkt (WERLEN, 2008, p. 286f, 289; WEICHHART, 2008, p. 263). Erst durch dieses „Verstehen und Erklären der Handlungen mit ihren beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen“ können „gesellschaftliche Gegebenheiten und Prozesse“ (WERLEN, 2008, p. 289) verstanden und erklärt werden. Gleichzeitig müssen diese berücksichtigt werden, um das individuelle Handeln verstehen und erklären zu können (WERLEN, 2008, p. 289).

Insgesamt verweist WERLEN darauf, dass es nicht die EINE Handlungstheorie gibt, sondern teilt die vorhandenen in drei Bereiche ein, die sich gegenseitig ergänzen, da sie unterschiedliche Perspektiven des Handelns hervorheben. Je nach Perspektive entsteht eine unterschiedliche Interpretation der Konstitution des Raums aufgrund unterschiedlicher Relationierungen zum Körper, woraus verschiedene Typen alltäglicher Regionalisierungen abgeleitet werden können. Abschließend folgert WERLEN, dass deshalb erst durch deren Kombination ein holistischer Interpretationshintergrund für eine handlungsorientierte Sozialgeographie entstehen kann (WERLEN, 2008, p. 290ff; WERLEN, 2007, 233–252; WERLEN, 1987, p. 112, 129f, 142f, 158f; WEICHHART, 2008, p. 255f). WERLEN teilt die bestehenden Handlungstheorien folgendermaßen ein:

1. *Zweckrationale Handlungstheorien (u. a. Entscheidungstheorie, s. 1.3.3)*: Dienen dem Auffinden der angemessenen Mittel für vorliegende Ziele, im Sinne einer optimalen Zweck-Mittel Relation. Der Raum und das ihm zugrunde liegende Handeln wird formalisiert und metrisiert, so dass es nicht mehr mit spezifischen Tätigkeiten verknüpft werden kann. Diese Art von Handlungstheorien eignet sich zur Rekonstruktion der Mittel zur Erreichung eines bestimmten Ziels. Forschungsbereiche sind hierbei u.a. die Analyse und Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen, die einer Standortwahl zugrunde liegen.

2. *Normorientierte Handlungstheorien*: Sie eignen sich für Probleme bei der Zielorientierung bzw. Mittelwahl unter Berücksichtigung sozialer Normen und Ordnungen sowie kultureller Werte. Somit werden zweckrationale Handlungsmodelle um die zusätzliche Entscheidungskomponente des „sozialen Gleichgewichts“ erweitert. Dies ist gleichzusetzen mit einer Zielerfüllung unter Berücksichtigung des Kultur-, Sozial-, und Persönlichkeitssystems zum Erhalt einer „dynamisch-stabilen Gesellschaftsordnung“. Im Interesse steht das Verhältnis von Normorientierung (Kontrolle) und Regionalisierung im Sinne von Territorialisierung. Bekannteste Form ist der Nationalstaat mit seinen bindenden Rechten und Pflichten, manifestiert in der Gewaltenteilung.

3. *Verständigungsorientierte Handlungstheorien*: Innerhalb dieser Handlungstheorien werden Probleme bei denen die subjektive Wissensaneignung bzw. die Rekonstruktion von Sinn- und Relevanzstrukturen des Handelns im Mittelpunkt stehen fokussiert. Der Raum wird dabei in seiner Rolle für die Wissensaneignung und Informationsgewinnung mittels sozialer Interaktion bzw. Kommunikation und der ihm zugewiesenen subjektiven und oftmals emotionalen Bedeutung betrachtet. Im Gegensatz zu den bereits angeführten Theorien wird beim verständigungsorientierten Handlungsmodell nicht davon ausgegangen, dass es eine vom Handelnden unabhängig existierende, objektive Realität gibt, auf welche das bewusste Handeln einwirkt, sondern unter welchen Bedingungen sich diese Wirklichkeit der Handelnden konstituiert. Objektivität gilt erst dann als hergestellt, wenn über Verständigung mehrerer Handelnder dieselben Bedeutungsstrukturen zugewiesen werden (Intersubjektivität). Der Einsatz solcher Theorien wird bei sich hinsichtlich des sozialen und kulturellen Kontexts stark unterscheidenden Interaktionspartnern für notwendig erachtet, da jene über unterschiedliches, kaum übereinstimmendes Wissen verfügen.

Kritik an den Ansätzen von WERLEN wird dahingehend geäußert, dass die Darstellungen zu individualistisch sind und Zwängen eine untergeordnete Rolle zukommt. So werden gruppendynamische Prozesse, Institutionalisierung und Organisation sowie deren Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung kaum thematisiert. In diesem Zusammenhang wird die Erweiterung zu einer organisationszentrierten Handlungsgeographie gefordert. Daneben wird die starke Trennung von sozialer und physischer Welt und somit der sozialen und physisch-materiellen Komponente des Handelns bemängelt. Weiterhin wird beanstandet, dass die handlungsorientierte Sozialgeographie der traditionellen Länderkunde die Legitimation nimmt, da sie behauptet, dass die Globalisierung dazu geführt hat, dass Lebensweisen nicht mehr regionalisiert vorzufinden sind (WERLEN, 2008, p. 318f; WEICHHART, 2008, p. 332f)<sup>5</sup>.

### 1.3.3 Entscheidungstheorie

Die Entscheidungstheorie setzt sich vornehmlich mit einem Bestandteil zweckrationaler Handlungen, nämlich der Entscheidung, in verschiedenen Situationen ausein-

---

5 Zur Vertiefung: MEUSBURGER (1999) liefert einen ausführlichen Überblick zur Kritik an WERLENS handlungstheoretischer Sozialgeographie.



ander. Der Handelnde besitzt dabei eine bewusste Zielvorstellung, kennt mögliche Alternativen und die Folgen seines Handelns. Die physische und soziale Wirklichkeit werden dabei als gegeben vorausgesetzt. Die Entscheidungstheorie lässt sich dabei in zwei Richtungen unterscheiden (WERLEN, 1987, p. 121, 130). Ihr erster Zweig, die deskriptive Entscheidungstheorie, beschäftigt sich mit der Beschreibung und Erklärung des realen Entscheidungsverhaltens entlang des gesamten Entscheidungsprozesses (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 2). Forschungsgegenstand sind somit der Prozess der Problemformulierung, Informationsgewinnung und -verarbeitung, der Zielbildung und Auswahl in individuellen oder mehrpersonellen Entscheidungen. Beeinflusst wird der Entscheidungsprozess folglich durch ein Ziel-, Informations- und Sozialsystem. Darauf aufbauend werden Hypothesen über das Entscheidungsverhalten formuliert, um Entscheidungen prognostizieren und steuern zu können (LAUX, 1998, p. 2; BAMBERG et al., 2008, p. 6ff; ADAM, 1996, p. 32; SCHNEIDER, 1995, p. 14). Auch können Aussagen über die Realisierbarkeit und die Konsequenzen von Alternativen getroffen werden, indem die Erwartungen über den Erfolg von Maßnahmen erforscht werden (BAMBERG et al., 2008, p. 6). Durch ihren Realitätsbezug liefert die deskriptive Entscheidungstheorie zudem wichtige Informationen für die präskriptive Entscheidungstheorie, dem anderen Zweig der Entscheidungstheorie<sup>6</sup> (SCHNEIDER, 1995, p. 13f; EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 362, 364, 367ff). Deren Ziel ist die Entscheidungsunterstützung im Sinne einer Rationalitätssteigerung und somit einer Optimierung von Entscheidungen. Unter Berücksichtigung subjektiver Zielsysteme will sie Handlungsoptionen für die Alternativenauswahl in bestimmten Entscheidungssituationen aufzeigen. Zentral sind dabei Entscheidungsprobleme, bei denen die Folgen der Lösung nicht abschätzbar sind, da Ungewissheit über Umstände und Akteure vorhanden ist oder mehrere Ziele mit einer Entscheidung erfüllt werden sollen (=Zielkonflikt) (LAUX, 1998, p. 2; EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 2). Die Kernaufgabe der Entscheidungstheorie ist somit die Erforschung des Zielsystems des Entscheiders<sup>7</sup> (LAUX, 1998, p. 13ff). Die hohe Bedeutung der Rationalität ist dem ihr implizierten Zusammenhang zu erfolgreichen Entscheidungen geschuldet. Rationalität ist dabei nicht objektiv, da sie auf subjektiven Erwartungen und Präferenzen beruht. Zwei Kriterien definieren rationale Entscheidungsprozesse: prozedurale Rationalität<sup>8</sup> und Konsistenz. Diese Prämissen werden aber oftmals nicht eingehalten, weswegen Entscheidungen nur eine eingeschränkte Rationalität (bounded rationality) konstatiert werden kann (BAMBERG et al., 2008, p. 6f; SCHNEIDER, 1995, p. 10f; EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 5, 10ff).

6 Z. B. a) die eingeschränkte Möglichkeit konsistente Wahrscheinlichkeitsurteile zu treffen, b) der Zusammenhang von Entscheidung und Darstellungsweise der Konsequenzen (framing effekte), c) die Einschätzung des Entscheiders, über bekannte Situationen die Kontrolle zu besitzen (illusion of control), d) die Nichtverknüpfung mentaler Konten (mental accounting), e) Handlungen werden riskanter aufgefasst, als nichts zu tun (ommission-bias), f) Bewertungen finden immer von einem Referenzpunkt aus statt („Situationslogik“, SCHNEIDER, 1995, p. 13f, EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 362, 364, 367ff).

7 Die einfachste Möglichkeit ist dabei, den Entscheider nach seinem Zielsystem zu befragen. In komplexeren Situationen ist auch die Ableitung des Zielsystems aus dem bisherigen Verhalten des Entscheiders zielführend. Problematisch bei letzterem ist, dass nicht bekannt ist, welchen Rückschluss er mit dem Zielsystem auf die Alternativen erwogen und mit welchen Konsequenzen er dabei gerechnet hat. Des Weiteren wird nicht berücksichtigt, dass Entscheidungsdeterminanten wechseln und sich verändern können.

8 Kriterien hierfür sind die Lösung des richtigen Problems, ein dafür angemessener Informationsaufwand, die objektive Bildung von Erwartungen über die Zukunft sowie das Bewusstsein über eigene Ziele und Präferenzen (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 5).

Entscheidungsmodelle stellen aufgrund ihrer Abstraktion von Entscheidungssituationen ein zentrales Element der Entscheidungstheorie dar (SCHNEEWEISS, 1991, p. 74). Das Grundmodell enthält dabei die Basiselemente Entscheidungsfeld (Objektsystem, inkl. Handlungsalternativen, Ergebnisse bzw. Konsequenzen sowie Umweltzustände) und Zielsystem (Wertsystem) (s. 3.2.1). Eine erste Unterscheidung von Entscheidungsmodellen kann in harte und weiche Modelle erfolgen, je nachdem, ob die Alternativenmenge abgrenzbar ist oder nicht. Harte Entscheidungsmodelle lassen sich hinsichtlich der Anzahl der verfolgten Ziele noch weiter in mono- oder multikriterielle Entscheidungen unterteilen. Eine Unterscheidung erfolgt auch bezüglich des Informationsstandes von Entscheidungsträgern in Entscheidungssituationen unter Sicherheit<sup>9</sup>, Unsicherheit<sup>10</sup> und Risiko<sup>11</sup>. Des Weiteren lassen sie sich nach der Interaktion des Entscheidungsträgers in individuelle oder mehrpersonelle Entscheidungssituationen differenzieren. Daneben werden noch ein- und mehrstufige Entscheidungen unterschieden. Letztere berücksichtigen die Interdependenz von aufeinander folgenden Entscheidungen (BAMBERG et al., 2008, p. 25, 38ff; SCHNEEWEISS, 1991, p. 93f)

Innerhalb von Mehrzielentscheidungen erfolgt die Auswahl einer Alternative hinsichtlich mehrerer, teilweise konfliktärer quantitativer oder qualitativer Ziele (Höhenpräferenz) und deren Wertigkeit untereinander (Artenpräferenz) (SCHNEEWEISS, 1991, p. 95f). Formal ausgedrückt werden sie über Zielfunktionen und sind als Entscheidungsregeln<sup>12</sup> zu verstehen, welche sich aus Präferenzfunktion und Optimierungskriterium zusammensetzen<sup>13</sup>. Auf Basis von Entscheiderpräferenzen entstehen Bewertungen von Attributsausprägungen verschiedener Alternativen (Präferenzwerte), welche den Grad der Zielerreichung der verschiedenen Alternativen angeben. Bei Entscheidungen unter Sicherheit benennt man die formale Darstellung der Bewertungen Wertfunktion, bei Entscheidungen unter Unsicherheit Nutzenfunktion (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 31, 33, 67f, 69; LAUX, 2005, p. 25, 27). Bewertungs- und Entscheidungsverfahren (s. 4.2.5.1) dienen der Ermittlung dieser Wertfunktionen und als Basis zur Lösung von Zielkonflikten (ROHR, 2004, p. 29). Dabei kann auch mittels präskriptiver Verfahren deskriptiv das Entscheidungsverhalten abgeleitet werden (SAATY, 1994, p. 445; FORMAN, 1990, p. 295).

Generelles Kennzeichen von Entscheidungsprozessen in Gruppen ist, dass nach einer Phase des Informationsaustausches jedes Mitglied individuelle Präferenzordnungen bildet. Die Entscheidung einer Gruppe fällt im Rahmen einer Abstimmung,

9 Sie gründen auf vollkommener Information. Folglich existiert nur ein Umweltzustand als Ergebnis von Entscheidungen und der Entscheider kennt für jede Alternative die Folgen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 40f; LAUX, 2005, p. 22).

10 Aufgrund unvollkommener Information können keine exakten Aussagen über das Ergebnis der Entscheidung getroffen werden (LAUX, 2005, p. 23, 105). Da Information variabel ist, wächst mit steigender Information die Entscheidungssicherheit, weil die Folgen von Entscheidungen besser abgeschätzt werden können (SCHNEIDER, 1995, p. 43).

11 Hierbei können Wahrscheinlichkeiten für den Eintritt bestimmter Zustände in die Entscheidung einbezogen werden (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 40f; SCHNEEWEISS, 1991, p. 99ff).

12 Davon zu unterscheiden ist das Entscheidungsprinzip. Dieses schränkt die Präferenzfunktion durch bestimmte Richtlinien ein, gestattet aber dafür die freie Wahl zwischen den das Entscheidungsprinzip erfüllenden Alternativen (LAUX, 2005, p. 28).

13 Dabei wird überwiegend die Maximierung als Optimierungskriterium angegeben. Weitere Optionen sind z.B. die Festlegung von Anspruchsniveaus oder die Minimierung (z.B. Preis). Bei Entscheidungen unter Ungewissheit bzw. Risiko existieren weitere Regeln wie z.B. die Minimax- oder La-Place-Regel (SCHNEEWEISS, 1991, p. 114ff; LAUX, 2005, p. 25, 106ff, 146ff).

welche nach bestimmten Regeln erfolgt. Kommunikation bzw. Information und Abstimmung stellen somit die zentralen Elemente eines Gruppenentscheidungsprozesses dar (LAUX, 2005, p. 414, 419; SCHNEEWEISS, 1991, p. 241). Die Theorie der Mehrpersonenentscheidungen beschäftigt sich mit interpersonellen Konflikten und differenziert dabei Kollektiventscheidungen und spieltheoretische Entscheidungen. Kollektiventscheidungen setzen sich hauptsächlich mit der Präferenzaggregation individueller Entscheidungen im Kontext von Gremien<sup>14</sup> auseinander (SCHNEEWEISS, 1991, p. 250f; LAUX, 2005, p. 449f). Spieltheoretische Entscheidungen sind gekennzeichnet durch das strategische Verhalten eines oder mehrerer Entscheidungsträger. Ihnen immanent ist der Miteinbezug der Reaktionen von anderen Gruppenmitgliedern in die eigene Entscheidung, da die Folgen eigener Entscheidungen in Zusammenhang mit Aktionen Anderer stehen. Die Entscheidungsträger besitzen dabei konfliktäre Interessen und handeln zu Gunsten ihres eigenen Wohls (ROHR, 2004, p. 50; SCHNEEWEISS, 1991, p. 237f). Spieltheoretische Entscheidungen lassen sich in kooperative und nicht-kooperative Spiele unterscheiden. Innerhalb von kooperativen Spielen erfolgt ein Zusammenschluss von Koalitionen, um gemeinsam Interessen zu verfolgen, welche zum Vorteil beider Partner sind (Nash-Verhandlungslösung). Dabei kommt es zu Tausch und Aushandlungsprozessen sowie der Abstimmung verschiedener Strategien (ORTMANN, ALBERT, 2008, p. 123ff; BAMBERG et al., 2008, p. 199ff), wobei drei Handlungsorientierungen unterschieden werden: egozentrische<sup>15</sup>, kompetitive<sup>16</sup> und kooperative<sup>17</sup> Akteure (EBERLEIN, GRANDE, 2003, p. 191). In nicht-kooperativen Spielen verhält sich ein Spieler ohne Absprachen strategisch (ORTMANN, ALBERT, 2008, p. 74, 76ff). Spieltheoretische Entscheidungen können auch innerhalb von Gremienentscheidungen getroffen werden (SCHNEEWEISS, 1991, p. 238).

Potentielle Interessenskonflikte können in Gruppenentscheidungen beider Art erneute Informationssuche auslösen, gleichwohl aber auch dazu führen, dass Mitglieder sich stärker auf die Verbesserung ihrer Position innerhalb der Gruppe konzentrieren (LAUX, 2005, p. 405ff). So kann die Präferenzordnung eines anderen Mitgliedes (z.B. des Machtstärkeren) übernommen werden, um von einem anderen Mitglied oder der gesamten Gruppe materielle oder immaterielle Sanktionen zu vermeiden oder Belohnungen zu erhalten (Konformität). Innerhalb von formellen Gruppen ist es schwierig, jedoch generell möglich, eigene, nicht zielkonforme Interessen zu verfolgen. Beeinflussend wirken hierbei die Kontrollmöglichkeiten zur Befolgung einer Verhaltensnorm und der Informationsstand der anderen Mitglieder (FÜRST, 2008A, p. 57; LAUX, 2005, p. 418, 436f; SCHNEIDER, 1995, p. 21). Der Ansporn, persönliche Ziele in die Entscheidung und Bewertung von Alternativen einzubringen oder bestimmte Informationen zu un-

---

14 Gremien treffen im Rahmen ihres Entscheidungsauftrages oder eines freiwilligen Zusammenschlusses Entscheidungen und vertreten diese nach außen einheitlich (LAUX, 2005, p. 405). Sie können differenziert werden nach ihrer Mitgliederanzahl, institutionellen Struktur und der Art der Entscheidungsfindung. Daneben beeinflussen Bedeutung, Dringlichkeit und Dauer des Problems sowie Zwänge die Gremien. Werden Entscheidungen stets durch einen Kompromiss erreicht, so spricht man von einem Team (SCHNEEWEISS, 1991, p. 238ff).

15 Maximierung des eigenen Nutzens ohne Berücksichtigung von Auswirkungen auf andere Akteure. Sie ist in der Realität am häufigsten anzutreffen.

16 Kompetitive Akteure versuchen einen relativ höheren Vorteil gegenüber dem Kooperationspartner zu erreichen.

17 Im Vordergrund steht die bestmögliche Zielerreichung aller Gruppenmitglieder.

terschlagen, steigt mit der Betroffenheit des Einzelnen durch die Entscheidung (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 312). Zusätzlich beeinflussen unterschiedliche Kompetenzen sowie die Bedeutung des Beitrags eines Mitglieds in der Gruppe die Motivation und somit auch das Entscheidungsverhalten beim Auffinden der bestmöglichen Gruppenlösung (LAUX, 2005, p. 433f, 437f). Macht und Statusdifferenzen sind folglich zentrale Elemente in Gruppenentscheidungen (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 312). Zur Eindämmung von Problemen während des Entscheidungsprozesses ist es sinnvoll, Entscheidungen in einen institutionalisierten Rahmen zu betten, welcher Interessenskonflikte von vorneherein einschränkt (LAUX, 2005, p. 437, 464f).

Kritisch wird der Einsatz von Modellen innerhalb der Entscheidungstheorie bewertet, da sie für eine realitätsgenaue Abbildung bereits vorhandenes empirisches Wissen voraussetzt (LAUX, 2005, p. 53). Gleichwohl führt diese Abstraktion dazu, dass Entscheidungen gegenständlich gemacht werden und somit losgelöst vom Entscheider betrachtet werden. NEUMER (2009, p. 34) spricht sogar von einer „De-Humanisierung“ von Entscheidungen. Zum einen, weil die Umwelt das Ergebnis unabhängig vom Entscheidungsträger beeinflusst (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 8f) und der Entscheidende nur die passive Rolle des Ausführers einnimmt. Somit wird das Auffinden neuer Alternativen im Sinne einer Entwicklung von neuen Ideen ausgeblendet. Zum anderen werden durch die Abstraktion wesentliche Komponenten des Entscheidungsprozesses wie implizites Wissen oder Erkenntnisfähigkeit des Entscheiders ausgeschlossen (NEUMER, 2009, p. 34f).

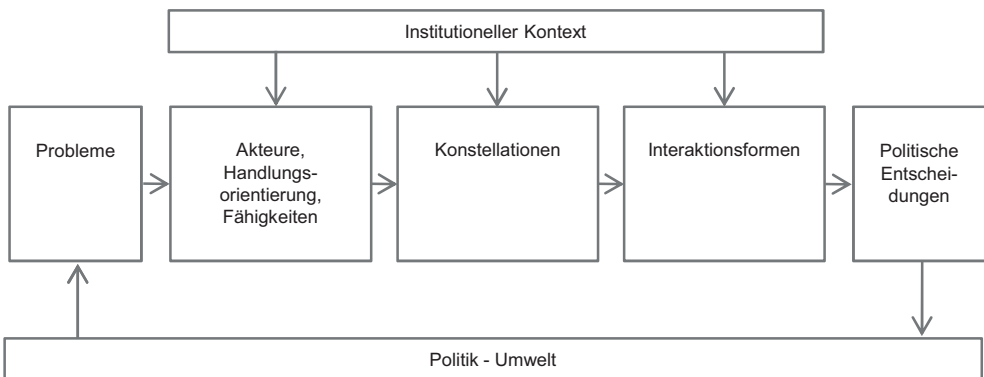
### 1.3.4 Akteurzentrierter Institutionalismus nach MAYNTZ/SCHARPF

Im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus wird davon ausgegangen, dass „(politische) Entscheidungen als das Resultat von Interaktionen zwischen individuellen, kollektiven und kooperativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden“ (SCHARPF, 2006, p. 41). Begründet wird dies damit, dass Personen zwar immer individuell handeln, wie in der handlungsorientierten Sozialgeographie angenommen, letztendlich aber Institutionen den Handlungsrahmen einschränken. Diese definieren nicht nur die Normen des Handelns, sondern prägen auch die „kognitive Orientierung des Einzelnen“ (SCHARPF, 2006, p. 25, 35). Sie leiten damit das Handeln des Akteurs, steuern es aber nicht gänzlich (ZIMMERMANN, 2003, p. 34). Der akteurszentrierte Institutionalismus stellt dabei weniger einen theoretischen Ansatz dar, als einen Analyserahmen für die Koordinationsarten der Einflussfaktoren des Handelns und der Interaktion von und zwischen Akteuren (FÜRST et al., 2003, p. 21). Das Konzept beruht auf einer Weiterentwicklung und Kombination netzwerk- und spieltheoretischer Überlegungen (KNIELING et al., 2003, p. 14). Vorteil gegenüber der traditionellen Diskussion über Interaktion ist, dass der Fokus weniger auf den Vor- und Nachteilen bzw. den Voraussetzungen bestimmter Kooperationsausprägungen, sondern mehr auf dem Interaktionsprozess selbst und den ihn beeinflussenden Variablen liegt (FUCHS et al., 2003, p. 7). Nach dem akteurszentrierten Institutionalismus beeinflussen der *Akteur*, die *Akteurkonstellation* und deren Interaktionsformen, die *Institution* sowie die konkrete *Situation* die Interaktion (KNIELING et al., 2003, p. 14f; FUCHS

et al., 2003, p. 7f). Abbildung 3 verdeutlicht die Grundzüge des akteurszentrierten Institutionalismus.

*Akteure* können als individuell oder korporativ bezeichnet werden (KNIELING et al., 2003, p. 15). Korporative Akteure können als mehrpersonelle formale Organisationen benannt werden, die auf Basis gemeinsamer Handlungsressourcen gemeinsame Ziele verfolgen und aus individuellen Akteuren bestehen (WEBER, 2013, p. 113). Korporative Akteure stehen in geringem Zusammenhang mit den letztendlichen Ergebnissen ihres Handelns. Ihre individuellen Interessen werden mittels Arbeitsverträgen weitestgehend egalisiert, so dass Entscheidungen im Rahmen der von der Leitung bestimmten Regeln getroffen werden. Der klassische Arbeitnehmer kann dieser Akteurskategorie zugeschrieben werden. Kollektive Akteure definieren sich aus verschiedenartigen Kombinationen von individueller und korporativer Handlungsorientierung sowie Ressourcenkontrolle und sind nicht klar von korporativen Akteuren abgrenzbar. Lediglich ihre weniger formalisierte Organisation und die Entscheidungsfindung in Abhängigkeit der Mitgliederpräferenzen kann zur Abgrenzung herangezogen werden (SCHARPF, 2006, p. 101ff; WEBER, 2013, p. 114). Die zentrale Charakterisierung der Akteure findet auf Basis ihrer Interessen, Fähigkeiten sowie ihrer Handlungsorientierung statt. Unter Fähigkeiten werden dabei all diejenigen Ressourcen verstanden, die eine Beeinflussung des Handelns ermöglichen. Sie umfassen persönliche Merkmale, materielle Ressourcen, aber auch durch institutionelle Regeln zugewiesene Kompetenzen. Die Handlungsorientierung beeinflusst die Wahrnehmung der Umwelt sowie anderer Akteure und prägt hierdurch die Handlung. Sie kann dabei ich- oder systembezogen ausgerichtet sein. Ichbezogene Orientierung setzt lediglich an persönlichen oder institutionellen Interessen an, systembezogene Orientierung integriert das Gemeinwohl in das eigene Handeln. Daneben beeinflussen sie Denk- und Einstellungsmuster im Sinne von individuellen aber auch sachbezogenen Werten und Ideologien. Sachbezogene Aspekte werden dabei durch berufliche und biographische Sozialisation, Ideologie und Mentalität geprägt (SCHARPF, 2006, p. 86f; KNIELING et al., 2003, p. 15; FÜRST et al., 2003, p. 22). *Akteurskonstellationen* werden über die relationale Handlungsorientierung der einzel-

Abbildung 3: Grundlegender Erklärungsansatz des akteurszentrierten Institutionalismus



Quelle: SCHARPF, 2006, p. 25, 35; Grafik: Wettemann

nen Akteure beschrieben (=Interaktionsorientierungen) (SCHARPF, 2006, p. 148f). Sie können konfliktär, „konsensual, kompromisshaft, hierarchisch, egalitär, indifferent, kompetitiv oder egoistisch-rational sein“ (FÜRST et al., 2003, p. 24). Innerhalb einer Interaktion zwischen Akteuren können dabei mehrere relationale Orientierungen vorliegen. Je nach Akteurskonstellation kommt es zu einer Änderung des Strategieverhaltens im Rahmen der Interaktion in Form einer ein- oder wechselseitigen Anpassung, einer Abstimmung, Verhandlung oder hierarchischen Entscheidung (KNIELING et al., 2003, p. 15; FÜRST et al., 2003, p. 24). Handlungsorientierungen sind generell dynamisch und können sich somit z.B. aufgrund von Lernen oder des institutionellen Einflusses verändern (SCHARPF, 2006, p. 86f). *Institutionen* werden über ihre Organisation und der ihr immanenten Regeln gekennzeichnet. Erst durch diese werden Handlungsoptionen bzw. -spielräume ermöglicht, zugleich schränken sie diese über Verbote und Gebote wieder ein. Auch können erst durch sie Handlungsanlässe geschaffen werden. Im Wesentlichen beeinflussen Institutionen durch die Verteilung von Macht und Ressourcen, die Positionsfestlegung der Akteure innerhalb der Institution, die zu berücksichtigenden Regeln und das institutionelle Sinngelände in Form einer corporate identity Interaktionen. Institutionen sind dabei keine starren Gebilde, sondern können durch Akteurshandeln geschaffen und verändert werden. Mit dieser wechselseitigen Beeinflussung aber nicht zwingender Determinierung von Akteur und Institution soll der Gegensatz von Handlung und Struktur überwunden werden (WEBER, 2013, p. 118f). *Situationen* werden als objektive Umwelt von Handlungen gesehen und mittels Ressourcen (Transaktionskosten) und Handlungspotentialen (Handlungsanlässe) definiert. Dabei können sie als Handlungschance, aber auch als Handlungsproblem interpretiert werden (KNIELING et al., 2003, p. 15; FÜRST et al., 2003, p. 23ff; FUCHS et al., 2003, p. 8).

Kritisch wird an diesem Konzept die Vernachlässigung der Zeitkomponente gesehen. So gibt es z.B. im Rahmen eines Planungsprozesses Interaktionsphasen in denen Kooperationen leichter oder schwerer umzusetzen sind (FUCHS et al., 2003, p. 8). Auch gibt es keine Hilfestellung, um relevante Akteure in einem bestimmten Kontext zu identifizieren. Vielmehr muss erst vorab der Umfang an Akteuren und Institutionen bestimmt sein, um das Analyseschema anwenden zu können (NÖLTING, 2004, p. 20).

## 1.4 Hintergrund der Arbeit – Projekt Flächenbarometer

Vorliegende Arbeit entstand im Kontext des Forschungsprojektes „Flächenbarometer. Entwicklung und Evaluierung eines fernerkundungsbasierten Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagements“. Es fand im Rahmen des seit 2006 vom BMBF geförderten Forschungsschwerpunktes REFINA<sup>18</sup> statt, dessen Ziel es ist, „innovative Konzepte zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (DIFU, 2008B, p. 10) zu entwickeln. Voraussetzung für eine Förderung war die Erfüllung der Kriterien Handlungsorientierung, Übertrag-

---

18 Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement

barkeit<sup>19</sup>, Kooperation von verschiedenen Akteuren sowie Inter- und Transdisziplinarität. Dabei sollten unterschiedliche praxisorientierte Produkte entstehen, wie zum Beispiel Leitfäden, Handlungsempfehlungen, Tools, Methoden, Prognoseinstrumente und Softwareprodukte. Die Projekte wurden drei verschiedenen Schwerpunktbereichen zugeordnet (BMBF, 2004, p. 7-12):

1. *Beispielhafte Modellkonzepte eines innovativen Flächenmanagements für ausgewählte Regionen unter unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen.*
2. *Analysen, Methoden, und Bewertungsansätze für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling.* Ziel ist die Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums unter Berücksichtigung der Praxis, wobei folgende Bereiche unterschieden wurden:
  - a) Weiterentwicklung von Lösungen zum Flächenrecycling sowie Strategien zur Sicherung und Verbesserung der Umweltqualität in Städten und Gemeinden.
  - b) Entwicklung von Konzepten zur Bewertung von Bodenqualitäten und der Schutzbedürftigkeit von Flächen.
  - c) Verfahren zur Analyse und Bewertung der nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung (Datengrundlagen, Datenmanagement, Trends und Szenarien).
  - d) Weiterentwicklung der Methoden und Instrumente eines nachhaltigen Flächenmanagements auf Basis einer akteurs- und institutionenbasierten Perspektive und unter Berücksichtigung rechtlicher, städtebaulicher, sozialer, ökologischer, ökonomischer sowie organisatorischer Aspekte.
3. *Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsstrukturen.* Dieser Bereich zielt auf eine Verbesserung des Problembewusstseins über die Folgen des Flächenverbrauchs.

Übergeordnetes Ziel des Projekts Flächenbarometer ist die Schaffung „eines bundesweit einsetzbaren Flächenbarometers zur quantitativen und qualitativen Bewertung der Flächeninanspruchnahme und deren Veränderungen“ (UNIVERSITÄT WÜRZBURG, 2005, p. 3). Durch das Flächenbarometer soll die Nachhaltigkeit der Flächeninanspruchnahme beobachtbar, bewertbar und steuerbar gemacht werden. Hierzu sollen sowohl Daten- und Indikatorenbestände als auch Methodensets integriert werden. Das Arbeitspaket, in welchem die vorliegende Arbeit entstanden ist, knüpft dabei an diesem Indikatorenbestand für die Flächennutzung an. Es sollen aus ihm Determinanten der Flächeninanspruchnahme abgeleitet und Ansätze zur Bewertung der Nachhaltigkeit entwickelt werden. Mittels kausalanalytischer und klassifikatorischer Ansätze sollen regionale und kommunale Typisierungen vorgenommen werden, für die ein erhöhter oder geringerer Handlungsbedarf besteht. Da statistische Informationen Ergebnisse von Handlungen abbilden, „sollen die zugrunde liegenden planerischen Entscheidungsabläufe und ihre Determinanten bezüglich der Flächennutzung und –entwicklung näher untersucht werden. In Anbetracht der planungspolitischen Komplexität ist es erforderlich, diese

---

<sup>19</sup> Bezüglich anderer Räume mit ähnlichen ökonomischen, ökologischen, demographischen und sozialen Rahmenbedingungen.

Untersuchungen beispielhaft für die Modellregionen vorzunehmen“ (UNIVERSITÄT WÜRZBURG, 2005, p. 3, 10).

## 1.5 Struktur der Arbeit

*Kapitel 1* umfasst neben einer Heranführung an die Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit grundlegende Begriffsklärungen und Einordnungen.

In *Kapitel 2* erfolgt eine Darstellung des thematischen Hintergrunds der Arbeit, dem Flächenverbrauch, insbesondere dem des Wohnens. Hierbei liegen die Schwerpunkte in der Betrachtung seiner Ursachen, Akteure und Steuerungsinstrumente.

*Kapitel 3* geht - aufbauend auf der Feststellung einer zentralen Position von Regionalplanung und Bauleitplanung - auf deren institutionelle, organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen ein. Des Weiteren rücken deren flächenausweisungsrelevantesten Entscheidungen, die planerische Abwägung und der politische Beschluss, in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Diesen Aspekten vorangestellt erfolgt eine Einordnung der Planung in die betriebswirtschaftliche und räumliche Planungstheorie.

In *Kapitel 4* erfolgt auf Basis der vorangegangenen Kapitel eine Konkretisierung der Forschungsfragen für die empirischen Untersuchungen. Daneben wird die methodische Konzeption der Arbeit vorgestellt.

*Kapitel 5* umfasst die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen in den Städten Dresden und Leipzig sowie den Regionen München und Rhein-Neckar. Ihnen vorangestellt ist die Vorstellung der Untersuchungsräume, welche den Schwerpunkt auf strukturellen, planungsrechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen hat.

In *Kapitel 6* erfolgt die Zusammenführung und Diskussion der empirischen Ergebnisse sowie eine kritische Reflexion der methodischen Vorgehensweise. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einem Epilog. Dieser setzt sich mit den Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Struktur der Flächeninanspruchnahme in Deutschland und in den Untersuchungsräumen seit Abschluss der empirischen Erhebungen auseinander.



## 2 Ausgangssituation Flächenverbrauch

### 2.1 Nachhaltige Entwicklung und Flächeninanspruchnahme

#### 2.1.1 Globale Ebene

Den Anstoß zur Nachhaltigkeitsdiskussion bildete der 1972 erschienene Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome, worin bei einer Fortsetzung der damaligen Entwicklungen auf die Endlichkeit der Tragfähigkeit der Erde verwiesen wurde. Um dies zu vermeiden, wurde die Erarbeitung einer übergreifenden Lösungsstrategie gefordert, insbesondere für Probleme, „welche sich aus der Einwirkung des Menschen auf seine Umwelt ergeben“ (MAEDOWS, 1972, p. 171). Als Reaktion hierauf kam es zur Einführung des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP) sowie zur ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972. Ausgangspunkt einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Thematik des Flächenverbrauchs stellt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung dar, welches 1987 durch die Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung geprägt wurde und die inhaltlichen Aussagen des „Club of Rome“ fortführt. Inhaltlich fordert dieses Leitbild eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Möglichkeit der Bedürfnisbefriedigung zukünftiger Generationen zu gefährden (HAUFF, 1987, p. 46). Das Leitbild wurde 1992 bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro aufgenommen und mündete in einem umweltverträglichen und nachhaltigen Aktionsprogramm für die weltweite Entwicklung im 21. Jahrhundert, der Agenda 21 (BMU, 1993, p. 4). Die 172 unterzeichnenden Staaten verpflichteten sich, eine nationale Strategie mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung anzufertigen und somit eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung zur Grundlage ihres Handelns zu machen. Die Umsetzung der Agenda 21 sollte nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene erfolgen, sondern explizit auch auf der kommunalen Ebene (lokale Agenda 21), „da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind“ (BMU, 1993, p. 252). Innerhalb des Aktionsprogrammes kam es auch zur Forderung einer nachhaltigen Flächennutzungsplanung und -bewirtschaftung in verschiedenen thematischen Bereichen (BMU, 1993, p. 46ff, 55, 77ff, 99, 124ff). 1994 erfolgte die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20a GG). Daneben wurde der Leitgedanke auch im nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Bundesrepublik aufgenommen, entwickelt anlässlich der Weltsiedlungskonferenz HABITAT II 1996 in Istanbul. Ein Schwerpunkt des Aktionsplans war die Verfolgung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung mit dem Ziel eines haushälterischen Flächenmanagements als eine kommunale und regionale Aufgabe (BMBW, BMZ, 2001, p. 13). Bezüglich der Sondersitzung der UN-Vollversammlung 2001 (Istanbul +5), auf der die zukünftigen Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung festgelegt werden sollten<sup>20</sup>, wurde die

---

<sup>20</sup> Städte sollen danach „eine geeignete Flächennutzungsplanung durchführen und Maßnahmen verfolgen, die zum Ziel haben, eine vitale Wirtschaft, funktionierende Bodenmärkte, bezahlbare Wohnungen und eine zweckentsprechende Infrastruktur zu fördern“ (nachhaltigkeit.info).

„Berliner Erklärung“ als Ergebnis der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte (Urban 21) abgegeben. 2002 fand in Johannesburg der UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung statt, bei dem die Vereinbarungen von 1992 mit neuen Zeitzielen und Handlungsprioritäten fortgeschrieben sowie ein Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2004 bis 2017 festgelegt wurde. Für 2008/09 lagen die Schwerpunktthemen unter anderem auf einer nachhaltigen Boden- und Flächennutzung (BMU, 2003, p. 80).

## 2.1.2 Europäische Ebene

Auf europäischer Ebene wurde als Reaktion auf die UN-Konferenz von Rio im 5. Umweltaktionsprogramm (1993-2000) erstmals der Gedanke einer nachhaltigen Entwicklung Europas erwähnt. Darin wird als die größte zukünftige Herausforderung eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung gesehen, welche nur unter Einsatz eines weitsichtigen, umfassenden und wirksamen Ansatzes verfolgt werden könne. Für eine Zielerreichung wurde die Integration der Umweltpolitik in sämtliche Bereiche für unerlässlich erachtet (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1997, p. 9f). Ausgehend davon fand 1994 im dänischen Aalborg eine EU-Konferenz zur nachhaltigen Stadtentwicklung statt, an deren Ende die Verabschiedung der Charta von Aalborg stand. Darin verpflichteten sich die Unterzeichnenden zur Initiierung von „Lokalen Agenda 21“-Prozessen und zur Aufstellung von Handlungsprogrammen mit dem Schwerpunkt einer nachhaltigen Bodennutzung sowie einer Einbindung des Nachhaltigkeitsgedanken in weite Bereiche der kommunalen Entscheidungsfindung. Als zentrale Akteure für eine Umsetzung sah die EU eine wirksame Flächennutzungs- und Bebauungsplanung an (EUROPÄISCHE KAMPAGNE ZUKUNFTSBESTÄNDIGER STÄDTE UND GEMEINDEN, 1994).

2001 wurde in Göteborg eine europäische Nachhaltigkeitsstrategie vorgestellt und bei deren Überarbeitung 2006 folgende Ziele für eine nachhaltige Zukunft festgelegt: Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Wohlstand und die Übernahme internationaler Verantwortung. Sieben zentrale Handlungsfelder konkretisierten die Ziele, wobei eine explizite Erwähnung der Flächeninanspruchnahme nicht erfolgte. Sie ist jedoch als Teil des Handlungsfeldes Ressourcenerhalt zu verstehen. Unterstützt werden sollte die Nachhaltigkeitsstrategie durch Synergien mit der Lissabon-Strategie, einer Integration der Thematik in die Gesetzesfolgenabschätzung und einer besseren Rechtsetzung. Die Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie geschieht auch durch das 6. Umweltaktionsprogramm (2002-2012), welches als einer von fünf Aktionsschwerpunkten die verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen in Entscheidungen über die Flächennutzungsplanung und Raumordnung festlegt. Maßnahmen hierfür werden u.a. in einer Veröffentlichung über die notwendige Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Raumordnung, einer verbesserten Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Verbreitung von best-practice Beispielen, einer Förderung des Erfahrungsaustausches sowie der Verankerung einer nachhaltigen Raumplanung in der europäischen Regionalpolitik gesehen<sup>21</sup>. Des Weiteren besitzt das Aktionsprogramm vier thematische

---

21 europa.eu

Schwerpunkte<sup>22</sup>, aus denen sieben thematische Strategien abgeleitet wurden. Eine dieser Strategien bezieht sich auf die Sicherung und nachhaltige Nutzung des Bodens, die sogenannte Bodenschutzstrategie, eine andere auf die städtische Umwelt im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung<sup>23</sup>.

Ziel der Bodenschutzstrategie ist es, eine weitere Verschlechterung der Bodenqualität zu vermeiden, alle Bodenfunktionen zu erhalten und verminderte Bodenfunktionen soweit wiederherzustellen, dass der Boden einer aktuellen oder zukünftigen Nutzung gerecht wird. Hierfür sollen die rechtlichen Rahmenbestimmungen angepasst und die Thematik in Formulierung und Realisierung politischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten der EU miteinbezogen werden (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2006A, p. 4f, 13). Rechtlich gestützt werden soll die Bodenstrategie durch eine EU-Rahmenrichtlinie, welche auf nationalstaatlicher Ebene weitestgehend auf Ablehnung stößt<sup>24</sup>. Die Strategie für die städtische Umwelt verweist ebenso auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2006B, p. 4, 10, 12). 2007 wurde mit der „Charta von Leipzig“ einer nachhaltigen Stadtentwicklung von europäischer Seite Nachdruck verliehen.

### 2.1.3 Nationale Ebene

Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wurde 2002 innerhalb der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung als Grundprinzip politischen Handelns verankert (BUNDESREGIERUNG, 2002A). Ein Indikator für eine nachhaltige Entwicklung stellt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dar, definiert als Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) an der Gesamtfläche. Zielgröße des Indikators ist eine Reduktion seiner Zunahme von rund 130 ha<sup>25</sup> auf 30 ha pro Tag bis zum Jahre 2020 (BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 99). Dabei ist das Flächensparziel als Orientierungsgröße zu verstehen (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 5f). Die Diskussion um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme setzte jedoch schon früher ein<sup>26</sup>. In der Bundesbodenschutzkonzeption von 1985 wurde bereits eine Trendwende im Flächenverbrauch gefordert. 1987 verstand man in den vom Bundeskabinett beschlossenen „Maßnahmen zum Bodenschutz“ den Schutz des Bodens als eine der wichtigsten Aufgaben der Umweltpolitik. 1998 wurde im Entwurf zum „Umweltpolitischen Schwerpunktprogramm“ der Bundesregierung erstmals eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis zum Jahre 2020 für notwendig erachtet. Mit der Verabschiedung des Bundesbodenschutzgesetzes 1998, des Erlasses der Bodenschutz- und Altlastenverordnung 1999 sowie des 2002 erstmals vorgelegten Bodenschutzberichtes (BUNDESREGIERUNG, 2002B, p. 7ff) kam es zur Intensivierung der Diskussion.

---

22 Klimawandel, biologische Vielfalt, Umwelt, Gesundheit sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und Abfällen

23 europa.eu

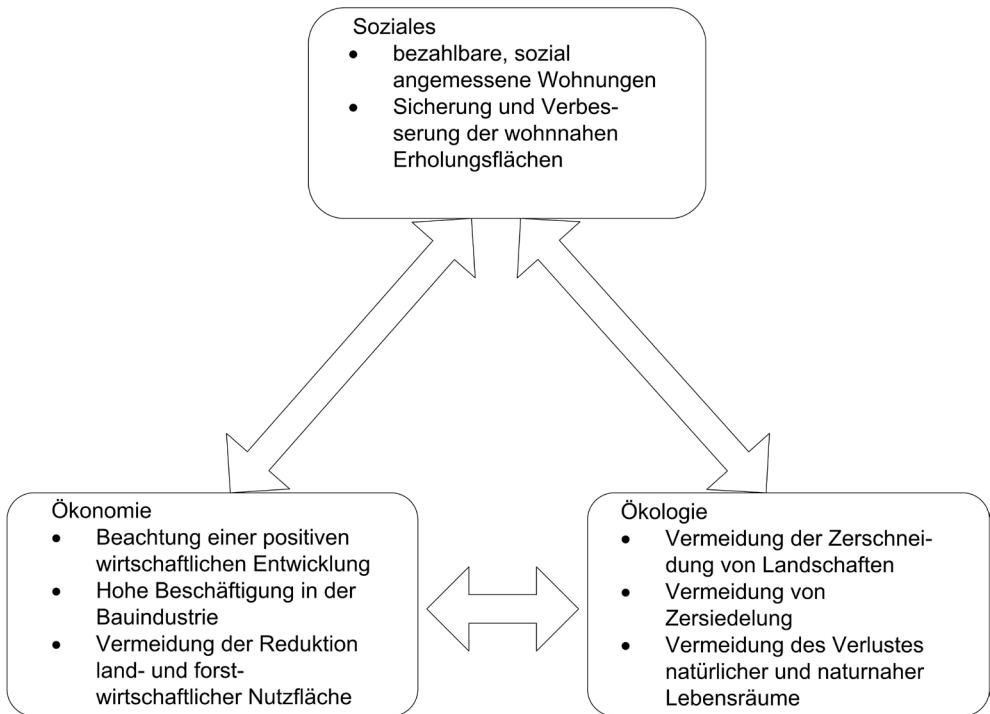
24 bmub.bund.de

25 als Durchschnitt der Jahre 1997-2000

26 Erste Anzeichen auf die negativen Auswirkungen eines Flächenverbrauchs gab die 1961 verabschiedete Charta von Mainau. Darin wird darauf hingewiesen, dass die „gesunde Landschaft [...] in alarmierendem Ausmaß verbraucht“ wird (SONNEMANN, 1962, p. 3).

Innerhalb der Nachhaltigkeitsstrategie bildet die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein Schwerpunktthema, dessen Umsetzung jedoch für problematisch erachtet wird: „Es gibt kaum ein Handlungsfeld, bei dem das komplexe Gefüge von ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen so sichtbar wird, wie im Bereich des Umgangs mit der Ressource Boden“ (BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 287). Flächeninanspruchnahme bewegt sich zwischen mehreren gleichwertigen Zielen wie z.B. Ökologie, wirtschaftlichem Wachstum und einer sozial angemessenen Wohnraumversorgung (s. Abbildung 4). Als zentrale Akteure dieser Umsetzung werden die Kommunen gesehen, welche diesem Ziel durch eine freiwillige Selbstverpflichtung innerhalb der Bauleitplanung zuträglich werden sollen (BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 5, 291, 296). Daneben wird der Regionalplanung durch den Einsatz von Vorgaben oder Moderationsprozessen eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Bund und Länder werden als rahmengebende Akteure betrachtet (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 5f).

Abbildung 4: Spannungsfeld der Ziele einer nachhaltigen Flächennutzung



Quelle: Bundesregierung, 2004a, p. 10; verändert nach FLÄCKE, 2003, p. 91

Die Umsetzung des Flächensparziels soll mit Hilfe einer Doppelstrategie geschehen, einer Kombination aus quantitativer und qualitativer Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Hierdurch sollen den negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer ausschließlich restriktiven Steuerung entgegengewirkt werden. Dabei soll sich die Doppelstrategie an drei Oberzielen orientieren (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 10f):

- *Flächenschonende Steuerung der Siedlungsentwicklung* zwischen städtischem und ländlichem Bereich, welche sozial, ökologisch und ökonomisch verträglich ist. Das Leitbild der dezentralen Konzentration dient dabei als Leitlinie der Landes- und Regionalebene. Auch wird auf eine notwendige Konkretisierung quantitativer Vorgaben hingewiesen.
- *Intensivierung der Innenentwicklung*: Innenentwicklung vor Außenentwicklung als Grundtenor der kommunalen und regionalen Ebene unter Berücksichtigung ökonomischer und sozialer Aspekte. Dabei wird die Realisierung eines Verhältnisses von 3:1 zwischen Innenentwicklung und Außenentwicklung als flächenpolitisches Ziel festgelegt (BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 296). Des Weiteren soll eine Sicherung und Verbesserung der Versorgung mit städtischen Erholungsflächen erreicht werden.
- *Quantitativer und qualitativer Schutz des Freiraumes* durch Schutz vor baulicher Nutzung, Versiegelung und Zerschneidung als Leitlinie für alle räumlichen Ebenen.

Aufgrund der Komplexität der Umsetzung erfolgte zunächst eine Prüfung hierzu bestehender und angedachter Instrumente (2004). Dabei wurde festgestellt, dass zur Strategieentwicklung eine räumlich differenzierte Betrachtung notwendig ist. Dies gestaltete sich allerdings aufgrund von Informationsdefiziten schwierig, weswegen eine Verbesserung der Informationsgrundlagen gefordert wurde. Am Ende eines Diskussionsprozesses über mögliche mittel- und langfristige Maßnahmen unter dem Namen „Dialog Fläche“ stand als Ergebnis fest, dass nur eine Vielzahl von Instrumenten eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranbringen kann (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 33f, 41). Vier Leitgedanken wurden für das weitere Vorgehen festgesetzt (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 42):

- Erreichen einer höheren Kostenwahrheit für Bauherren und Kommunen,
- Ökonomische Instrumente zur Unterstützung der Planung wie z.B. Subventionen, Steuern, Förderprogramme und Abgaben,
- Präzisierung raumordnerischer Instrumente und Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit,
- Intensivierung des Dialogs zwischen den an der Planung und Realisierung von Siedlungsflächen beteiligten Akteure.

An diesen Leitgedanken knüpften drei verschiedene Forschungsinitiativen des Bundes an (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 47)<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Daneben existieren noch weitere Forschungsschwerpunkte und -initiativen, welche indirekt einen Forschungsbeitrag bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten, z.B. Modellhafte Altlastensanierung (Abschluss 2000), Stadtökologie (Abschluss 2000), Stadt 2030 (Abschluss 2004), Sozial-ökologische Forschung, Zukunftsverträgliches Wohnen in Stadt und Region, als Teil des Forschungsprogramms „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ sowie Vorhaben im Rahmen der Ressortforschung des BMVBS wie „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), „Modellvorhaben der Raumordnung“ und „Städte der Zukunft“ (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 146ff).

- „Fläche im Kreis“ als ein Forschungsvorhaben (2003-2007) des experimentellen Wohnungsbaus (ExWoSt). Ziel des Vorhabens war die Inanspruchnahme von Flächen in Städten bzw. städtischen Regionen durch eine Flächenkreislaufwirtschaft zu lenken. Fazit des Forschungsprojektes war, dass es für die erfolgreiche Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft - neben einer Verbesserung und Erweiterung des bestehenden Instrumentariums - maßgeblich auf deren Einbettung in eine allumfassende Handlungsstrategie unter Einbezug sämtlicher Akteure ankommt (BBR, BMVBS, 2007, p. 20, 74f). Eine Umsetzung wird jedoch noch für unrealisierbar angesehen (BBR, BMVBS, 2007).
- Im Zeitraum von 2003 bis 2006 sollten im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) unter dem Leitthema „Umbau statt Zuwachs“ im Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ praktische Handlungsansätze vor dem Hintergrund eines regionalen Flächenmanagements generiert und angewendet werden (BBR, BMVBS, 2006, p. 19ff).
- 2004 wurde vom BMBF im Rahmen seiner Forschungen für Nachhaltigkeit der Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ ins Leben gerufen (s. Kapitel 1.4).

Neben der Forschung sollten die Initiativen eine breitere Diskussion der Thematik in der Öffentlichkeit fördern und das Wissen der Gesellschaft um die Bedeutung des Bodens verbessern. Dies und die Einbindung aller gesellschaftlichen Akteure und Betroffenen gelten bis heute als Grundstein für die Vorbereitung und Durchsetzung nachhaltig wirksamer Entscheidungen (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 47).

2007 kam es zu einer Evaluierung der Ausgangslage, der Wirksamkeit und Vermitelbarkeit von Maßnahmen wie auch der Abschätzung der Chancen einer Realisierung des Flächensparziels. Dabei wurde als Ergebnis festgehalten, dass einer Umsetzung des Flächensparziels mit Hilfe von Brachflächenrecycling, kommunalem Flächenmanagement, interkommunaler Kooperation und Flächenkreislaufwirtschaft näher gekommen werden kann. Des Weiteren wird in Erwägung gezogen, Gemeinden notfalls gesetzlich dazu zu verpflichten, quantitative Flächensparziele auszuweisen und umzusetzen. Ebenso sollten Flächennutzungsentscheidungen optimiert und nachhaltig gestaltet werden. Dazu sollen neue Planungsinstrumente wie die multiattributive Entscheidungsanalyse oder das Zielmanagement eingesetzt werden. Zusätzlich soll der Dialog mit unterschiedlichen Akteuren auf verschiedenen räumlichen Ebenen intensiviert werden. Weitere Maßnahmen zur Zielerreichung werden in der Dokumentation und Präsentation von best-practice-Beispielen gesehen (RNE, 2007, p. 4ff). Die Evaluierung ergab, dass auch das 30 ha Ziel bis zu diesem Zeitpunkt nur bei einem Teil der Fachöffentlichkeit angekommen war. Für eine erfolgreiche Umsetzung bedarf es der verstärkten Zielkommunikation mit den Kommunen sowie einer Überprüfung und Weiterentwicklung bestehender Instrumente. Um die Umsetzung auf politischer Ebene zu fördern, werden finanzielle Maßnahmen für geeignet erachtet sowie eine intensive Einbringung der Thematik in aktuelle, politische Diskussionen (RNE, 2007, p. 17, 19).

Der zweite Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie 2008 nahm obige Erkenntnisse auf und entwickelte unter Einbezug von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden die Nachhaltigkeitsstrategie weiter<sup>28</sup>. Wiederum wurde festgestellt, dass eine nachhaltige Flächenentwicklung nur durch dementsprechende Akteursentscheidungen in allen Bereichen und auf allen Ebenen erreicht werden kann (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 34, 37). Zwar konnte eine Zunahme des Problembewusstseins der Kommunen festgestellt werden, welches sich jedoch bis zu diesem Zeitpunkt nur auf alternde und schrumpfende Regionen bezog. Erstmals wurde auch in Erwägung gezogen, quantifizierende Zielgrößen der SuV-Fläche als raumordnerisches Instrument einzubeziehen. Als Ziele für zukünftiges Handeln erachtet der Bund eine Analyse der treibenden Kräfte des Flächenverbrauchs sowie der Hemmfaktoren einer Revitalisierung von Siedlungsbrachen und die Evaluierung und Erweiterung von unterstützenden Maßnahmen. Zudem gilt es, die ökonomischen Rahmenbedingungen einer Reduzierung zu überprüfen, die Zusammenarbeit der relevanten Akteure bei der Umsetzung von Maßnahmen zu unterstützen, die regionale Planungskompetenz zu stärken und sich für eine Verbreiterung der nachhaltigen Planungskultur einzusetzen (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 150f).

#### **2.1.4 Einschätzungen von Institutionen bezüglich einer nachhaltigen Flächennutzung**

Gemäß ihrer institutionellen Ausrichtung verfolgen Umwelt- und Naturschutzverbände eine rigorosere Haltung als die Bundesregierung. So forderten sie eine schrittweise Reduktion der Flächeninanspruchnahme bis auf 0 ha im Jahr 2010. Mittlerweile beziehen sich ihre Anstrengungen auf die Schaffung eines einsetzbaren Instrumentariums, welches sich ganzheitlich an einer Flächenkreislaufwirtschaft orientieren soll (JOERISSEN, COENEN, 2007, p. 53). Die Fokussierung auf das „Wie“ einer Reduzierung verfolgt auch die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL, 2004, p. 4).

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) betrachtet die Bestrebungen der Bundesregierung als „unrealistisch und sachfremd“ (PORTZ, 2004, p. 89), da die Kommunen bereits eine auf Innenentwicklung ausgerichtete Strategie verfolgten (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 196). Eine weitere Reduzierung der Flächeninanspruchnahme rief Wohnraumverknappung und Bodenpreissteigerung hervor, mit erheblichen sozialen und ökonomischen Auswirkungen für den Bürger. Das bundespolitische Bestreben berücksichtige diese Faktoren weniger als ökologische Gesichtspunkte (PORTZ, 2004, p. 89). Weiterer Kritikpunkt des DStGB ist das Ziel einer zunehmenden Konzentration der Flächenausweisung auf Oberzentren. Dies wird als eine Verweigerung einer zukunftsfähigen Entwicklung des ländlichen Raumes gewertet (JOERISSEN, COENEN, 2007, p. 55). Darüber hinaus werden Festlegungen von Obergrenzen der Flächenausweisung abgelehnt (PORTZ, 2004, p. 90). Zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bedarf es eines breiteren Dialoges mit der Öffentlichkeit und einer Regionalisierung des Flä-

---

28 Bezüglich des Indikators Flächenverbrauch wurden keine Anpassungen vorgenommen. Es kam jedoch in den Konsultationen zur Erstellung des Berichtes zum Vorschlag einer langfristigen Einführung eines 0-ha Ziels. Dieses wird bis zur Erreichung des 30-ha Ziels jedoch nicht verfolgt (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 37, 39).

chensparens. Auf Landes- und Regionalebene sollen Instrumente zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entwickelt werden. Von der Bundesebene wird eine stärkere finanzielle Unterstützung generell und insbesondere beim Flächenrecycling verlangt (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 196ff). Ebenso wird eine Stärkung der kommunalen Finanzautonomie als unerlässlich für eine Abkoppelung des Flächenverbrauchs von lokalem Wirtschafts- und Einwohnerwachstum gesehen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 90f).

Generell unterstützt der Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) die flächenpolitischen Bemühungen. Nichtsdestotrotz steht er dem quantitativen Reduktionsziel negativ gegenüber, da es die Fronten zwischen einer ökonomisch-sozialen und ökologisch orientierten Flächenhaushaltspolitik verschärft und eine konsensorientierte Strategie unmöglich macht, welche als einzig möglicher Weg zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme gesehen wird (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 55f).

Den Stellungnahmen der Bausparkassen, Landessparkassen und des Deutschen Siedlerbundes zufolge, entsteht durch aufgelockerte Einfamilienhaussiedlungen dauerhaft kein Verlust ökologisch wertvoller Böden. Hausgärten seien „unter dem Aspekt der biologischen Vielfalt um ein Mehrfaches höher zu bewerten als intensiv genutzte, ökologisch verarmte Ackerflächen“ (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 56). Folglich gibt es aus naturschutzrechtlicher Sicht kein Argument gegen eine Flächeninanspruchnahme durch Wohnnutzung. Weiterhin wird gefordert, bei der Ausweisung von Wohngebieten Gartenflächen als Ausgleichsflächen anzuerkennen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 56).

### **2.1.5 Bedeutung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den parteipolitischen Programmen**

Mittlerweile richten alle großen Parteien ihre Aufmerksamkeit auf die Thematik einer nachhaltigen Flächennutzung (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2009; CDU/CSU, 2009; DIE LINKE, 2009; SPD, 2009; FDP, 2009; s. Tabelle 2), wenn auch in vergleichsweise geringem Maße. Folglich ist die Flächenthematik als politisches Randthema zu bezeichnen.

Die höchste Aufmerksamkeit erhält das Flächensparziel innerhalb der Regierungsprogramme von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP. SPD und Die Linke thematisieren den Flächenverbrauch nur kurz und thesenhaft, so dass keine präzisen Aussagen abgeleitet werden können. Beide wollen jedoch eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorantreiben. Trotz der Erkenntnisse zur mangelnden Einsatzfähigkeit von Flächenzertifikaten (s. 2.6.3) setzt die SPD weiter auf deren Einsatz (DIE LINKE, 2009, p. 9; SPD, 2009, p. 72f). Die CDU/CSU beleuchtet die Thematik in Bezug auf eine Sicherung landwirtschaftlicher Flächen und einem generellen Vorrang der Innenentwicklung. Dabei soll der Bodenschutz bundes- und auf keinen Fall europarechtlich geregelt werden. Durch die interkommunale Abstimmung der Flächennutzung und einer finanziellen Förderung der Innenentwicklung soll eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden (CDU/CSU, 2009, p. 47, 50f). Letztere sieht auch die FDP als Schlüssel zur erfolgreichen Reduzierung, wenngleich das 30-ha Ziel für unrealistisch erachtet wird und eine Abkehr davon zu erwarten ist. Begründet wird dies mit der Tatsache, dass das Ziel sich auf die beplante und nicht auf die tatsächlich versiegelte bzw. baulich genutzte Fläche bezieht. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme soll unter Berücksichtigung



Tabelle 2: Die Berücksichtigung der Thematik des Flächenverbrauchs innerhalb der politischen Programme zur Bundestagswahl 2009 in ausgewählten Parteien

Partei	Seiten des Programms	Umfang/ Seitenzahl	Inhalt
CDU	64	1. 7 Zeilen (p. 47) 2. 5 Zeilen (p. 50f)	1. Reduzierung zum Erhalt der landwirtschaftlichen Fläche. 2. Brachflächenwiedernutzung als Vorrang, jedoch kein Ausschluss neuer FIA. Maßnahmen: Finanzielle Förderung der Innennutzung, interkommunale, regionale Abstimmung bei Gewerbeansiedlungen. Eine EU-Richtlinie zum Bodenschutz lehnen wird abgelehnt.
SPD	94	1. 5 Zeilen (p. 72)	1. Beschränkung des Flächenverbrauchs wird für wichtig erachtet. Reduzierung des Flächenverbrauch durch Erprobung von Flächenzertifikaten.
Bündnis 90/ Die Grünen	224	1. 2 Zeilen (p. 56) 2. 1 Zeile (p. 131f) 3. 3 Zeilen (p. 133) 4. 16 Zeilen (p. 135f) 5. 3 Zeilen (p. 165) 6. 4 Zeilen (p. 178)	1. Ökologische Ausgestaltung der Grundsteuer als Anreiz für einen sparsamen Flächenverbrauch. 2. Flächenversiegelung muss verhindert werden. 3. Qualitative Aufwertung der Freiflächen. 4. Flächenverbrauch wird mit Versiegelung gleich gesetzt; Festhalten am Flächensparziel bis 2020 und langfristige Senkung auf 0 ha pro Tag; Bemängeln fehlender Instrumente, falsche Anreizsysteme fördern immer noch den Flächenverbrauch; Zukunft liegt im Bestand und der Umnutzung. Einführung eines Flächenmonitorings; Demographischer Wandel als Chance für einen Rückgang. Forderung der Einrichtung einer europarechtlichen Regelung für den Bodenschutz. 5. Grundsteuer auf Basis von kommunal erhobenen Bodenrichtwerten. 6. Flächenschutz vor allem in Ostdeutschland (Wirtschaft vs. Naturschutz).
FDP	77	1. 14 Zeilen (p. 77) 2. 16 Zeilen (p. 65)	1. Eine Verdichtung bestehender Siedlungen und Flächenrecycling sind einer Neuausweisung vorzuziehen. Verkehrs- und Siedlungsprojekte müssen vor ihrer Realisierung kritisch geprüft werden. Bei Verkehrswegen ist vor allem die Zerschneidung von Lebensräumen und Agrarflächen zu verhindern. Das 30 Hektar-Reduktionsziel ist ungeeignet, da es nicht die tatsächlich versiegelte oder genutzte Fläche als Indikator verwendet, sondern die beplante Fläche. Es sollte sich vielmehr an der tatsächlichen Zerschneidung oder Versiegelung von Lebensräumen sowie an der regionalen Verteilung der Flächeninanspruchnahme orientieren. 2. Die Innenentwicklung der Städte hat Priorität und soll durch den Einsatz von mehr Fördermitteln erreicht werden. Dabei sollen vor allem die demographischen Entwicklungen hinsichtlich Abriss und Aufwertung berücksichtigt werden. „Das langfristige Ziel ist eine Förderung nach Bedarf und nicht nach Himmelsrichtungen“
Die Linke	37	1. 1 Zeile (p. 9)	1. Nur kurze Thesen: „Flächenverbrauch drastisch reduzieren“, „Böden entsiegeln“, „unzerschnittene, verkehrssame Landschaftsräume erhöhen“

Quellen: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2009; CDU/CSU, 2009; DIE LINKE, 2009; SPD, 2009; FDP, 2009; eigene Darstellung

sichtigung der demographischen Entwicklung vornehmlich über den Naturschutz und folglich einer Negativplanung sowie die Nachverdichtung und das Flächenrecycling erfolgen (FDP, 2009, p. 65, 77). Sowohl CDU/CSU als auch FDP wollen Innenentwicklung soweit möglich betreiben, lehnen dabei jedoch neue Flächeninanspruchnahme nicht explizit ab (CDU/CSU, 2009, p. 50; FDP, 2009, p. 77). Bündnis 90/Die Grünen setzen auf eine Veränderung der Grundsteuer als Instrument zur Reduzierung. Die bisherigen

Instrumente werden als unzureichend erachtet. Kritik wird auch an falschen Anreizen, welche zu weiterem Flächenverbrauch führen, geübt. Für eine weitere Verfolgung des Flächenparziels sind vermehrt informatorische Instrumente einzuführen sowie eine europäische Regelung des Bodenschutzes. Zudem wird der mit dem demographischen Wandel einhergehende Bevölkerungsrückgang als Chance zur Reduzierung gesehen. Langfristig wird eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf Null angestrebt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2009, p. 56, 135f, 165, 178).

## 2.2 Die Folgen der Flächeninanspruchnahme

Durch die Umwandlung von Freiflächen in SuV-Flächen werden wichtige Bodenfunktionen (s. Abbildung 5) verändert oder gänzlich zerstört, welche auch im Zuge einer naturnahen Nachnutzung (Renaturierung) meist nicht vollständig wiederhergestellt werden können (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 46; UBA, 2003, p. 2).

Abbildung 5: Bodenfunktionen

<p><b>1. Natürliche Funktionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen,</li><li>• Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen,</li><li>• Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers.</li></ul> <p><b>2. Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte</b></p> <p><b>3. Nutzungsfunktionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rohstofflagerstätte,</li><li>• Fläche für Siedlung und Erholung,</li><li>• Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung,</li><li>• Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung.</li></ul>
--

Quelle: §2 II BBodSchG; eigene Darstellung

### Ökologische Auswirkungen

Die ökologischen Folgen<sup>29</sup> einer Flächeninanspruchnahme beruhen vor allem auf der Zerschneidung und dem Verbrauch intakter Freiflächen (LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 87). Letzterer dezimiert den Lebensraum von Flora und Fauna, führt zu deren Verdrängung, einem Rückgang der Artenvielfalt (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 48) und einer Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes. Landschaftszerschneidung führt zur

<sup>29</sup> Es gibt vier methodische Ansätze zur Erfassung und Systematisierung umweltbezogener Auswirkungen (LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 87): 1. Mediale Ansätze (Ermittlung der Umweltauswirkungen bezüglich einzelner Umweltmedien, häufig in Verbindung mit Input-Output-Beziehungen), 2. Interessensanalytische Ansätze (Umweltauswirkungen bezogen auf Nutzung und Nutzungsansprüche), 3. Potentialansätze: Sie beruhen auf der Überlegung, dass der Naturhaushalt bestimmte Leistungen für die Menschen erbringt. Die Beeinträchtigungen dieses Naturhaushaltes bieten den Bewertungsmaßstab. 4. Simulationsansätze: Basierend auf biokybernetischen Prinzipien (z.B. Verdichtungsraum als ein System miteinander verknüpfter Regelkreise).

Isolation flugunfähiger Populationen oder sogar ganzer Biotope und verhindert eine mögliche Ansiedlung neuer Populationen. Eine erhöhte Tötungsquote ist zudem Folge des zunehmenden Verkehrsaufkommens (SCHMALHOLZ, 2005, p. 38, 40f). Verlärmung führt zu einer Beunruhigung des Lebensraumes von Tierarten und unter Umständen zu Verhaltensveränderungen. Durch Flächenverbrauch kommt es auch zu einer Verminderung der Pflanzendecke und der biologisch aktiven Bodenfläche sowie einer Bodenverdichtung bzw. -degradation. Wasserwirtschaftliche Auswirkungen stellen Grundwasserabsenkungen, eine Verminderung der Grundwasserneubildung und zunehmende Gewässerverschmutzung dar. Weiterhin kommt es zu einer Reduktion von Retentionsflächen, welchen eine hohe Bedeutung vor allem in Hochwasser gefährdeten Gebieten zuzuweisen ist. Aber auch klimatische Belange sind betroffen, wenn durch zusätzliche Flächeninanspruchnahme der Luftaustausch bzw. die Frischluftzufuhr behindert wird (LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 87f). Generell gilt: Je höher der Anteil der versiegelten Fläche ist, umso stärker sind die Auswirkungen, da diese die Versickerung und Filterung von Niederschlagswasser hemmt und somit maßgeblich zu Hochwasserereignissen beiträgt. Versiegelung fördert auch die Staubentwicklung, was zu einer Verstärkung klimatischer Extremereignisse beiträgt. Sie macht zudem die Puffer- und Filterfunktion des Bodens gegenüber Schadstoffeinträgen zunichte und führt diese über Kanalisationssysteme direkt in die Gewässer ab (SCHMALHOLZ, 2005, p. 37). Aber auch indirekt besitzt die Flächeninanspruchnahme Auswirkungen auf ökologische Belange. Beispielhaft ist eine Erhöhung des Energieverbrauchs sowie des Schadstoffaustausches zu nennen. Es kann des Weiteren zu einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes mit der Folge eines Attraktivitätsverlustes und der Minderung des Erholungs- und Erlebniswertes von Landschaften kommen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 47f).

### **Sozioökonomische Auswirkungen**

Viele Neuausweisungen von Bauland verdrängen landwirtschaftliche Nutzungen und führen zu einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion für Lebens- und Futtermittel sowie nachwachsender Rohstoffe. Oftmals sind von Umnutzungsprozessen höherwertige Böden betroffen, da sich historische Siedlungsschwerpunkte hieran orientiert haben. Bereits heute sind ein Drittel der Böden mit hoher Ertragsfähigkeit durch Flächeninanspruchnahme dem Naturhaushalt entzogen (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 145). Dies stellt vor dem Hintergrund einer verstärkten Ausrichtung auf ökologische Anbauformen und der dafür notwendigen Ausweitung landwirtschaftlicher Flächen ein Problem dar. Zudem erfordert eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion einen erhöhten Transportaufwand für die Versorgung (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 44f). Eine Minderung der Landschaftsattraktivität durch Flächeninanspruchnahme hat zudem negative Auswirkungen auf die davon abhängigen Tourismussegmente und die Erfüllung qualitativer Standortanforderungen von Unternehmen.

### **Sozialräumliche Auswirkungen**

Sozialräumliche Folgen der Flächeninanspruchnahme sind der Rückgang der Bevölkerung in den Kernstädten durch Suburbanisierung und Abwanderung sowie eine Veränderung der Sozialstruktur durch die soziale Selektivität von Abwanderung und

Suburbanisierung. In den Kernstädten verbleiben oftmals sozial schwächere, ältere oder alleinstehende Personen (soziale und kulturelle Polarisierung) mit der Folge einer Reduktion städtischer Einnahmen zugunsten des Umlandes. Dennoch werden dieselben infrastrukturellen Anforderungen an die Städte gestellt (BUNZEL et al., 2002, p. 20). Aufgrund der geringeren Auslastung führt dies zu erhöhten Pro-Kopf-Kosten mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die zu erbringenden Abgaben der Bürger oder einer Einschränkung des Versorgungsangebots (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 47). Aus diesem Prozess resultierende städtische Leerstände und Brachen wirken sich zudem negativ auf das Image eines Stadtteils bzw. der Stadt aus (UBA, 2003, p. 2f; BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 7).

### **Finanzielle Auswirkungen**

Auch werden die negativen finanziellen Auswirkungen für Kommunen und Eigentümer durch Neuausweisung auf der „grünen Wiese“ diskutiert. Dabei spielen vor allem die ausschließlich der Kommune anlastenden Folgekosten für soziale und technische Infrastruktur eine Rolle<sup>30</sup> (PREUSS, FLOETING, 2009).

## **2.3 Die aktuelle Situation der Flächeninanspruchnahme in Deutschland**

Die aktuelle Entwicklung der Flächeninanspruchnahme, im Folgenden mit der statistisch definierten Flächeninanspruchnahme gleichgesetzt, nahm in den letzten Jahren weiter zu (+ 14,7%, 1996-2012). 2012 betrug die SuV-Fläche in Deutschland rund 48.225 km<sup>2</sup>, was einem Anteil von 13,5% an der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Die dabei anteilig höchsten Bestandsgrößen sind die Gebäude- und Freiflächen (GuF-Fläche) (51,4%) sowie die Verkehrsflächen (37,4%). Erholungsflächen (8,6%), Betriebsflächen (ohne Abbauland) (6,9%) und Friedhofsflächen (0,8%) machen nur einen geringfügigen Anteil aus. Die zeitliche Entwicklung dieser Untergruppen der Flächeninanspruchnahme lässt sich aus Abbildung 6 ablesen. Die Hauptgröße der SuV-Fläche - die GuF-Fläche - wird in GuF-Flächen für Gewerbe/Industrie und Wohnen unterteilt. 2012 betrug der durchschnittliche bundesweite Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der GuF-Fläche 49%<sup>31</sup> <sup>32</sup>. Mit einer Zuwachsrate von 8,5% im Zeitraum 2004-2012 weisen die in Anspruch genommenen Flächen für Wohnen deutlich höhere Zuwächse auf als die Flächen für Gewerbe und Industrie (+4,8%).

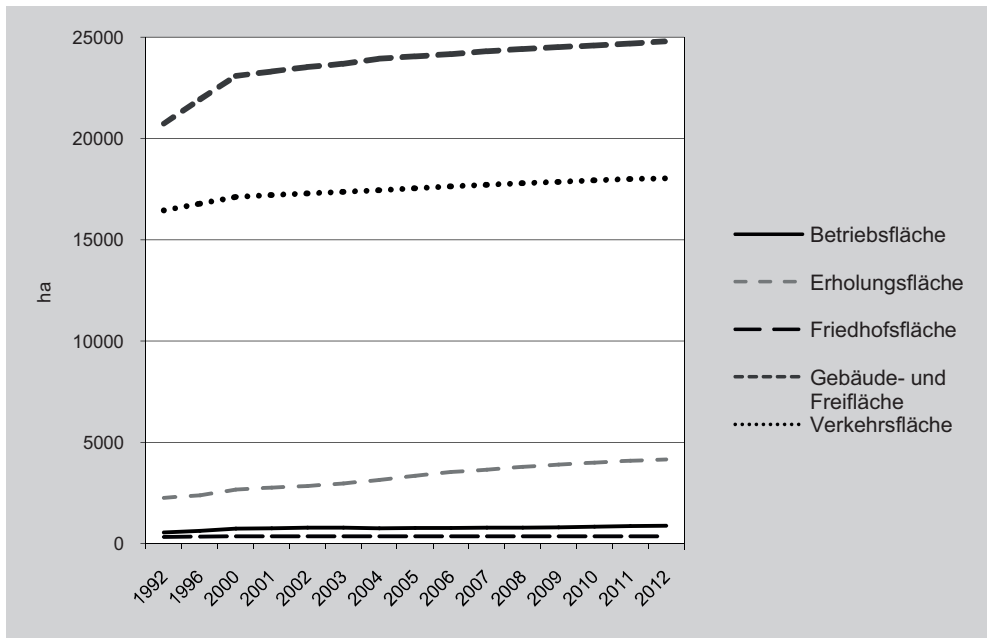
---

30 Innerhalb des Forschungsschwerpunktes REFINA setzen sich mehrere Projekte mit dieser Frage der langfristigen Kosten einer Neuinanspruchnahme auseinander. Eine Übersicht über die Ergebnisse bieten PREUSS, FLOETING, 2009.

31 Der Anteil der GuF-Fläche Gewerbe und Industrie macht laut den STATISTISCHEN ÄMTERN DES BUNDES UND DER LÄNDER (2008) nur 13% aus. Die daraus ableitbaren statistischen Ungenauigkeiten sind auf die Umstellungen im Rahmen der Einführung von ALKIS, differenzierten Erhebungspraktiken bzw. noch immer nicht gänzlich vollzogenen Erhebungen der Flächennutzung zurückzuführen. Vor allem in den östlichen Bundesländern erfolgt oftmals keine Unterteilung der GuF-Fläche, da deren Erhebung mit der Einführung von ALKIS entfällt (Telefonische Auskunft der verschiedenen statistischen Landesämter; Mai 2008).

32 regionalstatistik.de, eigene Berechnungen

Abbildung 6: Entwicklung der Untergruppen der SuV-Fläche in Deutschland 1992-2012



Quelle: genesis.destatis.de; eigene Darstellung

Ausmaß und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme sind jedoch nicht bundesweit einheitlich (s. Karte 1). So schwankt die Flächeninanspruchnahme auf Kreisebene zwischen 5 und 78%. Dabei lassen sich 2012 folgende Raumstrukturen der Flächeninanspruchnahme erkennen: Mit zunehmender Entfernung von großen Agglomerationen und Städten nimmt der Flächenverbrauch ab, wobei im suburbanen Raum Westdeutschlands eine weitaus höhere Basis der Flächeninanspruchnahme vorhanden ist. Des Weiteren wird ein starkes West-Ost-Gefälle ersichtlich (mit Ausnahme des Städtedreiecks Halle-Leipzig/Dresden/Chemnitz und des Großraums Berlin).

Dies erweckt den Eindruck, dass vor allem Städte und Agglomerationen sowie generell westliche Regionen die Hauptverursacher neuer Flächeninanspruchnahme sind. Eine dynamische Perspektive macht jedoch deutlich, dass kreisfreie Städte/Großstädte zwar die höchste absolute Flächeninanspruchnahme besitzen, ihr Zuwachs aber aufgrund des hohen Ausgangsniveaus in den letzten Jahren unterproportional ausfiel (s. Tabelle 3). Nichtsdestotrotz sind sie die am stärksten von der Problematik Betroffenen, da dort die größten Nutzungskonflikte herrschen. Stattdessen verzeichnen ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen überdurchschnittlich hohe Zuwächse, was oftmals auf Suburbanisierungsprozesse zurückgeführt wird (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 5). Räumliche Muster der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme lassen sich zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern nicht erkennen (s. Tabelle 4).

Bei einer Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der SuV-Fläche gilt es, vor allem die Tendenzen des zukünftigen Verlaufs der GuF-Fläche zu betrachten. Als Indikator hierfür kann die Entwicklung der Bautätigkeit und der Nachfrage nach Bauland her-

angezogen werden: Ende 2007 kam es erstmals zu einem Rückgang der Zahl der genehmigten Wohnungen in neuen Wohngebäuden, vornehmlich im Einfamilienhausbau. Seit 2009 steigt die Anzahl der genehmigten Wohnungen wieder an, 2012 beinahe auf das Niveau von 2006. Dominant ist dabei erstmals seit langem der Mehrfamilienhausbau (s. Tabelle 5).

Karte 1: Flächeninanspruchnahme in Deutschland 2012

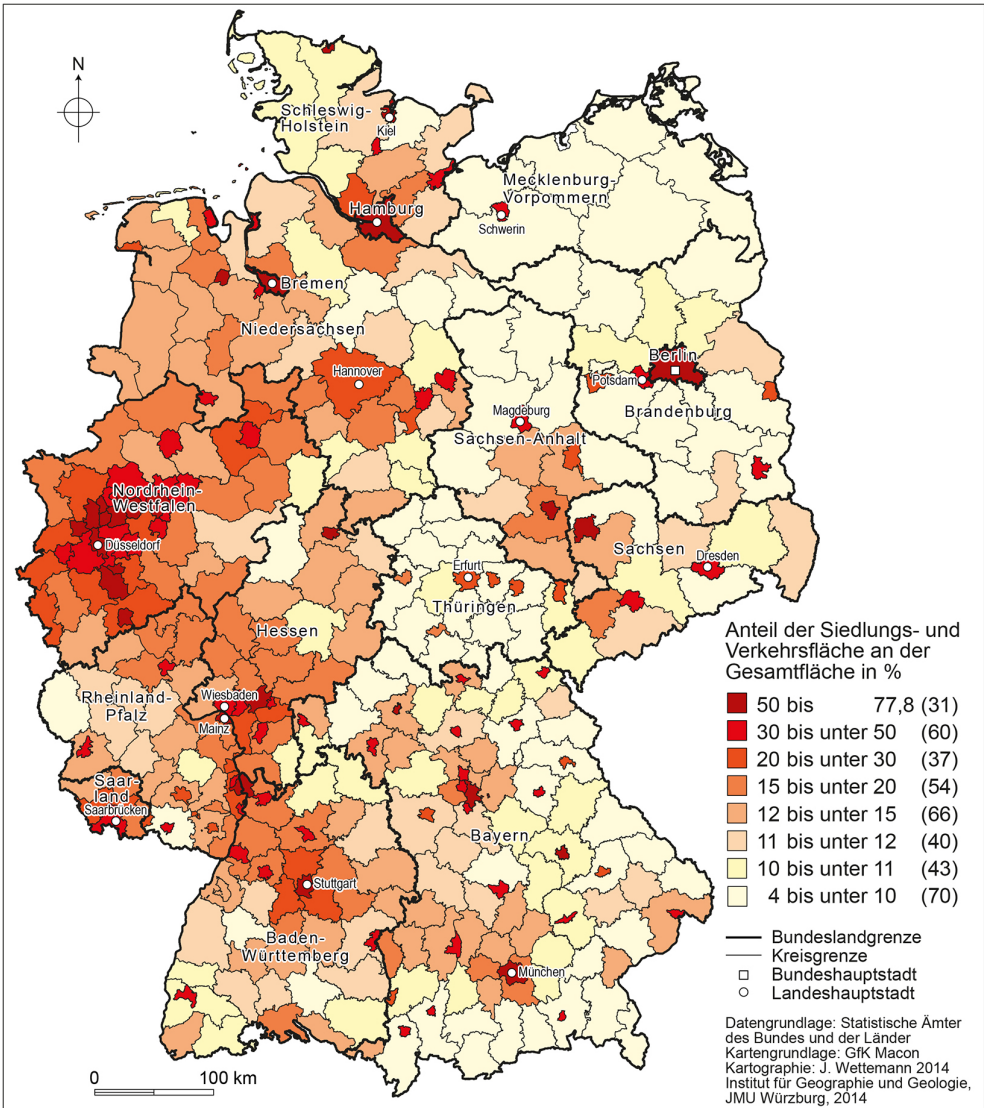


Tabelle 3: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den siedlungsstrukturellen Kreistypen

Kreistyp	Dynamik Flächeninanspruchnahme 1996-2012
Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	16,1 %
Städtische Kreise	12,8 %
Dünn besiedelte ländliche Kreise	12,1 %
Kreisfreie Großstädte	10,1 %

Quelle: regionalstatistik.de, bbsr.bund.de; eigene Berechnung und Darstellung

Tabelle 4: Bestand und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den Flächenbundesländern

Bundesland	Flächeninanspruchnahme		Dynamik Flächeninanspruchnahme 1992-2012
	1992	2012	
Nordrhein-Westfalen	19,6 %	22,7 %	3,1 %
Sachsen-Anhalt	8,0 %	10,9 %	2,9 %
Sachsen	9,9 %	12,7 %	2,8 %
Schleswig-Holstein	10,5 %	12,7 %	2,2 %
Bayern	9,3 %	11,5 %	2,2 %
Niedersachsen	11,6 %	13,8 %	2,2 %
Mecklenburg-Vorpommern	5,9 %	8,0 %	2,1 %
Baden-Württemberg	12,3 %	14,3 %	2,0 %
Brandenburg	7,4 %	9,3 %	1,9 %
Saarland	19,0 %	20,8 %	1,8 %
Rheinland-Pfalz	12,6 %	14,3 %	1,7 %
Thüringen	7,9 %	9,5 %	1,6 %
Hessen	14,2 %	15,6 %	1,4 %

Quelle: regionalstatistik.de; eigene Berechnung und Darstellung

Tabelle 5: Baugenehmigungen zur Errichtung neuer Wohngebäude

Jahr	Insgesamt	Wohnungen in Wohngebäuden mit		
		mit 1 Wohnung	mit 2 Wohnungen	mit 3+ Wohnungen
2012	212.636	88.693	18.004	105.939
2011	200.061	93.981	17.316	88.764
2010	164.611	78.557	16.136	69.918
2009	153.736	74.810	15.270	63.656
2008	148.340	73.270	15.042	60.028
2007	157.198	78.711	15.992	62.495
2006	216.580	120.596	25.308	70.676

Quelle: regionalstatistik.de; eigene Berechnung und Darstellung

## 2.4 Die Ursachen und Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme

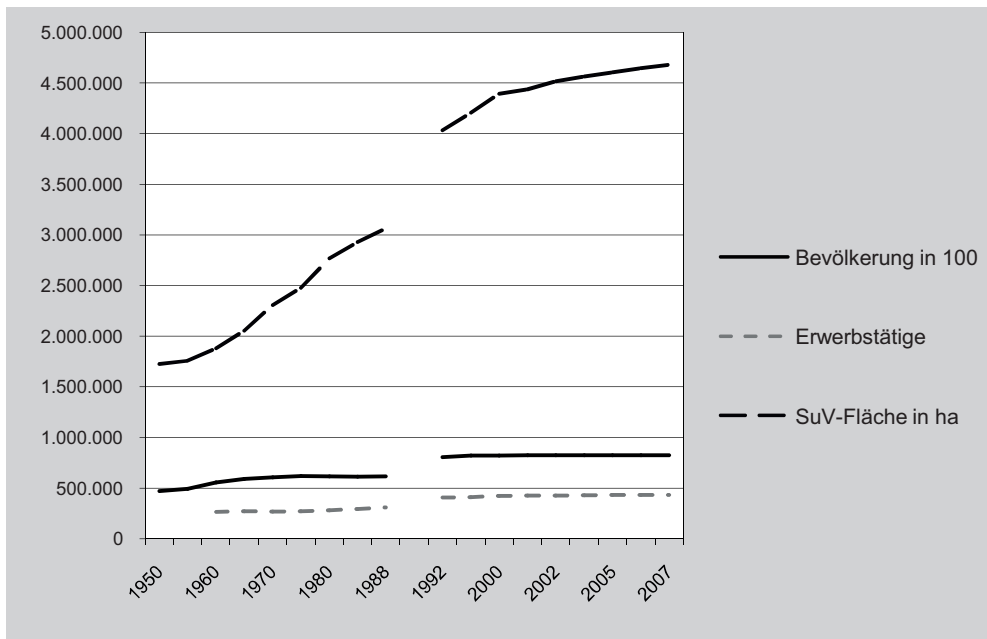
Die direkten und indirekten Ursachen der Flächeninanspruchnahme sind ein komplexes System sich gegenseitig bedingender und verstärkender Faktoren. Direkte Ursachen sind Bauaktivitäten im Bereich Wohnen, Gewerbe und Industrie, Verkehr, aber auch Flächen für Erholungs- und Freizeiteinrichtungen (FLACKE, 2003, p. 29). Als indirekte Ursachen werden die hinter den Entscheidungen zur Bautätigkeit stehenden Regelungsmechanismen und Steuerungsfaktoren „der gesetzlichen, administrativen und bewusstseinsmäßigen Parameter gesehen“ (TESDORPF, 1984, p. 264). Beeinflussend wirken hierbei das „Maß der Planungsfreiheit lokaler Planungsakteure“ und „die Regulierung der Planung durch die Regional- und Landesplanung“ (SIEDENTOP et al., 2007, p. 12). TESDORPF (1984, p. 280) kommt zu dem Ergebnis, dass indirekte Ursachen der Flächeninanspruchnahme vor allem auf Bewusstseinsdefizite bei Politikern und der Öffentlichkeit, einen zu geringen Stellenwert der ökologischen Bedürfnisse im Verwaltungsvollzug („Planungsdefizite“, BN BAYERN, 2003, p. 28f) und einen fehlenden Praxisbezug der Ökologie zurückzuführen sind. Bestätigt werden diese Ausführungen durch weitere Aussagen, welche verschiedenen Akteuren eine generelle Zustimmung zu flächenpolitischen Ziele konstatieren. Sie bemängeln jedoch, dass „diese in der landes-, regional- und bauleitplanerischen Praxis keineswegs stets und konsequent verfolgt, geschweige denn verwirklicht“ werden (BMVBS, 2007<sub>B</sub>, p. 23; ähnlich UBA, 2003, p. 2; WEBER, 2006, p. 10). Meist stehen der Umsetzung „Konflikte mit gleichermaßen legitimen bzw. ebenso rechtlich fixierten Zielen“ entgegen (BMVBS, 2007<sub>B</sub>, p. 23). Aufgrund dieser Nutzungskonflikte erweisen sich flächenpolitische Ziele meist als die schwächeren innerhalb der planerischen Abwägung und in politischen Entscheidungsprozessen (KLEMMER, 2008, p. 2). SCHMALHOLZ (2003, p. 111, 222) mutmaßt in diesem Zusammenhang, dass wirtschaftliche und soziale Belange dominieren, da deren Auswirkungen sich kurzfristiger äußern. Ökologische Belange erscheinen Verwaltungen, Mandatsträgern und der Öffentlichkeit meist konfus, woraus das Fehlen einer gut organisierten Lobby resultiert (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 112f). Das UBA (2003, p. 240) führt die fehlende Berücksichtigung innerhalb von kommunalen Abwägungs- und Entscheidungsprozessen auf eine fehlende steuernde Wirkung übergeordneter planerischer Ebenen zurück. Als ursächlich hierfür wird ein Mangel an konkreten gesetzlichen Zielen und Vorgaben gesehen, weswegen diesen Ebenen sogar institutionelle Schwächen zugeschrieben werden (UBA, 2003, p. 11). SIEDENTOP et al. (2007, p. 9; ähnlich BN BAYERN, 2003, p. 28f) weisen jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es zur Form der Beeinträchtigung noch keine empirischen Untersuchungen gibt und Aussagen diesbezüglich wohl eher „auf Mutmaßungen“ zurückzuführen sind.

Neben den genannten, rahmengebenden Faktoren existieren weitere indirekte Steuerungsfaktoren der Flächeninanspruchnahme, welche zeitlich und hinsichtlich ihrer Zuordnung zu den direkten Ursachen zu differenzieren sind. In den 1960er Jahren waren in Westdeutschland hauptsächlich steigende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen für den Flächenverbrauch verantwortlich. In den 1970er Jahren kam es zu einer Entkoppelung der Flächeninanspruchnahme von diesen Ursachen. Sie beruhte nun mehr



auf zunehmendem Wohlstand und den damit steigenden Ansprüchen an Infrastruktur und Wohnfläche (LÜTKE-DALDRUP, 1989, p. 86) (s. Abbildung 7). Bei den Werten nach der Wiedervereinigung muss im Wohnungsbau zwischen West- und Ostdeutschland unterschieden werden. Lag in Ostdeutschland die Flächeninanspruchnahme in einem Angleich an westliche Wohnstandards begründet, erfolgte sie in Westdeutschland vor allem vor dem Hintergrund einer ansteigenden Bevölkerung durch Ein- und Binnenwanderung. Für Gesamtdeutschland kam hinzu, dass die geburtenstarken Jahrgänge das Alter der Familiengründung und somit auch des Eigenheimbaus erreichten (UBA, 2003, p. 2). Insgesamt ist die Zunahme der Wohnbauflächen auf wohlstandsbedingte Faktoren (Anstieg der Wohnfläche pro Kopf) (FLACKE, 2003, p. 30; SEIDE, 2007, p. 33), gesunkene Lebenshaltungskosten (SIEDENTOP et al., 2007, p. 4, 7), individualisierte Wohn- und Lebensformen (SEIDE, 2007, p. 32; BN BAYERN, 2003, p. 17) sowie staatliche Subventionen (WEBER, 2006, p. 12f; UBA, 2003, p. 82ff) zurückzuführen. Aber auch Nachfragedruck (STA LA BW, 2005, p. 27; BN BAYERN, 2003, p. 21) und Nachholbedarf in bestimmten Regionen sowie gesellschaftliche Wohnvorstellungen führten zu einer Ausweitung der Flächen für den Wohnungsbau (UBA, 2003, p. 12, 82).

Abbildung 7: Die Entwicklung von Flächeninanspruchnahme, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1950-2007 (bis 1990 nur Westdeutschland)



Quelle: genesis.destatis.de; eigene Darstellung

Das Wachstum der Flächen für Gewerbe und Industrie ist zum einen auf den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion und einer gestiegenen Nachfrage zurückzuführen. Zum anderen verlangen wirtschaftsstrukturelle Veränderungen (Tertiärisierung) und globalisierte Wirtschaftsstrukturen veränderte Standortanforderungen. Damit ver-

bunden ist die Ausweisung von flächenintensiven, verkehrsgünstig gelegenen Gewerbegebieten (DAHM, 2006, p. 54; EINIG, 2003, p. 105; FLACKE, 2003, p. 30; SEIDE, 2007, p. 34; SIEDENTOP et al., 2007, p. 7; STALA BW, 2005, p. 27). Im Bereich der Erholungs- und Freizeitleben beruhte ein Anstieg des Flächenverbrauchs auf dem gesellschaftlichen Wandel weg von einer reinen Arbeitsgesellschaft und hin zu einer Freizeitgesellschaft (WEBER, 2006, p. 21). Damit verbunden war die Ausweisung z.B. von großflächigen Freizeitanlagen. Daneben führte der Anstieg der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen und Gewerbe zu einem Anstieg der Ausgleichsflächen, welche den Erholungs- und Freiflächen zugeordnet werden (UBA, 2003, p. 3). Die Zunahme an Verkehrsflächen ist vor allem dem Anstieg des Motorisierungsgrades (FLACKE, 2003, p. 30), globalisierten Wirtschaftsstrukturen und dem damit einhergehenden Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie einer Zunahme der staatlichen Verkehrsinvestitionen geschuldet (WEBER, 2006, p. 9).

Als ein weiterer Einflussfaktor der Erhöhung der Flächeninanspruchnahme wird die Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation seit den 1990er Jahren angesehen. Steigende Übernahme von Länder- und Bundesaufgaben, eine geringe Finanzautonomie sowie eine hohe konjunkturelle Bindung der Einnahmen durch die Gewerbesteuer erhöhte die Abhängigkeit der Kommunen von den Ländern. Gleichwohl löste sie interkommunale Konkurrenzen aus und verstärkte lokalisierte Denkweisen um Einwohner, Beschäftigte und Gewerbe, da sich die Finanzsituation der Kommunen in Abhängigkeit von an diese Faktoren gekoppelten Steuereinnahmen gestaltet (Art. 106 GG). Mit der Ausweisung von attraktiven Baugebieten soll eine Anziehung von Unternehmen und Einwohnern erfolgen (BN BAYERN, 2003, p. 28f; JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 55f, 79f, 112f; KLEMME, 2008, p. 5; SIEDENTOP et al., 2007, p. 7; SEIDE, 2007, p. 34). Unterstützt wurden diese Entwicklungen bis Mitte der 1990er Jahre durch eine gesetzliche Abschwächung des Landschafts- und Naturschutzes mit der Folge einer erleichterten Umwidmung von Außenbereichsflächen zu Bauflächen (FLACKE, 2003, p. 30) sowie einer weiteren Zunahme der funktionsräumlichen Trennung (KRUMM, 2004, p. 7). Weiterhin Einfluss nehmend auf die Höhe des Verbrauchs ist, dass im Gegensatz zu Luft und Wasser die Flächeninanspruchnahme durch Verfügungsrechte (Grundeigentum) beeinflusst wird. Boden verfügt somit über einen ökonomischen Wert, bei dessen Bemessung der ökologische Wert<sup>33</sup> keine Berücksichtigung findet (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 35). Zudem ist von einem Zusammenhang zwischen förderpolitischen Maßnahmen und einer Flächeninanspruchnahme auszugehen (UBA, 2003, p. 2; BN BAYERN, 2003, p. 28f).

## **2.5 Die zentralen Akteure einer Steuerung der Flächeninanspruchnahme**

### **Grundstückseigentümer**

Die Ausweisung von Bauflächen führt zu einem Wertzuwachs des Grundstücks. Da die Bodennutzung durch Verfügungsrechte beeinflusst wird, kommt es zu einem nutzenop-

---

<sup>33</sup> im Sinne externer Kosten

timierten Verhalten von Grundstückseigentümern. Dies äußert sich oftmals in einem spekulativen Horten von Grundstücken, da es den Eigentümern freisteht, ob und wann eine Grundstücksnutzung erfolgt, da das bestehende Grundsteuersystem dies lukrativer als die zügige bauliche Verwertung erscheinen lässt (DOSCH, 2006, p. 18). Da jedoch der ökologische Wert des Bodens im Preis nicht enthalten ist, stimmt die ökologische und ökonomische Standortwahl von Flächeninanspruchnahme meist nicht überein (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 35). In vielen Fällen kommt es so zu einem Auseinanderklaffen von Planung und Plandurchführung (TUROWSKI et al., 1999, p. 156, 165), in dessen Zusammenhang es oft zur Entstehung eines „Baulandparadoxons“ kommt<sup>34</sup>.

### **Bau- und Immobilienbranche / Investoren**

Die Baubranche erzielt ihren wirtschaftlichen Gewinn durch den Bau von Gebäuden, Verkehrswegen und Infrastruktureinrichtungen. Trotzdem rückt sie erst seit kurzem in den Fokus einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Baubranche selbst und die mit ihr verbundenen Akteure (z.B. Architekten) sind sich zwar der Problematik bewusst, keiner der Akteure sieht sich jedoch für einen mangelnden Vollzug einer flächensparenden Siedlungsentwicklung verantwortlich (KRIESE, 2008, p. 327). Diese Aussagen gilt es, unter den existierenden Befürchtungen eines Nachfragerückgangs durch die Festsetzung des Flächensparziels zu bewerten. Laut UBA (2003, p. 89) könnten jedoch weit mehr Arbeitsplätze, bei gleichem finanziellen staatlichen Einsatz wie bei der abgeschafften Eigenheimzulage, durch die Modernisierung des Wohnungsbestandes geschaffen werden.

Die Immobilienbranche, welche als Kerngeschäft die Vermietung und den Unterhalt von Gebäuden betreibt, sowie institutionelle Investoren sehen keinen Nutzen in einem Vorantreiben einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung<sup>35</sup>. Dies wird darauf zurückgeführt, dass die Verkürzung von Planungszeiträumen oder eine effizientere Ressourcennutzung nicht ihnen, sondern den Mietern zu Gute kommt, da sich die Bewertung von Gebäuden mehr am Gebrauchswert als am Tauschwert orientiert. Weitere Hemmfaktoren einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind angeblich zu hohe Kosten, zu hoher Informationsaufwand, mangelnde Erfahrung und Risikobereitschaft sowie zu kurzfristige angelegte Handlungsweisen (KRIESE, 2008, p. 328ff).

### **Planungsbüros**

Planungsbüros werden oftmals mit der Erstellung von Bauleitplänen beauftragt, weil vor allem Kommunen von geringer Größe über unzureichende personelle und technische Infrastruktur zur Planaufstellung verfügen (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 82f, §4b BauGB). Häufig wird die Planerstellung durch Planungsbüros als politisch geprägt bewertet, da das politische Gremium Auftraggeber ist (FÜRST, 2008A, p. 58). Auf der anderen Seite treten sie zumindest am Anfang als neutraler Akteur auf. Problematisch hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird auch gesehen, dass aufgrund der

---

34 Dies bedeutet, dass durch Baulandhortungen für Spekulationen nicht genügend Bauland für Bauwillige vorhanden ist. Neue Flächen werden ausgewiesen, obwohl eigentlich genügend Bauland bereits existiert.

35 Im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist in der Immobilienbranche der Begriff der social responsibility (property) investment (SRI) gebräuchlich.

HOAI z.B. die Übernahme von Aufgaben der Landschaftsplanung durch Architekten unrentabel geworden ist (HEILAND et al., 2006, p. 113).

### **Gewerbliche Nachfrager von Flächen**

Gewerbetreibende beeinflussen die Flächeninanspruchnahme dadurch, dass sie gewisse Standortanforderungen für eine Unternehmensansiedelung/-erweiterung stellen. Innerstädtische Flächen werden diesen Forderungen (scheinbar) nicht gerecht. Als Gründe werden hierbei Hochpreisigkeit, unzureichende Erweiterungsmöglichkeiten und Verkehrszugänge sowie restriktive Abstandsregelungen angeführt (EINIG, 2003, p. 105).

### **Private Nachfrager von Flächen**

Ein Anstieg des Flächenverbrauchs durch Wohnungssuchende wird durch die von ihnen gewünschten Wohnformen bezüglich Lage, Größe und Zuschnitt beeinflusst. Die Auswahl wird dabei begrenzt durch Einkommen, Miete, Transport-, Pendel- und Zeitkosten. Die geringen Baulandpreise im suburbanen Bereich, aber auch die als idealtypisch angesehene Wohnform des Einfamilienhauses fördern die Neuausweisung (BERGMANN et al. 2006, p. 28; EINIG, 2003, p. 105). Da die Wohnungsnachfrager mit ihren Wohnwünschen als potentielle Steuerzahler für einen Großteil der kommunalen Finanzen verantwortlich sind, beeinflussen sie maßgeblich das Flächenausweisungsverhalten der Kommune (EINIG, 2003, p. 105). Verstärkt wird dieser Druck auf die Kommunen, wenn man den Wohnungsnachfrager als Bürger im Allgemeinen versteht, der über sein Wahlverhalten das entscheidende Gremium der Planung, den Gemeinderat, bestimmt (UBA, 2003, p. 237).

### **Bund**

Der Bund setzt unter Berücksichtigung des Gegenstromprinzips (§1 III ROG) die gesetzlichen Rahmenbedingungen einer Siedlungsentwicklung und begrenzt damit als oberste, nationale Regulierungsbehörde mit ihren ordnungs- und planungspolitischen Vorgaben die kommunale Planungshoheit der Gemeinden (s. 3.3.3) (BMVBS, 2007B, p. 23f).

### **Landes- und Regionalplanung**

Der Landes- und Regionalplanung wird im Rahmen einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eine bedeutende Rolle zugewiesen, da sie die weit definierten flächenpolitischen Zielsetzungen des Bundes sachlich und räumlich mit Hilfe ihres planerischen Instrumentariums zu konkretisieren hat (BERGMANN et al., 2006, p. 31; BMVBS, 2007B, p. 24f). Begründet liegt dies in ihrem Handlungsauftrag einer „langfristigen Sicherung der ökologischen Funktionen“ und der „effiziente(n) Nutzung des Raums und der Ressourcen, sowie die Abwägung zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen“ (BMVBS, 2006, p. 22). So kann die Regionalplanung durch die kommunal verpflichtende Einhaltung von Zielen der Raumordnung (§1 IV BauGB) die kommunale Bauleitplanung an das Flächensparen heranführen und zur Einhaltung bestimmter Vorgaben verpflichten. Durch die Aufstellung von Regionalplänen kann sie die kommunale Baulandproduktion koordinieren, da darin Festsetzungen z. B. zur Erhaltung des Freiraums und der Weiterentwicklung des Siedlungsraums getroffen werden können. Da die Regionalplanung jedoch nicht direkt in kommunale Bodennutzung eingreifen darf, wird ihr oftmals die Stellung als „Planung der Planung“ zugewiesen (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 44ff; HEILAND et al., 2006, p. 107; TROGE et al., 2003, p. 90). In der Praxis nimmt die heute

verstärkt kooperativ handelnde Regionalplanung Abstand zu stark operationalisierten Zielen, um Inakzeptanz von Beteiligten gegenüber einer Thematik zu vermeiden. Sie versucht stattdessen durch Moderation und Vermittlung konsensual Entwicklungsziele festzulegen. Hierbei ist zu beachten, dass eine kooperative Regionalplanung auch negativ auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirken kann in der Form, dass immer nur Kompromisslösungen gefunden werden. Nichtsdestotrotz kann sie nur über ihre Pläne und die darin enthaltenen Festsetzungen ordnungsrechtlich steuern. Aufgrund dessen kann auch bei einer Zunahme von kooperativen Handlungsweisen dem Regionalplan eine hohe Steuerungsfunktion und somit der Regionalplanung eine tragende Rolle als „Gestalter“ der Siedlungsentwicklung zugewiesen werden (EINIG, 2003, p. 109f, 118). Innerhalb der Regionalplanung gilt es, zwei zentrale Akteursgruppen voneinander zu unterscheiden: zum einen die Regionalplanung als solche und zum anderen das politische Gremium, welches über den Regionalplan entscheidet.

### **Kommunen**

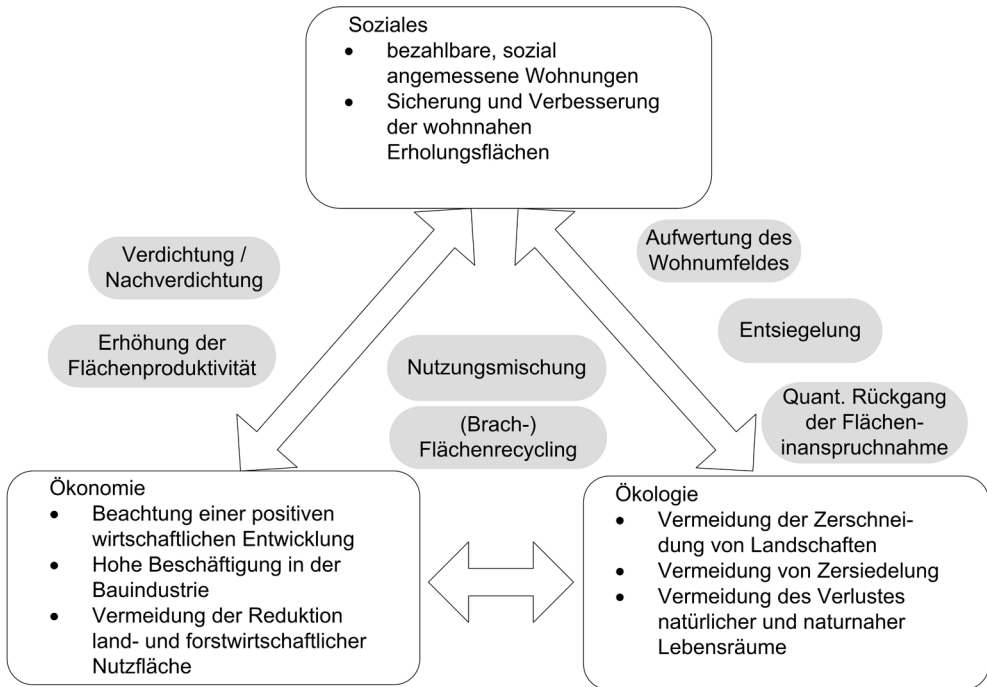
Kommunen sind die „Träger der wesentlichen Entscheidungen über die Flächennutzung“ (BBR, 2007, p. 58) und somit zentraler Flächenakteur (BBR, 2007, p. 37). Das Ausweisungsverhalten von Kommunen wird als Motor der Flächeninanspruchnahme bezeichnet (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 200), da sie die Voraussetzungen der Baulandausweisung und Bodennutzung schaffen bzw. die Bedürfnisse einer Nutzung wecken (BERGMANN et al., 2006, p. 29; EINIG, 2003, p. 105). Aufgrund ihrer Stellung im räumlichen Planungssystem (s. 3.3.3) kommt den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit nach Art 28 II 1 GG eine Schnittstellenfunktion von übergeordneten Zielvorstellungen einerseits und teilräumlichen, lokalen Bedürfnissen andererseits zu (SCHMALHOLZ, 2005, p. 89). Sie setzen zum einen Ziele der Landes-, Regional- und Fachplanungen um, zum anderen aber auch „gemeindespezifische Ziele in Form von konkreten Bodennutzungsgeboten und –verboten“ (BIZER, 1998, p. 25). Außerdem bestimmen sie vornehmlich die Standorte der Siedlungsentwicklung. Im Rahmen der kommunalen Planungshoheit stellen die Kommunen eigenverantwortlich Bauleitpläne auf (§2 I 1 BauGB), in denen die Flächennutzung geregelt wird (BIZER, 1998, p. 7; BERGMANN, et al. 2006, p. 27). Zwei Hauptakteursgruppen, welche maßgeblich zu einer Steuerung der Flächeninanspruchnahme beitragen, kristallisieren sich hier, analog zur Regionalplanung, heraus: zum einen die Bauleitplanung als planender Akteur und zum anderen der Gemeinderat bzw. der Stadtrat als entscheidender, beschließender Akteur.

## **2.6 Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme**

Konkretisiert wurde die Doppelstrategie zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch grundlegende flächenpolitische Strategien. Für erfolgreich werden dabei die Strategien der Innenentwicklung, wie Nachverdichtung oder Aufstockung, Nutzungsmischung, (Brach-)Flächenrecycling (mit Altlastensanierung), die Steigerung

der Flächeneffizienz/-produktivität sowie die Aufwertung des Wohnumfeldes erachtet (s. Abbildung 8). Ganzheitlich soll sich die Siedlungsentwicklung an den räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität (dezentrale Konzentration) orientieren (UBA, 2003, p. 242; FLÄCKE, 2003, p. 35; SCHMALHOLZ, 2005, p. 77; BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 301ff; BUNDESREGIERUNG; 2004A, p. 41; DOSCH, 2006, p. 35).

Abbildung 8: Flächenpolitische Strategien und deren Ansatzpunkte für eine nachhaltige Flächenentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

Unter Flächenrecycling ist die Wiedernutzbarmachung von brachgefallenen Gewerbe-, Wohn-, Bahn-, und Militärfächen im Sinne der Konversion zu verstehen. Nachverdichtung und Aufstockung verfolgen das Ziel einer intensiveren Nutzung im Bestand durch z.B. Dachgeschossausbau und der Nutzung von Baulücken im Bestand<sup>36</sup>, was mit einer Erhöhung der Flächeneffizienz verbunden ist. Daneben wird eine Steigerung der Flächenproduktivität von Gewerbe- und Industrieflächen durch eine optimale Ausnutzung von Gewerbeflächen für wichtig erachtet. Die Aufwertung des Wohnumfeldes durch z.B. die Qualifizierung von innerstädtischen Grünflächen soll die Aufenthaltsqualität in den Städten verbessern und Abwanderungen in suburbane Gebiete mit angeblich höherer Lebensqualität durch Naturnähe reduzieren (UBA, 2003, p. 246; APEL

<sup>36</sup> Oftmals besteht auch innerhalb von Einfamilienhausssiedlungen die Möglichkeit einer Nachverdichtung, da vor allem in der Nachkriegszeit flächenextensiv gebaut wurde (UBA, 2003, p. 242).

et al., 2001, p. 163ff; FLACKE, 2003, p. 91). Nutzungsmischung verfolgt das Ziel einer Minderung des Verkehrszuwachses sowie einer Reduzierung der durch die Nutzungstrennung erfolgten Flächeninanspruchnahme (FLACKE, 2003, p. 98).

Für die Umsetzung dieser flächenpolitischen Strategien liegt eine Vielzahl von Instrumenten vor, welche in unterschiedlichen Fachbereichen verankert sind. Dies zeugt wiederum vom transdisziplinären Charakter der Thematik. Generell können diese in planungsrechtliche (planerische), ökonomische und informatorische Instrumente unterteilt werden. Dabei dient die Untergliederung der Übersichtlichkeit und erhebt nicht den Anspruch einer inhaltlich überschneidungsfreien Abgrenzung. Nachfolgend werden die relevantesten Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme dargestellt<sup>37</sup> sowie diejenigen, welche sich häufig in der Diskussion befinden, jedoch (noch) nicht implementiert sind. Eine genauere Darstellung der für die Arbeit relevanten Instrumente erfolgt in den Kapiteln 3 und 5.

## **2.6.1 Planungsrechtliche Grundlagen**

### **2.6.1.1 Europäische Ebene**

Auf europäischer Ebene leisten die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) (92/43/EWG) und die EG-Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) (79/409/EWG) einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Beide Gebietstypen sind Bestandteile des Schutzgebietssystems „Natura 2000“, einem europaweiten, kohärenten und ökologischen Netzwerk. Gebietsausweisungen aufgrund der FFH-RL dienen der „Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie wildlebender Tiere und Pflanzen“ (Art. 2, I FFH-RL) und liefern einen Beitrag zur Bewahrung und Wiederherstellung dieser Räume (Art. 2, II FFH-RL). Die zweite Richtlinie verfolgt das Ziel des Erhalts sämtlicher wildlebender, heimischer Vogelarten (Art. 1, I VS-RL) und den Schutz ihrer Rast-, Brut- und Nahrungshabitate. Die aufgrund von Natura 2000 eingeführten Abschnitte innerhalb des BNatSchG (§§31-36) können nur indirekt zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme herangezogen werden, da sich ihre Steuerungswirkung hauptsächlich auf die Unzulässigkeit von Bauvorhaben nach Gesichtspunkten des Arten- und Lebensraumschutzes beschränkt (HEILAND et al., 2006, p. 60, 63).

Daneben trägt die EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) mit ihrem Ziel der Erhaltung einer guten ökologischen Gewässersituation und folglich einer überlegten Landnutzung in den Einzugsgebieten zum Flächensparziel bei. Ihr zentrales Umsetzungsinstrument stellen rechtsverbindliche Bewirtschaftungspläne dar, welche nicht der regionalplanerischen Abwägung unterliegen und somit in Regional- und Bauleitpläne übernommen werden müssen (JESSEL, TOBIAS, 2002, p. 28, 102).

Durch den Erlass der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (UVP-RL) (85/337/EWG) und der Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP-RL) (2001/42/EG) erfolgt eine verstärkte und frühzeitigere Berücksichtigung von möglichen Umweltauswirkungen bei Genehmigungs- und Planungsprozessen. Die Richtlinien zur UVP und SUP

---

<sup>37</sup> Es wurden bewusst Regelungen der land-/forst- und wasserwirtschaftlichen Fachgesetze ausgeklammert.

fürten zu umfassenden Veränderungen im Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch, insbesondere bezüglich der Normen zur Erstellung von Raumordnung und Bauleitplänen (u.a. im Zuge des Europaanpassungsgesetzes Bau – EAG Bau, 2004<sup>38</sup>, ROG 2009) sowie zur Einführung eines Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

### **2.6.1.2 Bundesebene**

#### **Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)**

Das BBodSchG dient einer subsidiären Anwendung, wenn bodenrechtliche Belange im dafür einschlägig vorgesehenen Fachrecht nicht geregelt werden bzw. wenn deren Normen den Umgang mit der Ressource Boden nur rahmengebend regeln (BUNDESREGIERUNG, 2002b, p. 8). Es enthält aber keine direkten Regelungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (TROGE et al., 2003, p. 89), ordnet jedoch ergänzend zum Fachrecht die Entsiegelungspflicht als Möglichkeit zur Kompensation des Flächenverbrauchs (§5 BBodSchG). Diese kann dem Eigentümer auferlegt werden, nicht jedoch deren Kosten außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes (§§34, 35 BauGB) (SCHINK, 2000, p. 230). Folglich kann die Entsiegelungspflicht nur auf freiwilliger Basis oder mit der entsprechenden Gegenfinanzierung aus öffentlichen Mitteln einen Beitrag bezüglich einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme leisten (UBA, 2003, p. 205).

#### **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)**

Boden wird nach §7 I Nr. 2 BNatSchG als Bestandteil des Naturhaushaltes definiert. Der Erhalt seiner Leistungs- und Funktionsfähigkeit ist als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege definiert (§1 Nr. 2 BNatSchG). Innerhalb des Bundesnaturschutzgesetzes kommt es zu einer Festsetzung verschiedener Instrumente, um Böden und Freiflächen zu schützen: der Biotopschutz (§§21, 30 BNatSchG), wonach die Länder den Erhalt gesetzlich geschützter Biotope sichern, die Ausweisung von Schutzgebieten (§§22ff BNatSchG), die Landschaftsplanung (§§8ff BNatSchG) und die Eingriffsregelung (§14f BNatSchG).

#### **Baugesetzbuch (BauGB)**

Innerhalb des BauGB erfolgt eine Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in §1 V BauGB durch die Festsetzung einer „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung als Leitbild des Städtebaus“. Danach sollen Bauleitpläne „die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang“ bringen „und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“. §1a I BauGB, die sogenannte Bodenschutzklausel, präzisiert dieses Leitbild. Die Begrifflichkeiten eines „sparsamen und schonenden Umgangs“ sowie einer Reduktion der Versiegelung auf „das notwendige Maß“ sollen zum quantitativen und qualitativen Flächenschutz beitragen. KRAUTZBERGER (2002, p. 136) beäugt die Norm skeptisch und sieht sie eher als das notwendige Gegenstück zu der Befugnis der Kommunen, „im Rahmen der Bauleitplanung über das OB und WIE der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen entscheiden zu können“. Diese Äußerung wird weiter von der Tatsache

---

38 zur Vertiefung: UPMEIER, BRANDENBURG, 2004



unterstützt, dass die Bodenschutzklausel keinen Vorrang erhält, sondern der planerischen Abwägung unterliegt. Rechtlich ist sie als Optimierungsgebot<sup>39</sup> aufzufassen, welche somit eine Neuausweisung nicht verbietet, aber die entsprechende Rechtfertigung bzw. den Begründungsaufwand dafür erhöht. Somit bleiben diese Belange in der Abwägung überwindbar. Die Planungspraxis sieht die Norm mehr als ein Postulat „Innenentwicklung vor Außenentwicklung oder präziser, soviel Innenentwicklung wie möglich soviel Außenentwicklung wie nötig“ (HARDT, 1996, p. 131) sowie für einen sparsamen und schonenden Umgang mit Boden „im Rahmen des in der Situation Möglichen“ (SCHMALHOLZ, 2005, p. 90). Dies bedeutet, dass die Abwägungsentscheidung der Gemeinde dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, so dass sich die Gemeinde „für diejenige Flächennutzungsplanalternative entscheiden muss, die sich durch die geringstmögliche Beeinträchtigung öffentlicher und privater Belange auszeichnet“. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass die Bodenschutzklausel in der Planungspraxis ein erhebliches Vollzugsdefizit erleidet (BIZER, 1998, p. 26). In §1 VI Nr. 7 BauGB erfolgt eine Verankerung des Grundsatzes der Berücksichtigung von Bodenbelangen im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen. Weitere flächensparende Festsetzungen befinden sich innerhalb der Regelungen zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, die einer Wiedernutzung von Brachflächen dienen können (§165 III Nr. 2 BauGB), zur Verhinderung von großflächigen Einzelhandelsausweisungen (§34 III BauGB) und zu Rückbau- und Entsiegelung hinsichtlich einer Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen (§179 I 1 Nr. 1; I 2 BauGB). Der Erfolg letzterer Regelung ist wieder von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig, da die Kosten dem Eigentümer nicht verpflichtend auferlegt werden können (§179 III BauGB) (SCHMALHOLZ, 2005, p. 96f). Eine Stärkung der Beachtung von Naturschutzbelangen im Außenbereich wird durch §35 V BauGB erreicht, wodurch nach Aufgabe der zulässigen Nutzung bestimmte Vorhaben zu beseitigen sind und der Boden zu entsiegeln ist. Mit Hilfe des „Baurechtes auf Zeit“ (§9 II BauGB) wird zudem die Flexibilität der Flächennutzung erhöht. Im Rahmen von Stadtumbaugebieten (§171a-f BauGB) können Gebiete festgelegt werden, in denen gezielt nachhaltige Innenentwicklung auch in Verbindung mit Rückbau betrieben werden kann. Eine weitere Möglichkeit stellt die Ausweisung von Sanierungsgebieten dar (§142 BauGB). Ziel ist die Durchführung von Maßnahmen zur Behebung und Verbesserung städtebaulicher Missstände (§136 II BauGB). Innerhalb der Sanierung wird unterschieden zwischen Flächen- und Objektsanierung. Erstere bezieht sich auf die Sanierung oder den Abriss eines Quartiers. Im Zuge der Diskussion um die Reaktivierung von Brach- und Militärf Flächen erfolgt ein Wiederaufleben der Flächensanierung. Die Objektsanierung verfolgt das Ziel einer partiellen Sanierung von Gebäuden unter weitestgehendem Erhalt der Bausubstanz (LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 82).

---

39 Ein Optimierungsgebot besagt, dass der Belang auf jeden Fall berücksichtigt werden muss, wenn nicht andere noch gewichtigere Belange entgegenstehen, welche auch einem Optimierungsgebot unterliegen. Diese Bewertung erfolgt auch durch Abwägung (UBA, 2003 p. 152, JUST, 1996, p. 37). KRAUTZBERGER und STUER (2004, p. 923) sprechen im Rahmen der Bevorzugung von Optimierungsgeboten in der Abwägung von der Notwendigkeit einer „Art Komfortabwägung, welche emotionales Engagement verlange“. Nach JUST (1996, p. 60; ebenso BATTIS et al., 2005, p. 41) sind die Ziele der Raumordnung als Optimierungsgebote zu verstehen, welche keiner planerischen Gestaltungskraft unterliegen. Sie unterliegen nur insofern einer planerischen Abwägung, um einen optimalen Interessensausgleich zu schaffen (Anpassung).

Mit der Einführung des §13a BauGB 2007 besteht die Möglichkeit eines verkürzten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung, welche die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Inhalt haben. Unmittelbares Ziel der Einführung ist die Verminderung der Flächeninanspruchnahme (DIFU, 2006, p. 5)<sup>40</sup>.

### **Baunutzungsverordnung (BauNVO)**

Flankierend zu den Gesetzestexten kann nach der Festlegung der Nutzung der Siedlungsfläche in Bebauungsplänen zudem die BauNVO eingesetzt werden. Insbesondere die Festlegungen zum Maß der baulichen Nutzung (§§16-21 BauNVO) und zur Bauweise (§§22f BauNVO) beeinflussen die Intensität und Dichte der Flächennutzung (UBA, 2003, p. 155).

### **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)**

Ziel des Gesetzes ist die gesetzliche Normierung einer frühzeitigen und umfassenden Erfassung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen von Vorhaben, Plänen und Programmen nach einheitlichen Grundsätzen (§1 Nr. 1 UVPG). Zentrale daraus ableitbare Instrumente stellen die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die strategische Umweltprüfung dar (SUP).

### **Raumordnungsgesetz (ROG)**

Das Raumordnungsgesetz dient zusammen mit den Landesplanungsgesetzen der Länder als Rechtgrundlage der Raumordnungsplanung. Zentrales Element ist die Verankerung einer nachhaltigen Raumentwicklung als oberste Leitvorstellung (§1 I 2 ROG). Daran anknüpfend verpflichten die Grundsätze der Raumordnung (§2 II 2 ROG) zu

- einer Sicherung der Freiraumstruktur und dem Schutz vor Zersiedelung (Nr. 2, 6),
- einer räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit mit Ausrichtung auf die zentralen Orte (Nr. 2) sowie
- einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei einem generell sparsamen Umgang mit Boden sowie der Wiederherstellung von Bodenfunktionen. Ebenso sind die Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung sowie andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu berücksichtigen (Nr. 2, 6).

Wichtig ist bei einer Betrachtung der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme, dass bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen innerhalb der planerischen Abwägung legitim auch anderen planerischen Grundsätzen Vorzug gegeben werden kann (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen §2 II Nr. 4 ROG). Problematisch stellt sich zudem dar, dass nach §1 IV BauGB nur die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung strikt bindend sind, nicht jedoch die Grundsätze. Die bundesgesetzlichen Grundsätze müssen somit zunächst durch Träger der Landes- oder Regionalplanung in Raumordnungsplänen durch verbindliche Vorgaben (Ziele) festgelegt bzw. für den Adressaten konkretisiert werden (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 95).

<sup>40</sup> zur Vertiefung: SPANNOWSKY, HOFMEISTER, 2007

## 2.6.2 Planerische Steuerungsinstrumente

### 2.6.2.1 Instrumente auf Rechtsgrundlage des BNatSchG

Das zentrale Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege stellt die verpflichtende, flächendeckende Landschaftsplanung (§§8ff BNatSchG) als Fachplanung des Naturschutzes dar. Ihre Aufgabe (§9 I BNatSchG) ist die Analyse und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft und daraus abgeleitet die Erstellung eines flächigen Entwicklungskonzeptes zur Identifikation von Raumnutzungskonflikten durch bestehende oder geplante Nutzungen (HEILAND et al., 2006, p. 28). Ziel ist es, dadurch eine erhöhte Integration von Naturschutzbelangen in boden- und flächenbeanspruchenden Planungen zu erreichen (SCHMALHOLZ, 2003, p. 85), da die Landschaftsplanung im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen ist (§1a II Nr. 1, §1 VII BauGB). Jedoch wirkt sich auf die standortsteuernde Wirkung der Landesplanung aus, dass oft erst mit der Analyse begonnen wird, wenn bereits mit der Arbeit an Plänen begonnen wurde. Dadurch kann die Landschaftsplanung zu einem bloßen Sammeln von Abwägungsmaterialien degradiert werden (JESSEL, TOBIAS, 2002, p. 41)<sup>41</sup>. Auch haben fehlende gesetzliche Regelungen über eine verpflichtende Übernahme von Aussagen in die Bauleitpläne zur Folge, dass diese oft nur eine Voraussetzung für die Aufstellung darstellt, die Ausweisung neuen Baulandes jedoch nicht erschwert.

Ein weiteres Steuerungsinstrument des BNatSchG stellt die Ausweisung von Schutzgebieten (§20 II BNatSchG) dar. Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparks<sup>42</sup> sowie Naturdenkmäler oder geschützte Landschaftsbestandteile sind Arten von Schutzgebieten. Sie sind hinsichtlich ihrer Steuerungskraft zu unterscheiden. Naturschutzgebiete (§23 BNatSchG) – ebenso nationale Naturmonumente (§24 IV BNatSchG) – unterbinden von ihrer Definition her eine Flächeninanspruchnahme. Jegliche Zerstörung, Beschneidung oder Veränderung dieser ist grundsätzlich verboten (§23 II BNatSchG). Nationalparks dienen dem großräumigen Schutz weitestgehend unzerschnittener Räume von besonderer Eigenart (§24 I 1 BNatSchG). Aufgrund ihrer geringen Fläche (ca. 10.000 km<sup>2</sup>, 2007)<sup>43</sup> kommt ihnen nur eine geringe Bedeutung als Steuerungsinstrument zu (HEILAND et al., 2006, p. 48). Aus Landschaftsschutzgebieten kann hingegen aufgrund §26 I Nr. 1 BNatSchG eine unmittelbare Steuerungswirkung abgeleitet werden. Danach werden sie zum Erhalt, zur Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter ausgewiesen. Auch für Landschaftsschutzgebiete besteht ein Veränderungsgebot vor allem hinsichtlich von Maßnahmen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zum Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft (§26 II BNatSchG i.V.m. §5 I BNatSchG). Alle anderen Eingriffe sind nach Maßgabe zulässig. Insgesamt wirken sie standortsteuernd bezüglich der Bauvorhaben im Außenbereich<sup>44</sup>.

41 vor allem bei der Einbindung landschaftsplanerischer Belange im Rahmen der Sekundärintegration (JESSEL, TOBIAS, 2002, p. 41f)

42 Nationalparks, Landschaftsschutzgebiete und Biosphärenreservate werden in Summe als Großschutzgebiete bezeichnet.

43 destatis.de

44 Die generelle Bedeutung bei der Aufstellung von Bauleitplänen hingegen wird diskutiert (CARLSEN, FISCHER-HÜFTLE, 1993; LANGER et al., 1993; HEILAND et al., 2006, p. 48ff).

Naturparks (§27 BNatSchG) dienen einer Verbindung des Schutzes von regional bedeutsamen Kulturlandschaften mit gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzungsansprüchen (HEILAND et al., 2006, p. 53). Sie setzen sich überwiegend aus Landschafts- oder Naturschutzgebieten zusammen (§27 I Nr. 2 BNatSchG). Neben dem Schutzgedanken soll in diesen eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt werden (§27 I Nr. 5 BNatSchG). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Naturparkpläne generell auf einem regionalen Konsens beruhen. Somit müssen sie ohne einen Eingang in die Landschaftsplanung in der gesamtäumlichen Planung nicht berücksichtigt werden (HEILAND et al., 2006, p. 55). Biosphärenreservate (§25 BNatSchG) dienen dem großräumigem Erhalt von Kulturlandschaften, welche „einen bestimmten Ökosystemtyp bzw. Ökosystemtypengefüge von internationaler Bedeutung repräsentieren“ (HEILAND et al., 2006, p. 53ff). §25 III BNatSchG legt fest, dass sie wie Landschafts- oder Naturschutzgebiete zu schützen sind. Beide betrachteten Schutzgebiete entfalten per lege (§27 I Nr. 5; §25 I Nr. 3 BNatSchG) eine Standortsteuerung der Flächeninanspruchnahme. Daneben verpflichtet die Eingriffsregelung (§§14f BNatSchG) bei unvermeidbaren Eingriffen in Natur und Landschaft durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen (§15 II BNatSchG) zu einer flächenhaften „Sicherung der Werte und Funktionen des Natur- und Landschaftshaushalt(s)“ (HEILAND et al., 2006, p. 42). Ist ein Eingriff nicht durch Ersatz- oder Ausgleichmaßnahmen zu kompensieren, so ist er unzulässig, sofern dem Naturschutz in der Abwägung Vorrang zukommt (§15 V BNatSchG). Die Eingriffsregelung stellt kein direktes Steuerungsinstrument dar, kann jedoch indirekt über ihr Schutzziel zu einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme beitragen (HEILAND et al., 2006, p. 42). Gleichwohl besitzt sie Auswirkung auf die statistische Größe der Flächeninanspruchnahme, da die Ausgleichsflächen den Erholungsflächen zugeordnet werden (s. 1.1).

### **2.6.2.2 Instrumente auf Rechtsgrundlage des ROG und BauGB**

#### **Regionalplan (§8 I 1 Nr. 2 ROG)**

Der Regionalplan stellt die unterste raumordnerische Planungsebene der Raumnutzung dar. Mit ihm erfolgt die raumordnerische Steuerung der Siedlungsentwicklung (DOMHARDT, 2005, p. 231). Als Schnittstelle zwischen Landesentwicklungsplan (LEP) und den kommunalen Bauleitplänen verfügt er über die Möglichkeit, bereits im Vorfeld kommunal übergreifend Flächennutzungskonflikten entgegenzuwirken (BMVBS, 2006, p. 22). Auch innerhalb von Flächenmanagementansätzen zählt der Regionalplan mit seinem Siedlungs- und Freiraumkonzept zu den wichtigsten Steuerungsinstrumenten einer nachhaltigen Flächenentwicklung (PÜTZ, 2006, p. 185), da er das zentrale und rechtsverbindliche Planwerk von bewältigten Flächennutzungskonflikten darstellt (BMVBS, 2006, p. 24). Durch seine hohe materiell-rechtliche Bindungswirkung für die kommunale Ebene und seine raumordnerische Koordinationsfunktion (MATTERN, WÄLDE, 2006, p. 119) wird dem Regionalplan eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung einer nachhaltigen, flächensparenden Regionalentwicklung zugeschrieben (UBA, 2003, p. 118; FLACKE, 2003, p. 39; BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 5). Mit Hilfe des ihm zur Verfügung stehenden Instrumentariums, z.B. durch die Ausweisung von Vorranggebieten, Grünzäsuren, Grünzügen oder Angabe von Wohndichten sowie weiteren siedlungsstrukturellen Festlegungen, wirkt er nach §4 I ROG rahmensetzend (UBA, 2003, p. 242; DOMHARDT, 2005, p. 231) und steuernd auf die Bauleitpläne (MATTERN, WÄLDE, 2006, p. 119).

Vor allem die mengen- und standortbezogene Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für bestimmte Funktionen bietet die Möglichkeit einer Steuerung der Flächeninanspruchnahme (Positivsteuerung). Die indirekte Steuerung (Negativsteuerung) mittels Instrumenten der Freiraumstruktur bietet sich vor allem für Gebiete mit hohem Siedlungsdruck an. Insbesondere regionale Grünzüge erhalten eine bedeutende quantitative und qualitative Steuerungsfunktion (DOMHARDT, 2005, p. 231). Problematisch ist, dass regionale, flächenhafte Ausweisungen immer räumlich unkonkretisiert sind, weswegen die direkte Wirksamkeit für nachfolgende Planungen oftmals eingeschränkt ist. Besonders der Übergang von Freiraumsetzungen zu Siedlungen leidet an mangelnder Bestimmtheit (DOMHARDT, 2005, p. 234ff). Richtwerten wird eine hohe Steuerungskraft zugewiesen, da sie eine konkrete Mengensteuerung der Flächeninanspruchnahme vornehmen können (GEYER, 1999, p. 184). Sie sind als Optimierungsgebote anzusehen (EINIG, SPICKER, 2002, p. 151). Von Seiten der Kommunen wird jedoch bemängelt, dass diese einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellen (GEYER, 1999, p. 184). Auch werden Vollzugsdefizite der Kommunen kritisiert, welche vor allem auf die Normenunklarheit vieler Raumordnungspläne, z. B. in Form von Soll-Zielen, zurückzuführen sind. Dies widerspricht den gesetzlichen Anforderungen einer Eindeutigkeit der Vorgaben. Zudem wird ein mangelnder Einsatz des vorhandenen Instrumentariums zur Beschränkung der Flächeninanspruchnahme der Regionalplanung konstatiert. Regionalplänen in Bundesländern mit kommunal verfasster Regionalplanung wird aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Akzeptanz und Kooperation der Gemeinden eine geringe Steuerungswirkung zugewiesen (BBR, 2007, p. 27ff; JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 114; EINIG et al., 2002, p. 150). Generell ist die Regionalplanung auf die kommunale Umsetzung angewiesen, da sie keine Vollzugskompetenzen besitzt (ZIMMERMANN, 2003, p. 38).

### **Flächennutzungsplan (§§5-7 BauGB)**

Flächennutzungspläne enthalten die Umsetzung übergeordneter Pläne der Landes- und Regionalplanung (§1 IV BauGB) und dienen gleichzeitig als zentrales Instrument zur Vorbereitung und Lenkung nachfolgender, örtlicher Planungen der Bodennutzung. Nach §5 I BauGB besitzt der Flächennutzungsplan die Aufgabe, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den vorsehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen für das gesamte Gemeindegebiet darzustellen. Er weist diejenigen Gebiete aus, welche prinzipiell für zukünftige Bebauungen in Frage kommen (UBA, 2003, p. 231) und ist somit sowohl ein Steuerungsinstrument für Neuausweisungen von Siedlungsflächen als auch zur Bestandsicherung von Bodennutzungen (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 15; BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 5). Mit seiner Vorsorge-, Gestaltungs- sowie Koordinierungsfunktion kann folglich dem Flächennutzungsplan eine tragende Rolle bei der Umsetzung einer nachhaltigen Nutzung der Ressource Fläche zugewiesen werden (HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 22; TROGE et al., 2004, p. 89). Ihm kommt damit sowohl eine räumliche als auch eine quantitative und qualitative Steuerungsfunktion zu (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 11). Nach §5 II Nr. 10 BauGB können Gemeinden innerhalb eines Flächennutzungsplans zudem Schutzflächen für Boden, Natur und Landschaft festlegen, um eine Inanspruchnahme bislang ungenutzter Flächen zu verhindern. Rechtlich gesehen stellt der Flächennutzungsplan eine Selbstbindung der Gemeinden dar, da er aufgrund fehlender parzellenscharfer Festlegung

nicht rechtsverbindlich ist und somit keine Rechtsbindung gegenüber Dritten erzeugt. Aus ihm heraus sind jedoch nach §8 II BauGB die rechtsverbindlichen Bebauungspläne so zu entwickeln (Entwicklungsgebot), so dass der Flächennutzungsplan indirekt Rechtsverbindlichkeit entfaltet und ihm eine strategische Rolle zuteil wird (BIZER, 1998, p. 25f; LANGENHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 72; HOFMEISTER, 2005, p. 87; BUNZEL, MAYER, 1996, p. 15). Mit seinem rechtsstaatlich legitimierten, förmlichen Verfahren besitzt er unter Einbeziehung verschiedener Akteure und der Fachplanung zudem eine erhöhte Steuerungsfunktion gegenüber Einzelinteressen und eine erhöhte Planungssicherheit als informelle Pläne (BIZER, 1998, p. 197ff).

Aufgrund der Tatsache, dass viele Flächennutzungspläne aus den Jahren 1970 bis 1990 stammen, ist in diesen oftmals noch kein nachhaltiger Umgang mit der Ressource Fläche verankert. Dennoch bilden diese die Grundlage für aktuelle Bebauungspläne. Daraus ist nur unschwer zu folgern, dass Belangen des Flächen- und Lebensraumschutzes nicht immer die notwendige Beachtung geschenkt wird. Umso mehr gilt es, dies bei den anstehenden Neuauflagen zu berücksichtigen. Oft wird die mangelnde Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans darauf zurückgeführt, dass durch das BauGB 1998 eine „Rückführung staatlicher Kontrollmechanismen“ stattfand, womit die Genehmigungserfordernis durch die Aufsichtsbehörde für die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne weggefallen ist (SCHMALHOLZ, 2005, p. 115f). Problematisch bei der Erarbeitung eines Flächennutzungsplanes stellt sich die Tatsache dar, dass der Bedarf zukünftiger Flächennutzung aufgrund prognostischer Unsicherheiten<sup>45</sup> und seines komplexen Ursachengefüges (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 73) abgeschätzt werden muss. Aufgrund dessen beinhaltet der Flächennutzungsplan nur eine Annäherung an den zukünftigen Bedarf unter Berücksichtigung des Eintritts verschiedener Szenarien und weist deshalb oftmals zu viel denn zu wenig aus (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 220f). Flächennutzungspläne wirken somit sowohl standort- als auch mengen- und qualitätssteuernd auf die bauliche Nutzung.

### **Bebauungsplan (§§8ff BauGB)**

In Anlehnung an die Vorgaben des Flächennutzungsplanes wird innerhalb des Bebauungsplanes die (bauliche) Nutzung parzellenscharf rechtsverbindlich festgesetzt. Inhaltlich regelt er die Zulässigkeit von Vorhaben im Planungsgebiet (BIZER, 1998, p. 27). In welchem Maße eine Festsetzung erfolgt, ist abhängig von §9 BauGB und der BauNVO (s.o.). Neben baulichen Festlegungen kann Flächenschutz auch durch die Festsetzung von Gebieten für den Rückhalt und die Versickerung von Niederschlagswasser (§9 I Nr. 14 BauGB), zur Pflege und Entwicklung von Boden und Landschaft (§9 I Nr. 20 BauGB), für von Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und Flächen zum Schutz vor Umwelteinwirkungen (§9 I Nr. 24 BauGB) erfolgen. Ähnliche Festsetzungen können innerhalb des Flächennutzungsplanes getroffen werden (§5 I Nr. 6, 10 BauGB). Vorhabens- und Erschließungspläne (§12 BauGB; auch vorhabenbezogener Bebauungsplan) stellen einen Sonderfall des Bebauungsplanes dar, da bei diesen die planerischen Tätigkeiten zumeist eigenständig von einem Investor durchgeführt werden und deren Ausarbeitung speziell auf den direkten Vollzug ausgerichtet sind (BIZER, 1998, p. 27).

---

45 zur Schwierigkeit einer prognostischen Abschätzung des Flächenbedarfs: HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 27f.

Bebauungspläne können auch außerhalb von Festsetzungen in Flächennutzungsplänen Neuausweisungen tätigen. Diese können innerhalb oder angrenzend an bebauete Gebiete stattfinden (§34 BauGB), jedoch nur, wenn sie sich in Art und Maß der Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche in die vorhandene Umgebung einfügen und die Erschließung gesichert ist (§34 I BauGB)<sup>46</sup>. Nach Maßgabe von §35 BauGB sind auch Vorhaben getrennt von bestehenden Siedlungsflächen (Außenbereich) erlaubt. Generell gilt der Außenbereich jedoch als schützenswert und für die Bebauung nicht freigegeben (HOFMEISTER, 2005, p. 88).

### **Regionaler Flächennutzungsplan (§8 IV ROG)**

Aufgrund der zunehmenden raumstrukturellen Verflechtungen vor allem in verdichteten Räumen bietet §8 IV ROG die Möglichkeit im Rahmen der kommunalisierten Regionalplanung bzw. dem Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden einen gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen. Hierdurch werden Regionalplan und Flächennutzungsplan in einem Planwerk vereint.

### **Informelle Planungsansätze**

Wegen der Komplexität der Umsetzung einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme kommt es auch hierbei zum Einsatz informeller Planungsinstrumente. Vor allem auf regionaler Ebene wird zur Entwicklung von siedlungspolitischen Zukunftsperspektiven oder der Aufstellung von siedlungspolitischen Handlungskonzepten zu einem Zusammenspiel von informellen Planansätzen (TROGE et al., 2003, p. 89) und formellem Ordnungsinstrumentarium (Regionalplan) geraten. Nichtsdestotrotz kommt es für ein Gelingen auch hierbei auf den freiwilligen Einsatz und den Umsetzungswillen auf der kommunalen Ebene an (TUROWSKI et al., 1999, p. 143f). Berechtigterweise wird angeführt, dass die Verwendung informeller Planungsansätze kritisch beäugt werden sollte, da der Einsatz von Dialog- und Kommunikationsstrukturen nicht mit einem erhöhten ökologischen Einfluss gleichzusetzen ist (WIECHMANN, 2006, p. 16).

Generell wird das vorhandene Planungsinstrumentarium für geeignet bezüglich der Umsetzung einer nachhaltigen Flächennutzung gehalten (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 95, p. 112; UBA, 2003, p. 231). Gleichwohl wird bemerkt, dass eine Vielzahl von Planungsträgern von diesem nur unzureichend Gebrauch macht. Neben den vorgestellten Regelungen wird eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert. Herausragend innerhalb der Diskussion ist eine Verschärfung des Ordnungsrechts durch die Einengung der planerischen Entscheidungsspielräume oder eine Beeinflussung der Abwägung durch Ge- oder Verbote (SCHMALHOLZ, 2005, p. 141). Beispielhaft kann hierfür die Einführung verbindlicher Zielvorgaben der Flächenausweisung für die Bauleitplanung (TUROWSKI et al, 1999, p. 132, 139) und die Forderung einer Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene genannt werden (APEL et al., 2001, p. 278; HARDT, 1996, p. 134).

---

<sup>46</sup> Auf Grundlage der Festlegung von Bauflächen in Flächennutzungsplänen im Außenbereich kann die Kommune bebauten Gebieten im Außenbereich den Status von im Zusammenhang festgelegten Gebieten zuweisen. Der Flächennutzungsplan entfaltet somit rechtliche Wirkungen (HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 26).

### 2.6.3 Ökonomische Steuerungsinstrumente

Ziel des Einsatzes ökonomischer Instrumente ist das Erreichen einer komplementären Wirkung zu planerischen bzw. planungsrechtlichen Instrumenten unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Nachfrager bzw. Anbieter von Flächen innerhalb eines finanzpolitischen Rahmens handeln (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 175f). Durch sie soll unter Einbezug von Opportunitätskosten „flächenpolitisch nachhaltigkeitskonformes Verhalten finanziell belohnt bzw. entsprechend schädliches Verhalten finanziell bestraft werden“ (KRUMM, 2005, p. 307). Dabei kann zwischen steuerlichen, akteurspezifischen und finanziellen Lenkungsinstrumenten unterschieden werden. Trotz der Aktualität und Intensität der Diskussion um den Einsatz ökonomischer Instrumente sowie der fehlenden Unbestrittenheit ihrer Einführung kam es noch nicht dazu (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 260f).

#### **Grunderwerbssteuer**

Auf Grundlage des Verkaufspreises von Grundstücken wird die Grunderwerbssteuer von den Ländern erhoben. Aus flächenpolitischer Sicht wird bemängelt, dass dadurch aufgrund geringerer Grundstückspreise mit zunehmender Zentrumsentfernung die Revitalisierung von Branchen oder die Wiedernutzung von leerfallenden Gebäuden im Bestand unverhältnismäßig verteuert wird. Die herrschende Reformdebatte fordert eine generelle Abschaffung der Grunderwerbssteuer zugunsten einer Umsatzsteuer auf Baugrundstücke und Neubauten oder die Einführung einer Flächenverbrauchssteuer für die Neuinanspruchnahme von Flächen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 175f).

#### **Grundsteuer**

Die Grundsteuer ist eine bundesgesetzlich geregelte, den Kommunen vollständig zufließende Grundstückssteuer. Sie orientiert sich am Einheitswert von Grundstücken und Gebäuden und an einem gemeindlich festgesetzten Hebesatz. Negativ bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist die Nichteinbeziehung von Ein- und Zweifamilienhäusern mit einer Grundstücksfläche von unter 1.500m<sup>2</sup>. Auch hierfür wird eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert<sup>47</sup> (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 177ff; SCHMALHOLZ, 2003, p. 153).

#### **Handelbare Flächenausweisungszertifikate (-kontingente) (FAZ)**

Ziel handelbarer Flächenausweisungszertifikate ist eine Mengensteuerung der Neuausweisung durch die zeitliche Festlegung einer Höchstgrenze kommunaler Baulandausweisung auf Bundes- oder Landesebene. Diese werden in Zertifikateform nach einem

---

47 So diskutieren u.a. die Vertreter der Wohnungswirtschaft eine am Bodenwert orientierte Grundsteuer. Das UBA spricht sich für eine Flächennutzungssteuer aus, deren Erhebungssatz die Naturbeeinträchtigung der Flächennutzung berücksichtigt. Des Weiteren wird auch der Einsatz kombinierter Bodenwert- und Flächennutzungssteuer für möglich angesehen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 191) oder die Einführung einer landesweiten Flächennutzungssteuer in Form einer Versiegelungssteuer. Kritik bezüglich angeführter Vorschläge bezieht sich vor allem auf die Akzeptanz und Bemessungsgrundlagen der Instrumente (KRUMM, 2004, p. 121). Des Weiteren wird eine Erhöhung der Stellung der Grundsteuer im Gegensatz zur Gewerbesteuer im kommunalen Finanzsystem als Möglichkeit gewertet, die finanziellen Anreize einer Flächeninanspruchnahme von Kommunen zu mindern (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 191).



Schlüssel auf die Kommunen verteilt. Kommunen können demnach nur noch so viele Flächen ausweisen, wie sie Ausweisungsrechte besitzen. Will eine Kommune mehr Bauland ausweisen, dann kann sie von anderen Kommunen Flächenausweisungsrechte zukaufen. Durch die zertifikatfreie Innenentwicklung wird die Reduzierung der Neuinanspruchnahme unterstützt (KRUMM, 2004, p. 14, 33). Kritisiert wird jedoch, dass rechtliche Probleme auftreten können (z. B. mit der kommunalen Planungshoheit) und der Verwaltungsaufwand zu hoch ist<sup>48</sup>.

### **Baulandausweisungsumlage (BLAU)**

Die Baulandausweisungsumlage versucht die Kosten der Baulandausweisung zu beeinflussen. Grundgedanke ist die Abführung eines Umlagebetrages bei einer Ausweisung von den Kommunen an das Land oder den Bund, bemessen am jeweiligen Flächenumfang. Zur Reduzierung der kommunalen Kosten wird das Umlageaufkommen an die Kommunen über einen interkommunalen Einwohnerschlüssel zurückverteilt („BLAU-Basismodell“) (KRUMM, 2005, p. 307f). Dadurch, dass innerörtliche Flächen nicht der Umlage unterliegen, soll es zu einem quantitativen Rückgang der Neuinanspruchnahme zu Gunsten der Innenentwicklung kommen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 179ff; KRUMM, 2005, p. 308). Im Ergebnis einer modellhaften Anwendung scheint die Einführung einer Baulandausweisungsumlage an der Akzeptanz zu scheitern<sup>49</sup>.

### **Versiegelungsabhängige kommunale Abgaben**

Ziel dieser Abgaben ist die Schaffung finanzieller Anreize zur Reduzierung von Neuversiegelungen, zur intensiveren Nutzung bereits versiegelter Flächen bzw. zur Entsiegelung. Dabei wird die Einführung einer Neuerschließungsabgabe, einer Versiegelungsabgabe bzw. versiegelungsabhängigen Abwasserabgabe für private Nutzer und Investoren angedacht. Erstere zielt auf eine quantitative Verringerung der Flächeninanspruchnahme ab, letztere auf einen schonenden Umgang mit Flächen in qualitativer Hinsicht, indem es auf eine Reduzierung der Neuversiegelung schon in Anspruch genomener Flächen hinwirkt. Negativ bezüglich einer Einführung wird die erstmalige Festlegung der Höhe des Abgabesatzes gesehen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 214ff; SCHMALHOLZ, 2002, p. 156).

### **Finanzielle Fördermaßnahmen**

Innerhalb des Nationalen Strategischen Rahmenplans (NSP)<sup>50</sup> der Bundesrepublik existieren sowohl innerhalb des Konvergenzziels (ehemals Ziel 1) als auch des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (ehemals Ziel 2) Fördermöglichkeiten durch den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) bezüglich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Innerhalb beider Ziele stellt Wiedernutzung von Brachflächen einen förderpolitischen Ansatz dar (BMWI, 2007, p. 63, 80)<sup>51</sup>. Des Weiteren

48 [www.bbr.bund.de/BBR](http://www.bbr.bund.de/BBR)

49 ebda.

50 nationale Grundlage für die EU-Strukturförderung innerhalb der Förderperiode 2007- 2013

51 So bietet die JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) u.a. verbilligte Kredite für Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung an. Eingesetzt werden können diese z.B. innerhalb von Stadtentwicklungsfonds. Innerhalb von Deutschland wird derzeit der Einsatz von Stadtentwicklungsfonds im Rahmen eines ExWoSt Forschungsfeld „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ im Rahmen von Modellvorhaben erprobt ([www.bbr.bund.de/BBR](http://www.bbr.bund.de/BBR)). Stadtentwicklungsfonds werden als ein Instrument zur Einschränkung von Umsetzungsmängeln zwischen Interessen der Immobilienwirtschaft und öffentlicher Akteure gesehen (KRIESE, 2008, p. 333).

ren besteht die Möglichkeit, im Rahmen der Städtebauförderung („Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Soziale Stadt“) finanzielle Zuweisungen zu erhalten. Die Aufgabenschwerpunkte der Städtebauförderung liegen in der Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren sowie der Wiedernutzung von Brachflächen. Sie werden als wichtige Steuerungsinstrumente angesehen, da ihnen, neben direkten Fördereffekten, auch Multiplikatoreffekte bezüglich einer Innenentwicklung zugeschrieben werden (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 236; BUNDESREGIERUNG, 2002A, p. 302). Weiterhin kommt es im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zur Förderung der Dorferneuerung und somit auch zu einer Stärkung des Ortskerns und der Innenentwicklung<sup>52</sup>. Weitere Fördermöglichkeiten erschließt die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, welche z. B. die Modernisierung brachliegender Industrie- und Gewerbeflächen unterstützt (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 25).

### **Reform des kommunalen Finanzausgleichs**

Im Rahmen einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs sollen Ausgleichszahlungen die durch einen kommunalen Ausweisungsverzicht entgangenen Einkünfte kompensieren (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 194). Somit soll ein finanzieller Anreiz für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme erfolgen. Die Steuerungswirkung wird aber aufgrund zu gering abgebildeter Opportunitätskosten als marginal eingeschätzt (KRUMM, 2004, p. 85; SCHMALHOLZ, 2005, p. 159).

## **2.6.4 Informationsinstrumente**

Mangelnde Information über die Folgen der Flächeninanspruchnahme, alternative Standorte oder das Fehlen allgemeiner Flächeninformationen werden oft als Ursache für Flächenneuanspruchnahme gesehen. HEILAND et al. (2006, p. 111) verweisen in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit von (Flächen-)Informationssystemen, um eine stärkere Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange innerhalb von planerischen Entscheidungen zu erreichen. Gleichzeitig dienen diese der Aufklärung, Sensibilisierung und Information von Öffentlichkeit und Politik (SIEDENTOP, 1999, 170f; SIEDENTOP, 2006, p. 70; FLACKE, 2006, p. 107) sowie als Grundlagen eines regionalen oder kommunalen Flächenmanagements (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 169). Zudem liefern sie einen wichtigen Beitrag für ein Monitoring und üben somit eine Kontroll- und Frühwarnfunktion aus (SIEDENTOP, 2006, p. 70). Beispielhafte Informationsinstrumente sind Bauflächen-/Brachflächenkataster, welche zur Beratung von Innenentwicklungsmaßnahmen herangezogen werden können (UBA, 2003, p. 248). Auch Geographische Informationssysteme (GIS) sind häufig angewandte Informationsinstrumente, da sie Flächendaten in räumliche Zusammenhänge mit anderen Daten setzen. Generell werden fehlende

---

<sup>52</sup> Auf Basis des Rahmenplans der GAK kommt es zur Erstellung der Rahmenlegung für den „Nationalen Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013“, welche in Zusammenhang mit den Rahmenprogrammen der Bundesländer als Grundlage für die EU-Förderung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fungiert, so dass sich dadurch zusätzliche Förderquellen erschließen (BMELV, 2006).

Informationsinstrumente nicht auf einen Mangel an Daten zurückgeführt, sondern vor allem auf eine nicht fachgerechte Aufbereitung und daraus resultierend einer unzureichenden räumlichen, sachlichen und zeitlichen Aussageschärfe. Um dem vorzubeugen, werden indikatorenbasierte, zentral zugängliche Informationssysteme vorgeschlagen (SIEDENTOP, 1999, p. 163f, 176). Im Rahmen des REFINA-Forschungsvorhabens wurden im Projekt „Flächenbarometer“ (s. 1.4) Indikatoren zur Erfassung und Bewertung quantitativer und qualitativer Flächeninanspruchnahme ermittelt.

Ein wichtiges, bereits vorhandenes Informationsinstrument stellt die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dar. Sie dient der Überprüfung von mittelbaren und unmittelbaren Umweltauswirkungen von Vorhaben (§1 UVPG)<sup>53</sup>. Ihr Ergebnis ist abwägungsrelevant innerhalb der Prüfung über die Zulässigkeit eines Vorhabens. Inhaltlich zielt die UVP auf eine Risikoanalyse ab, jedoch ohne Klärung der Frage, wie hoch das Risiko ist, welches eingegangen werden soll oder darf. Sie ist eher als eine Umweltvorsorge zu sehen, als eine aktive Bekämpfung der Umweltbeeinträchtigungen. Der vorhabenbezogene Charakter ist zugleich größter Kritikpunkt an der UVP, da ihr vorgeschaltete Planungen und Verfahren wie z.B. die Raumordnungsplanung oder Flächennutzungspläne von einer Prüfung ausgeschlossen sind. Weiterhin gilt die UVP oftmals als überfordert bezüglich einzelner Vorhaben sowie ungenau aufgrund einer auf unbestimmten Rechtsbegriffen basierenden Umweltbewertung. Kritik bezieht sich auch auf die zeitliche Differenz zwischen den Ergebnissen der UVP und der Prüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, so dass die Ergebnisse der UVP oft zu spät in Entscheidungen einfließen (HEILAND et al. 2006, p. 75, 77f, 82).

Die Nachteile der UVP als einem rein vorhabenbezogenem Informationsinstrument sollten durch die verpflichtende Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme kompensiert werden. Ziel der SUP ist es, mittels eines formalen, systematischen und umfassenden Prozesses die „Auswirkungen von politischen Entscheidungen, Plänen und Programmen auf die Umwelt“ (HEILAND et al. 2006, p. 81) zu ermitteln und zu bewerten. Dadurch soll die Umweltrelevanz von Entscheidungen frühzeitig erkannt und somit eine gleichrangige Abwägung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange (HEILAND et al. 2006, p. 81) gewährleistet werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass trotz der äußerst verschiedenen und kontrovers diskutierten Steuerungsinstrumente Einigkeit darüber herrscht, dass nicht ein Instrument allein eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bewirken kann, sondern nur ein kombinierter Einsatz Aussicht auf Zielerfolg hat (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 41; GLOGER, LEHLE, 2006, p. 127). Begründet wird dies damit, dass ein Instrument allein es nicht schafft, sämtliche Intentionen des Flächenausweisungsverhaltens zu kompensieren (SCHMALHOLZ, 2005, p. 222). Zielführend hingegen sei es vielmehr, „jede unerwünschte Verhaltensweise mit einem adäquaten Instrument“ (SCHMALHOLZ, 2005, p. 222) steuern zu können. Für eine synoptische Gegenüberstellung der Steuerungswirkung von verschiedenen Instrumenten wird auf die Literatur verwiesen<sup>54</sup>. Fest-

53 Ihr Geltungsbereich bezieht sich auf den Bau von Industriezonen für Industrieanlagen sowie Städtebauprojekte für sonstige bauliche Anlagen ab einer Größe von 10 ha.

54 so DOSCH et al., 2006 p. 206ff; HEILAND et al., 2006; LOSCH et al., 1999; SCHMALHOLZ, 2005, p. 133f, 159f, 219ff; TUROWSKI et al., 1999; UBA, 2003

zuhalten bleibt, dass trotz der Vielzahl der angesprochenen Instrumente und vor allem der hohen Popularität ökonomischer Steuerungsinstrumente dennoch den raumplanerischen Instrumenten eine „Leitplankenfunktion“ zugewiesen wird (KRUMM, 2004, p. 15; EINIG et al., 2002, p. 151).

## **2.7 Die ganzheitliche Umsetzung einer flächensparenden Raumentwicklung – Nachhaltiges Flächenmanagement**

Die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung soll mit Hilfe eines ganzheitlichen Flächenmanagements geschehen. Dabei kommt es zur Steuerung der Bodennutzung, -ordnung und des -marktes mittels Berücksichtigung und Abstimmung von flächenpolitischen Strategien, Instrumenten und Maßnahmen unter Kooperation all jener Akteure, welche mit der „planerischen Vorbereitung und Umsetzung von Bauvorhaben beschäftigt sind“ (DOSCH et al., 2006, p. 202). Dies bedeutet nicht die Einführung einer gänzlich neuen Umsetzungsform. Meist werden die übergeordneten Aufgabenfelder wie Raumanalyse, Planung und Umsetzung bereits vollzogen, jedoch meist unverbunden, weswegen der Vernetzungsgedanke dieser Handlungen im Flächenmanagement zentral ist (SIEDENTOP, 2006, p. 70). Oberziel des Flächenmanagements stellt die Verbindung von Akteursinteressen mit Verfahren und Instrumenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung formeller und informeller Instrumente dar (DOSCH et al., 2006, p. 202). Die Ausgestaltung der Instrumente erfolgt dabei in Form eines Policymixes, also einer Kombination aus planungsrechtlichen, ökonomischen, marktorientierten und finanzpolitischen Ansätzen (GLOGER, LEHLE, 2006, p. 127).

Generell existiert eine Unterscheidung von kommunalem und regionalem Flächenmanagement: Die Aufgaben des kommunalen Flächenmanagements umfassen die Steuerung des Bodenmarktes, der Bodenpreise und der Bodenordnung sowie der Flächenentwicklung, -mobilisierung und -vermarktung. Den Kern stellt ein haushälterisches Bodenmanagement dar, welches Strategien zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme, der Wiedernutzung von Leerständen und Brachen, der Schaffung einer optimalen städtebaulichen Dichte, aber auch des Erhalts und der Vernetzung klimatisch bedeutender Freiflächen umfasst (DOSCH, 2006, p. 34). Wichtige Maßnahmen sind hierbei die Erfassung und ständige Fortschreibung innerörtlicher Potentiale sowie deren Berücksichtigung im Planungsprozess und verstärkte Bemühungen zur Aktivierung dieser Potentiale. Alle Aufgabenbereiche werden in bestehende planerische Prozesse integriert (HENSOLD, 2006, p. 110). Regionales Flächenmanagement knüpft am kommunalen Flächenmanagement an und stellt eine Schnittstelle von Regionalplanung, Regionalmanagement und interkommunalem Kooperationsmanagement dar. Es soll dabei, basierend auf einer ganzheitlichen Strategie, die Koordination unter den beteiligten Organisationen verbessern und so zu einer Kombination und Verknüpfung von rahmensetzender Ordnungsplanung mit einer (projektzentrierten) Umsetzungsorientierung beitragen. Durch diesen Ansatz sollen die negativen Aspekte einer projektorientierten Planung und der traditionellen Gesamtplanungen mit einem weitreichenden Gestaltungsanspruch, aber mangelnder Umsetzungsfähigkeit aufgehoben werden (s. 3.3.2).

Der Erfolg hängt dabei aber nicht alleine von dem Zustandekommen einer dialogorientierten Zusammenarbeit ab, sondern vielmehr in der Lösung räumlicher Probleme und der Zuwendung zu kritischen Themenfeldern wie z.B. den Verteilungskonflikten. Zudem überschneiden sich zwischen der Regionalplanung und dem Flächenmanagement viele Akteure, weswegen ein Zugewinn des Flächenmanagements lediglich hinsichtlich der Projektorientierung anzunehmen ist (ENIG, 2003, p. 108ff). ENIG (2003, p. 109) sieht in der steigenden Anzahl von Kooperationsprojekten bereits den Grundstein für ein regionales Flächenmanagement. Problematisch bezüglich eines regionalen Flächenmanagements werden jedoch die noch geringe politische Zustimmung sowie die generelle Problematik von Kooperationen und Steuerungswirkung gesehen.

## 2.8 Exkurs: Flächeninanspruchnahme Wohnen

Die hohe Bedeutung der GuF-Fläche Wohnen als Verursacher einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme wurde bereits in Kapitel 2.4 dargestellt. Auslöser für den flächenhaften Anstieg der Wohnnutzung sind gestiegene Wohnflächenansprüche und die gestiegene Beliebtheit individueller Wohnformen, wie dem 1-Personen-Haushalt (Anstieg 1991-2012 um 6,9%<sup>55</sup>) oder dem flächenintensiven Einfamilienhaus als unangefochtenem Wohnleitbild in Deutschland (BRÜHL et al., 2006, p. 44, 64)<sup>56</sup>. Resultat ist ein stetiger Anstieg der Wohnungs- bzw. Haushaltszahlen. 2012 gab es in Deutschland 40,7 Mio. Haushalte (+15% seit 1991<sup>57</sup>). Räumlich werden flächenintensive Wohnformen vor allem im suburbanen und ländlichen Bereich gebaut. Verschärfend für diesen Prozess wirkte eine gering nachfrageorientierte städtische Planung, welche ihren Fokus auf den Mietwohnungsbau legte (NORDALM, 2008, p. 43). Weiterhin beeinflusst die Eigentumsituation die Höhe der Flächeninanspruchnahme: Wohnflächen im eigenen Besitz sind um fast 50% flächenintensiver als in Mietwohnungen (WALTERSBACHER et al., 2006, p. 76).

In Deutschland kann generell von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt gesprochen werden (BMVBS, 2007A, p. 49). Nichtsdestotrotz kommt es zu Wohnungsdruck aufgrund von Zuwanderung in wirtschaftsstarken Räumen (z.B. Region München, Rhein-Neckar) und daraus resultierend zu steigenden Bauland- und Mietpreisen sowie einer fehlenden Anzahl preiswerter Wohnungen für sozial schwächer Gestellte. Eine bevorzugt praktizierte Möglichkeit zur Entspannung des Wohnungsmarktes ist eine Erhöhung des Angebots durch den Bau neuer Wohnungen. Aufgrund des hohen Nutzungsdrucks und den gegebenen Wohnansprüchen betreffen derartige Entwicklungen nicht nur die Kernstädte, sondern auch all diejenigen Kommunen im Umland, welche Siedlungsflächen ausweisen können. Eine solche Wohnungspolitik führt zu Spannungen zwischen Investoren, Wirtschaftsförderern und Kommunen auf der einen Seite,

55 destatis.de

56 In diesem Zusammenhang gilt es natürlich auch, die „klassischen“ Determinanten des Wohnens und der Wohnstandortwahl zu beachten: Einkommen, Beruf, Bildung und Sozialstruktur der Wohnungssuchenden und die Sozialstruktur des Zielquartiers (BRÜHL et al., 2006, p. 56).

57 destatis.de

bereits ansässigen Bewohnern und naturnahen Interessensgruppen auf der anderen Seite. Erstere bevorzugen eine Ausweisung aufgrund positiver wirtschaftlicher Effekte. Ansässige und naturnahe Interessensgruppen versuchen aus Eigennutz und ökologischen Gründen neue Wohnsiedlungen zu vermeiden (KILLISCH, SIEDHOFF, 2005, p. 60). Neben Regionen mit Siedlungsdruck existieren in Deutschland zudem Regionen mit Angebotsüberhang vor allem aufgrund einer stagnierenden oder negativen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung (sog. schrumpfende Regionen/Städte)<sup>58</sup>. Eine automatische Reduktion der Flächeninanspruchnahme und eine Nutzung im Bestand wären eine schlüssige Folgerung für die Siedlungsentwicklung, welche aber nicht umgesetzt werden. Trotz Schrumpfungs-/Stagnationstendenzen weisen Kommunen neue Siedlungsflächen aus, in der Hoffnung auf positive, wirtschaftliche und demographische Entwicklungen. Soziale Entmischungsprozesse sind eine Folge, aber auch brachliegende Flächen, verfallene Gebäude und Leerstände in der Kernstadt, ebenso erhebliche finanzielle Infrastrukturkosten für die Kommunen (KILLISCH, SIEDHOFF, 2005, p. 60). Positiv begleitend wirken jedoch zunehmende Reurbanisierungstendenzen (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 257) im Sinne einer „Wiederentdeckung innenstadtnahen Wohnens“ (BRÜHL et al., 2006, p. 65). So kann von einer in sich widersprüchlichen Dualität von Sub- und Reurbanisierung gesprochen werden.

Aus obiger Darstellung lässt sich folgern, dass in beiden Ausgangssituationen kaum im Sinne einer nachhaltigen und flächenschonenden Stadtentwicklung gehandelt wird. Es bleibt die Frage offen, wie sich die Wohnflächennachfrage zukünftig weiterentwickeln wird. Eine plausible Abschätzung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme durch Wohnen erfordert neben einer räumlichen und zeitlichen Berücksichtigung der absoluten Bevölkerungszahl auch die der Bevölkerungsstruktur und den daraus resultierenden Haushaltsgrößen. Große Hoffnungen werden hierbei auf eine sich selbst regulierende Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch den demographischen Wandel und den damit verbundenen Rückgang der Bevölkerung gesetzt. Dies ist jedoch kritisch zu hinterfragen, konnte doch dargestellt werden, dass Flächeninanspruchnahme unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung erfolgt und selbst in Schrumpfungsregionen Dekonzentrations- und Suburbanisierungstendenzen weiter anhalten (WALTERSBACHER et al., 2006, p. 82). Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung als für den Wohnungsmarkt bedeutsame Bestandteile des demographischen Wandels vollziehen sich zudem räumlich und zeitlich uneinheitlich: Es wird weiterhin Regionen geben, welche „jünger“ sind und Bevölkerungszuwachs verzeichnen, und somit differierende Wohnansprüche zu „alternden“ Regionen besitzen. Aufgrund der Zunahme kleinerer Haushaltsgrößen und den hierbei höheren Pro-Kopf Wohnflächenansprüchen, meist jedoch im Mietwohnungsbau, ist von einem Anstieg der Wohnflächennachfrage im Mietwohnungsbau auszugehen. Ältere Personen haben jedoch oftmals auch aufgrund einer familiären Eigenheimsituation hohe Pro-Kopf-Wohnflächen (NORDALM, 2008, p. 41; WALTERSBACHER et al., 2006, p. 72). Die Abnahme junger Familien mit Eigenheimwunsch hingegen kann durch eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zuträglich werden. Insgesamt

---

<sup>58</sup> Definitiv wird Schrumpfung, hier am Begriff Stadtschrumpfung, als „die negative Änderung einer oder mehrerer statistischer Größen einer Stadt“ bezeichnet (KILLISCH, SIEDHOFF, 2005, p. 60), welche in wechselseitiger Beziehung zueinander stehen und einen zirkulär-kumulativen Negativprozess auslösen (KILLISCH, SIEDHOFF, 2005, p. 60).

ist von einer zukünftig sinkenden Zunahme der Wohnflächenansprüche auszugehen. Wohnungsmarktprognosen gehen davon aus, dass „klassische“ Schrumpfungsbereiche wie Mecklenburg-Vorpommern sich dennoch mit steigenden Wohnflächen konfrontiert sehen müssen. Gleichzeitig weisen viele dieser Regionen erhöhte Leerstände im Geschosswohnungsbau auf. Hauptsächlich in Ostdeutschland ist der Geschosswohnungsmarkt gesättigt, eine Befriedigung der zukünftigen Wohnflächenbedürfnisse bezieht sich somit auf den Eigenheimbau. In Westdeutschland wird die Wohnflächennachfrage sowohl über den Bau von Ein-/Zweifamilienhäusern als auch von Mehrfamilienhäusern (Eigentums- und Mietwohnungen) befriedigt werden (WALTERSBACHER et al., 2006, p. 72, 79, 88ff). Das BBSR geht in diesem Zusammenhang jedoch davon aus, dass eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsflächen für Wohnen langfristig auf 10 ha pro Tag gelingen kann. Dies ist aber nur möglich, wenn individuelle Wohnwünsche, speziell für Ältere und Familien (JÖRISSEN, COENEN, 2007, p. 257; RAUTERBERG, 2008, p. 232), im Innenbereich generiert und zukünftig freiwerdende Wohnungen im Bestand wiederbelegt werden (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 144; NORDALM, 2008, p. 41). Zusammengefasst: eine bedarfsgerechte, nachfrageorientierte Bestandsentwicklung. Daneben sind die dennoch notwendigen Siedlungsflächen besser in den Bestand zu integrieren, grenzen doch nur rund 25% der neuen Siedlungsflächen an den Bestand an (BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 145).

Mittlerweile wird eine Vielzahl an Strategien, Instrumenten und Maßnahmen zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme durch Wohnen diskutiert (u.a. BUNDESREGIERUNG, 2008, p. 151; LOSCH, 1999; HEILAND et al., 2005; GÄRTTLING, 2008; RAUTERBERG, 2008). Unbestritten ist dabei die Bedeutung des Flächenrecyclings, einer Erhöhung der Nutzungsintensität bereits in Anspruch genommener Flächen im Sinne einer Nachverdichtung durch Baulückenschließung, Ausbau von Dachgeschossen und Aufstockung von Gebäuden sowie einer Wiedernutzung von bestehenden Gebäuden im Sinne einer Objektsanierung (BRÜHL, 2008, p. 63). Aber auch qualitative Aufwertungen im Sinne einer nutzerorientierten Freiraumplanung (HEINEMANN et al., 2008, p. 203) bieten Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Vor allem städtische Schrumpfungsprozesse bieten durch naturnahe Zwischennutzungen auf freien Flächen die Möglichkeit, das Wohnumfeld und die Lebensqualität zu verbessern und damit viele Vorteile des Häuschens im Grünen in der Stadt zu generieren. Somit können Suburbanisierungstendenzen abgebaut oder durch den Abriss im Geschosswohnungsbau auch individuelle Wohnformen auf bereits genutzten Flächen entwickelt werden (HEILAND, 2005, p. 192f; NORDALM, 2008, p. 43). Generell wird der Wohnungsbau als die bedeutsamste Folgenutzung von innerstädtischen Brachflächen und somit auch der Innenentwicklung bewertet (DOSCH, 2006, p. 35; BRÜHL et al., 2006, p. 51).

# 3 Planung im Zentrum des Flächenverbrauchs

## 3.1 Planung in der Definition von Betriebswirtschaftslehre und Raumordnung

„Planung ist ein von Planern auf der Grundlage (zumeist) unvollkommener Information durchgeführter, grundsätzlich systematischer und rationaler Prozess zur Lösung von Entscheidungsproblemen unter Beachtung subjektiver Zielvorstellungen“ (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 2). Demnach steht im Mittelpunkt der betriebswirtschaftlichen Definition von Planung der Prozess der Vorbereitung von Entscheidungen und Handlungen (ADAM, 1996, p. 3). Mit steigender zeitlicher Reichweite, Informationsbedarf, Umweltunsicherheit, Komplexität und Innovationsgrad der Planung nimmt die Notwendigkeit der Planung zu, zugleich erhöhen sich jedoch auch die Schwierigkeiten ihrer Durchführung (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 2f). SCHNEEWEISS (1991, p. 1f) definiert Planung ähnlich, betont jedoch weniger den Prozess, sondern eher das Ergebnis und die Auswirkungen der Planung sowie deren präskriptiven Charakter. Er versteht Planung „als Gestaltung zukünftiger Ereignisse“ im Sinne einer gedanklichen „Vorwegnahme künftigen Handelns“. KREIKEBAUM (1997, p. 16) betont zusätzlich noch den kollektiven Charakter von Planung, indem er sie als eine „zukunftsbezogene Tätigkeit verschiedener Planungsträger in Organisationen“ versteht.

Tabelle 6: Planungsarten

Merkmal	Planungsart
Planungsgegenstand	Potential-, Programm-, Prozessplanung
Informationsstand	Planung bei Sicherheit, Unsicherheit, Spielsituationen
Häufigkeit	Einmal-, Routineplanung
Anlass	extern o. intern veranlasste Planung; reaktive, proaktive Planung
Planungsträger	Individual-, Gremienplanung
Geltungsbereich	Gesamt-, Bereichs-, Stellenplanung
Funktionsbereich	Absatz-, Produktions-, Investitions-, Finanzplanung
sachliche Reichweite	strategische, taktische, operative Planung
zeitliche Reichweite	langfristige, mittelfristige, kurzfristige Planung
sachliche Koordination	Simultan-, Sukzessiv-, hierarchische Planung
zeitliche Koordination	Total-, Anschluss-, rollierende Planung

Quelle: KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 15; eigene Darstellung

Der Plan stellt eine schriftliche Fixierung der innerhalb der Planung erarbeiteten Ziele und der zu ihrer Erreichung notwendigen Aktionen dar. Ein Plan hält also fest „wer, was, warum, womit, bis wann und unter welchen Annahmen erreichen soll“, damit das mit der Planung verfolgte Ziel bestmöglich erreicht werden kann (KREIKEBAUM, 1997, p. 16). Ein Plan muss dabei nicht endgültiger Natur sein und kann auch ein individu-



ell strukturierbares Verzeichnis gegenseitig aufeinander einwirkender Entscheidungen darstellen (HENTZE, BROSE, 1985, p. 15). Planung lässt sich nach dem Untersuchungsobjekt unterscheiden (KREIKEBAUM, 1997, p. 16) und kann durch das Zusammenspiel bestimmter Merkmale klassifiziert werden (s. Tabelle 6).

Planung aus Sicht der Raumordnung wird definiert als „ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum“<sup>59</sup> (FÜRST, RITTER, 2005, p. 765) zur Lösung bestimmter Probleme. Probleme definieren sich dabei über das Objekt, Handlungsziele insbesondere durch den steuerungstheoretischen Hintergrund. Diese systematische Vorgehensweise ist jedoch nur möglich, wenn klare Leitvorstellungen oder Leitbilder über Handlungsziele vorliegen (FÜRST, RITTER, 2005, p. 765; SPITZER, 1995, p. 13; ALBERS, 1999, p. 30). Nach DÖRNER (2003, p. 236) bedeutet planen die gedankliche Untersuchung der Konsequenzen einzelner Aktionen, ihrer Verbindungen untereinander und der Folgen dieser Aktionsketten. Er sieht „Planung als Probehandeln“, zu verstehen als das Auffinden von Übergängen zwischen „Abbildungen gegenwärtiger und zukünftiger Realitäten“ (SELLE, 2005, p. 94). Die Art der Vorgehensweise ist dabei nicht festgelegt, ebenso resultiert aus dem Auffinden von Übergängen keine Verfolgungspflicht (SELLE, 2005, p. 94).

Raumplanung wird als ein politisch-administrativer Prozess verstanden „zur Erstellung von Plänen und Programmen (...), unter Berücksichtigung von zusammenfassenden, überörtlichen und übergeordneten Zielen zur Ordnung und Entwicklung des Raumes“ (FÜRST, RITTER, 2005, p. 765) sowie zur Schaffung der Voraussetzungen für die Planverwirklichung<sup>60</sup>. Raumplanung erfolgt somit zielgerichtet, zukunfts- und handlungsorientiert. Sie findet unter Ausgleich von konfliktären Zielen, Einzelinteressen und Gemeinwohlbelangen statt<sup>61</sup>, weswegen der Konsensfindungsprozess ein wesentlicher Bestandteil der Planung ist (SPITZER, 1995, p. 15). Objekt der räumlichen Planung ist der Raum. Räumliche Planung und Raumplanung werden im Folgenden synonym verwendet.

---

59 Dies stellt jedoch nur eine Definition von Planung dar, wenngleich auch die meist angewandte. Zur Diskussion und Mannigfaltigkeit des Planungsbegriffes: SELLE, 2005, p. 85f.

60 Ähnlich wie bei einer allgemeinen Planungsdefinition existiert auch bezogen auf die räumliche Planung kein eindeutig abgrenzbarer Begriff. TUROWSKI (2005, p. 893) zweifelt generell die Erfordernis eines Begriffes Raumplanung an, da dies „aus dem dezentralen Planungssystem, wie es in seiner Differenziertheit den verfassungsgemäßen Ebenen des Staatswesens entspricht“ nicht zwingend ableitbar ist. Trotz der Diskussion um Inhalt und Bedeutung des Begriffs der Raumplanung wird dieser in Forschung, Lehre und Planungspraxis verwendet.

61 Danach ist jede Gesellschaft bestrebt, ihren Lebensraum mit den verfügbaren Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen und ihre Lebensbedingungen dadurch zu optimieren. Folglich ist jede menschliche Tätigkeit verbunden mit untereinander komplementär, konträr oder sich überlagernden Raumsprüchen und folglich auch die Flächennutzung. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer „systematischen und vorausschauenden, d.h. planvollen Bewirtschaftung des gesamten Lebensraumes auf der Grundlage gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leitlinien“ (TUROWSKI, 2005, p. 894).

## 3.2 Planung im betriebswirtschaftlichen Sinne

### 3.2.1 Vom System zum Modell: Planung aus entscheidungstheoretischer Sicht

Anlass und zugleich Ausgangspunkt von Planung ist der bestimmte Zustand eines Systems, welcher von internen Akteuren für unbefriedigend erachtet wird bzw. aufgrund von externen Vorgaben unakzeptabel geworden ist. Diese Abweichung zwischen einem verbesserungsfähigen und einem angestrebten Zustand wird als Problem bezeichnet. Zur Lösung des Problems oder zumindest zur Annäherung an den angestrebten Zustand ist es notwendig, Entscheidungen zu fällen und durchzusetzen. Folglich wird das Problem auch als Entscheidungsproblem bezeichnet. Aufgabe der Planung ist es, dieses Entscheidungsproblem zu lösen, indem sie Alternativen zur bestmöglichen Erreichung des Zielzustandes ermittelt (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 2).

Vor diesem Hintergrund bilden zwei Aspekte die Grundlagen einer jeden Planung: erstens eine Beschreibung des Systems, welches es zu gestalten gilt und das zugleich die Grundlage von Maßnahmen bildet: das Objektsystem. Zweitens eine Erfassung des Systems, welches den Ausgangspunkt zur Beurteilung unterschiedlicher Maßnahmen darstellt: das Wertesystem. Auf dem Wertesystem basierend erfolgen eine Selektion des Objektsystems und einzelner Aktionen sowie eine Anordnung der Alternativen nach ihrer Vorziehwürdigkeit (Präferenzrelation). Dabei nimmt das Wertesystem durch seine auf einem oder mehreren Zielkriterien basierenden Bewertung sowohl Einfluss auf die Ausgestaltung des Objektsystems als auch auf die Auswahl an Alternativen (SCHNEEWEISS, 1991, p. 2, 57, 71f). Es bestimmt die Prämissen einer Entscheidung und somit die Informationsgewinnung und –verarbeitung (BAMBERG et al., 2008, p. 2). Objekt- und Wertesystem entwickeln sich somit in Abhängigkeit voneinander. Ziele definieren sich dabei aus einem bestimmten Mangel, unbefriedigenden Alternativen, strategischen Zielen oder externen Vorgaben (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 56).

Generell beinhaltet jedes System eine Menge an Objekten, welche über verschiedenartige Beziehungen miteinander verbunden sind (SCHOLL, KLEIN, 2004, p. 29). Objekte stellen beschreibbare, von anderen Objekten abgrenzbare Einheiten dar und können materieller oder immaterieller Art sein. Die Beschreibung von Objekten erfolgt anhand von Attributen (Merkmalen). Die Verknüpfung von Objekten durch Beziehungen (Relationen) geschieht über die Attributausprägungen der Objekte. Eine empirische Erfassung von Attributen und Relationen erfolgt aufbauend auf einer Operationalisierung theoretischer Konstrukte. Dabei ist die Zuordnung von Attributausprägungen zu den Objekten oftmals nicht eindeutig, da unvollkommene Information die Bestimmtheit beeinflusst<sup>62</sup> (SCHNEEWEISS, 1991, p. 34ff). Objekte können auch mit sich selbst in Beziehung stehen, wenn sich ihre Attributausprägungen im Verlauf der Zeit verändern. Der Zustand eines Systems ist somit die Beziehung all seiner Objekte mit ihren ausgestalteten Attributen zu einem Zeitpunkt (SCHNEEWEISS, 1991, p. 18ff). Startpunkt einer Planung stellt die Systemgrobanalyse dar. Darin werden das System, seine Objekte, At-

---

62 Unschärfe hängt dabei auch von der Exaktheit der Operationalisierung der Begrifflichkeiten der Attributausprägungen ab (SCHNEEWEISS, 1991, p. 35).

tribute und Relationen erfasst. Dies erfolgt unter Auswahl des für den Planungszweck relevanten Realitätsausschnittes (Systemabgrenzung) und der für das interessierende System relevanten Objekte (Objektabgrenzung) und Attributeigenschaften von Objekten (Stratenabgrenzung) (s. Abbildung 9).

Neben dieser Systemanalyse erfolgt eine Grobstrukturierung des Systems, indem man die für die Planung besonders wichtig erscheinenden Attribute und Relationen herausstellt. Somit wird dem System durch die Abbildung eine Struktur zugrunde gelegt, wobei die Abbildung als Modell<sup>63</sup> an sich wiederum einem System entspricht (SCHNEEWEISS, 1991, p. 53). Modelle stellen somit abstrahierte Systeme dar und dienen als Hilfsmittel zur Erklärung und als Grundlage zur Veränderung von Systemen (ADAM, 1996, p. 60f). Entscheidungsmodelle dienen der Abbildung und Lösung von Entscheidungsproblemen und besitzen eine zentrale Rolle innerhalb der Planung (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 37). Modelle werden sowohl für das Objekt- als auch das Wertsystem erstellt. Das Objektsystem wird innerhalb von Entscheidungsmodellen oftmals auch Entscheidungsfeld genannt (SCHNEEWEISS, 1991, p. 54, 71f). Die Art und Intensität der Abstraktion des Entscheidungsmodells steht in Abhängigkeit vom Ziel und Objekt der Planung sowie von subjektiven Einstellungen des Modellbildners<sup>64</sup>. Folglich existiert nicht nur eine Möglichkeit für die Aufstellung eines Modells und die Lösung eines Problems (ADAM, 1996, p. 65f). Werden über die Abstraktion hinaus zusätzliche Modellreduzierungen mit dem Ziel einer Erleichterung der Entscheidungsfindung vollzogen, so spricht man von Relaxation<sup>65</sup>.

Abstraktions- und relaxationsübergreifend werden Modellstrukturierungen vorgenommen, welche das Problem vereinfacht darstellen und zur Lösung handhabbarer machen sollen. Zwei grundsätzliche Arten werden dabei unterschieden: Dekomposition und Hierarchisierung. Innerhalb ersterer kommt es zur Zerlegung des Problems in handhabbare Teilprobleme, sie kann aber auch tiefergehend auf Objekt- oder Attributebene stattfinden. Sie empfiehlt sich vor allem bei relativ unabhängigen Teilproblemen. Eine Lösung des Gesamtproblems beruht letztendlich auf einer Rekonstruktion der Teillösungen auf der Gesamtproblemebene (SCHNEEWEISS, 1992, p. 62f, 65). Die Hierarchisierung hingegen verfolgt das Ziel einer immer stärker detailliert werdenden hierarchischen Strukturierung des Problems, also einer Unterteilung der Gesamtplanung in verschiedene Teilplanungen. Eine übergeordnete Planung wird dabei Top-Planung, eine untergeordnete Planung Basis-Planung benannt. Die Top-Planung setzt oftmals die Rahmenbedingungen und ist eher langfristig orientiert. Die Basis-Planung orientiert sich eher an operativen Handlungserfordernissen. Beide stehen oftmals in Abhängigkeit zueinander, was als Top-down bzw. Bottom-up Beeinflussungen bezeichnet wird. Generell kann eine Hierarchisierung des Planungssystems „nach dem Aggregationsniveau, der Zeit, dem Zustand, der Information und der Bewertung“ erfolgen (SCHNEEWEISS, 1992, p. 62, 76f, 82f).

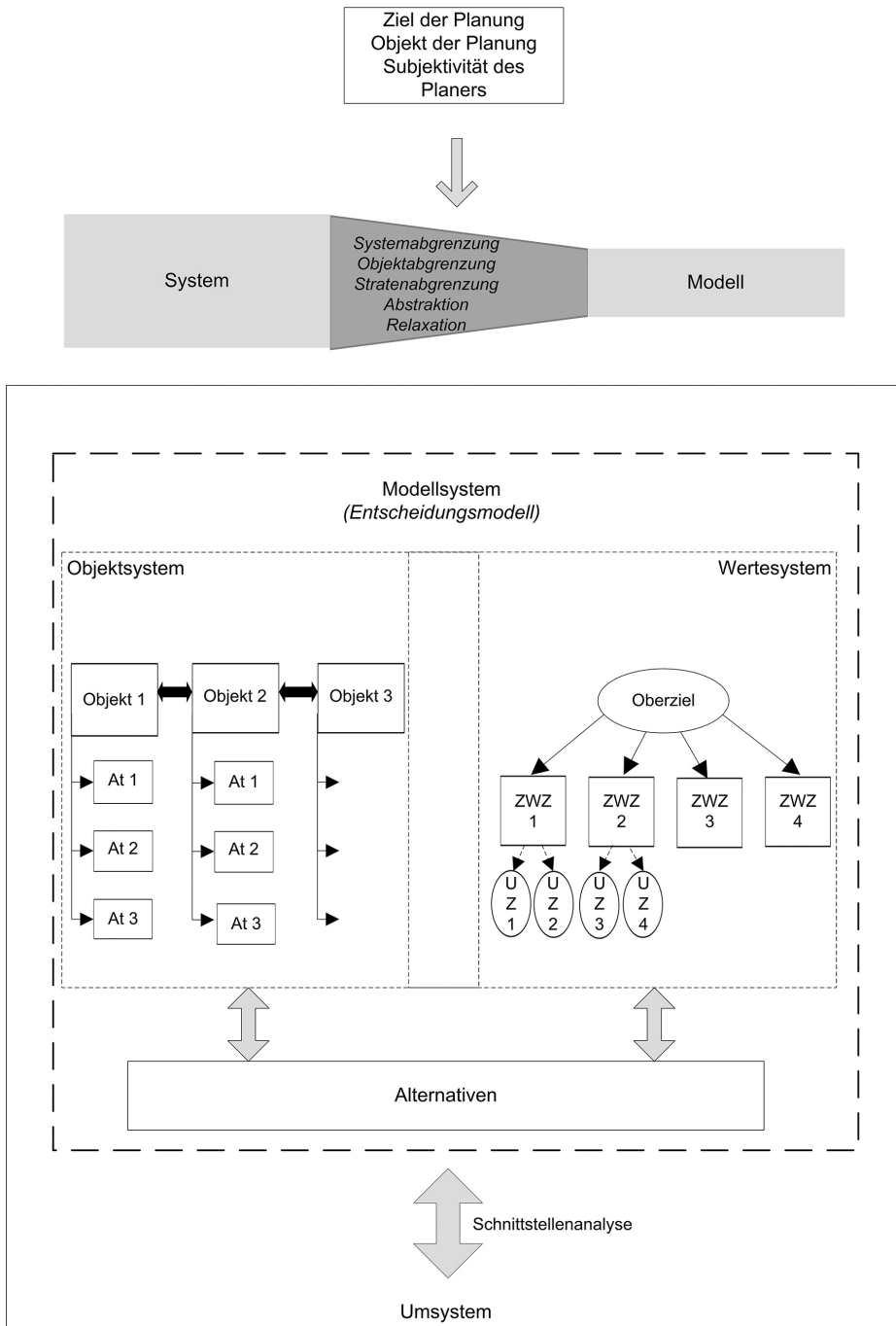
---

63 Erfolgt eine vollständige Abbildung des Systems, spricht man von isomorphen, ansonsten von homomorphen Modellen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 30).

64 zur Subjektivität von Modellen: LAUX, 2005, p. 59ff

65 Eine Relaxation kann z.B. eine Vereinfachung der sprachlichen Darstellung (Oberbegriffe) sein (SCHNEEWEISS, 1992, p. 4).

Abbildung 9: Vom System zum Modell: Entscheidungsmodell mit hierarchischem Wertsystem



(At=Alternative, ZWZ=Zwischenziel, UZ=Unterziel). Quelle: Eigene Darstellung

Die Analyse des Objektsystems gliedert sich in eine Innen- und eine Außenanalyse. Die Außenanalyse verfolgt das Ziel einer Untersuchung des Systemumfelds, sowie dessen Beziehung zum Objektsystem (Schnittstellenanalyse)<sup>66</sup> (SCHNEEWEISS, 1991, p. 54). KLEIN und SCHOLL (2004, p. 11) bezeichnen dieses Systemumfeld auch als Umsystem und seine Ausprägungen als Umweltzustände bzw. Szenarien, welche auf die für das Problem relevanten Ausprägungen fokussiert sind. Die Umwelt beeinflusst das Ergebnis unabhängig vom Entscheidungsträger, weswegen der Entscheider Informationen über die Umwelt benötigt (BAMBERG et al., 2008, p. 18). Auch hier liegt meist unvollkommene Information über den Umweltzustand und seiner Reaktionen auf die Entscheidung vor (LAUX, 2005, p. 22). Die Innenanalyse betrachtet den Aufbau, die Dynamik und die Aktionsmöglichkeiten des Objektsystems. Innerhalb des Systemaufbaus werden die relevanten Objekte, deren Attribute und Relationen untereinander festgelegt. Eine Betrachtung der Systemdynamik verfolgt das Ziel einer Darstellung der Wirkungen von veränderten Attributen und Relationen auf das System. Diese Wirkungen sind als die Konsequenzen bzw. Ergebnisse einer Alternativenwahl zu verstehen und fließen in die Bewertung von Alternativen ein (LAUX, 2005, p. 21; SCHNEEWEISS, 1991, p. 56). Die Analyse der Aktionsmöglichkeiten verfolgt das Ziel einer Selektion von Maßnahmen, welche zur Problemlösung geeignet sind und durch den Entscheider beeinflusst werden können. Zur Lösung des Problems ist es wichtig, dass sich die Alternativen gegenseitig ausschließen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 8f).

Die Analyse des Wertesystems dient der Überprüfung der Möglichkeit, Aktionen nach ihrer Zielerreichung anzuordnen, basierend auf einer Bestimmung und Messung der der Anordnung zugrunde gelegten Zielkriterien. Einem Wertesystem liegen oftmals mehrere Ziele zugrunde, welche in unterschiedlicher Beziehung zueinander stehen<sup>67</sup>. In solchen Fällen spricht man von Zielsystemen. Zielsysteme beruhen zumeist auf einer Operationalisierung von allgemeinen Zielen in Ober-, Zwischen- und Unterziele. Die Ziele müssen möglichst vollständig, messbar, redundanzfrei und unabhängig sein sowie möglichst vollständig die Aspekte des eventuell darüber liegenden Ziels ausschöpfen. Werte- und Zielsystem sind dabei nicht identisch (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 60; SCHNEEWEISS, 1991, p. 57ff)<sup>68</sup>. Erst durch „Wertebeziehungen zwischen den Zielen“ (SCHNEEWEISS, 1991, p. 68) werden aus Zielsystemen Wertesysteme.

### 3.2.2 Die Phasen der Planung

Typischerweise wird der Planungsprozess in drei Phasen eingeteilt, welche in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen: die Phase der Problemfeststellung und -definition, die Phase der Alternativenermittlung sowie die der Bewertung und Auswahl von Alternativen. Die Problemfeststellung und -definition basiert auf internen oder exter-

66 Bezogen auf das Verhältnis der Objekte zur Außenwelt unterscheidet man (zur Außenwelt) offene Systeme und (von der Außenwelt) abgeschlossene Systeme (SCHNEEWEISS, 1991, p. 25f).

67 Ziele können unabhängig, konfliktär oder komplementär in Beziehung zueinander stehen (ebda, p. 58f).

68 In diesem Zusammenhang wird zudem zwischen Instrumental- und Fundamentalzielen unterschieden. Die Erreichung eines Instrumentalzieles dient zur Realisierung eines höheren Ziels (Fundamentalziel). Bei der Aufstellung eines Zielsystems gilt es, Instrumentalziele durch Fundamentalziele zu ersetzen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 121).

nen Anregungsinformationen, welche aus der Vergangenheit resultieren oder sich auf die Zukunft beziehen. Diese erste Phase kann in drei Teilphasen unterteilt werden: die Problemerkennntnis, die Problemanalyse und die Problemformulierung. Innerhalb der Problemerkennntnis erfolgt eine Erfassung der Problemsituation, der Dringlichkeit einer Problemlösung sowie der Ziele, welche mit der Problemlösung verbunden sind. Innerhalb der Problemanalyse gilt es, Wirkungszusammenhänge und Veränderungsmöglichkeiten aufzudecken. Mittels der Problemformulierung erfolgt eine Beschreibung des Zustandes, der verfolgten Ziele und der zu beachtenden Restriktionen. Ziel der zweiten Phase ist es, auf Basis der bis dahin gewonnenen Erkenntnisse Handlungsalternativen zu suchen und deren Problemwirksamkeit zu beurteilen. Die dritte Phase dient der letztendlichen Auswahl einer Alternative (= Entscheidung) anhand einer Bewertung der jeweiligen Zielerfüllung der Alternativen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 13ff). ADAM (1996, p. 31f; ebenso HENTZE, BROSE, 1985, p. 18) sieht den Planungsprozess an dieser Stelle noch nicht als beendet an, sondern erst nach der Planrealisierung und der Plankontrolle.

### **3.2.3 Die Akteure der Planung**

Generell unterscheidet man drei Personengruppen innerhalb des Planungsprozesses: der Planer bzw. die Planungsgruppe, die Entscheidungsträger und die Betroffenen. Der Planer bzw. die Planungsgruppe setzt sich mit der strukturellen Gestaltung der Planung auseinander und ist für die Durchführung der Planung verantwortlich. Entscheidungsträger haben die Aufgabe mittels einer Entscheidung eine Festlegung der zu realisierenden Maßnahme(n) vorzunehmen<sup>69</sup>. Die Personengruppe der Betroffenen wird noch weiter unterteilt in diejenige Gruppe, welche die Alternative umsetzt, und diejenige, welche von der Umsetzung betroffen ist. Innerhalb der Gruppen selbst laufen wiederum Entscheidungsprozesse ab (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 1; SCHNEEWEISS, 1992, p. 9ff). Auch Entscheidungsträger und Planer können Betroffene sein.

### **3.2.4 Stellung der Planung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre**

KLEIN und SCHOLL (2004, p. 1) schreiben der Planung eine zentrale Stellung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre zu, da sie ein Kernelement des menschlichen Wirtschaftens und somit auch innerhalb der Unternehmensführung einen Hauptbestandteil darstellt. Unternehmensplanung, als eine den funktionalen Unternehmensbereichen übergeordnete Planung, dient der Absicherung gegen wirtschaftlichen Misserfolg (ADAM, 1997, p. 3) und somit der Sicherung des Unternehmensbestandes (HENTZE, BROSE, 1985, p. 32). Sie fungiert als Grundlage der Bestimmung der Unternehmensziele und -strategie unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitszielen (KREIKEBAUM, 1997, p. 20; HENTZE, BROSE, 1985, p. 32). Zur Lösung eines Entscheidungsproblems müssen die durch die Planung gewonnenen Pläne oder Plansysteme mit Hilfe geeigneter Organisationsstrukturen

---

<sup>69</sup> Den Entscheidungsträgern wird dabei auch die Aufgabe zugewiesen, die Planung mit den notwendigen (Präferenz-)Informationen zu versorgen, welche sie oftmals von den Betroffenen erhalten (SCHNEEWEISS, 1992, p. 10).

umgesetzt bzw. durchgesetzt werden. Somit stellt die Unternehmensorganisation den Rahmen für den arbeitsteiligen Vollzug der zur Planerfüllung durchzuführenden Arbeiten dar<sup>70</sup>. Des Weiteren gilt es, für die Durchführung der Teilaufgaben in den verschiedenen Unternehmensbereichen das geeignete Personal zu beschäftigen sowie während der Planrealisierung den Fortschritt der Planerfüllung zu kontrollieren. Gegebenenfalls müssen bei Abweichungen geeignete Maßnahmen zur Korrektur durchgeführt werden bzw. bei größeren Abweichungen Planänderungen oder Planneuaufstellungen vorgenommen werden. Der dargestellte Prozess wird als Managementprozess bezeichnet. Hierbei wird Planung als ein den gesamten Managementprozess begleitender Prozess angesehen, der bestehende Planungen einer ständigen Überprüfung unterzieht und die der Planung zur Informations- und Alternativenselektion zugrunde gelegten Prämissen überprüft. Planung und Kontrolle werden somit immer mehr vermischt (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 20f).

### **3.3 Theoretische Grundlagen der räumlichen Planung**

#### **3.3.1 Ziele und Aufgaben der räumlichen Planung**

Ziel der Raumplanung ist die Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Raums (§1 ROG). Sie wird als ein Instrument zur „gesellschaftlichen Problembearbeitung und Steuerung“ gesehen, indem sie Informationsgrundlagen verbessert und Problemlösungen generiert und somit zugleich politische Handlungsspielräume erweitert<sup>71</sup> (FÜRST, RITTER, 2005, p. 766f). Raumplanung geschieht unter Berücksichtigung vorhandener räumlicher Strukturen, Relationen zwischen Strukturobjekten und deren zeitlichen Veränderungen. Raumplanung soll subsidiär zum Markt wirken und die von ihm „vernachlässigten, langfristigen und kollektiven sowie monetär nicht bewertbaren Belange nach gesellschaftlichen Zielen (...) ordnen, entwickeln und (...) sichern“ (FÜRST, RITTER, 2005, p. 766). Gleichwohl können Restriktionen der Planung marktwirksam werden (z.B. Begrenzung der Neuausweisung).

Raumplanung hat die Aufgabe, die Lebensbedingungen in einem Gebiet zu bewerten sowie deren zukünftige Entwicklung abzuschätzen. Dabei soll sie akteursbezogene Bedürfnisse erkennen, Akteure an der Planung beteiligen und gegebenenfalls deren Belange in Entscheidungen berücksichtigen (FÜRST, RITTER, 2005, p. 767). Darauf aufbauend erarbeitet sie Vorschläge für Problemlösungen in Gestalt von Konzeptentwürfen

---

70 U. a. CHANDLER (1995) untersuchte in diesem Zusammenhang das Wechselspiel von Strategie und Unternehmensorganisation und folgerte daraus: „structure follows strategy“ - Neue Organisationsformen lassen sich auf neue Unternehmensstrategien zurückführen.

71 Diese Erweiterung beruht auf der ihr zugewiesenen Frühwarn-, Orientierungs-, Koordinations-, und Moderationsfunktion. Die Frühwarnfunktion erhält sie dadurch, dass sie versucht, frühzeitig Probleme zu entdecken, zu definieren und mögliche Lösungen vorzustrukturieren. Sie leistet Orientierung, indem sie präskriptiv mit möglichen Handlungen umgeht. Ihre Koordinationsfunktion erhält Planung dadurch, dass sie objektbezogene Wechselwirkungen und deren interessenabhängige Bewertung berücksichtigt, um somit Ziel- und Maßnahmenkonflikte frühzeitig auszuräumen. Raumplanung ist moderierend, wenn sie versucht festgefahrene Interessenskonflikte zugunsten des Gemeinwohls aufzulösen (FÜRST, RITTER, 2005, p. 766f).

oder Strategien und versucht diese mit geeigneten Instrumenten umzusetzen und ihre Verwirklichung zu kontrollieren. Bei der Bewältigung dieser Aufgaben wird Raumplanung ein schöpferischer Charakter zuteil, beschränkt durch das Gebot der Abwägung (SCHMIDT-ASSMANN, 1995, p. 11). Den Rahmen der Aufgabenerfüllung bilden verschiedene Planungsprozesse und das räumliche Planungssystem, welches die Institutionalisierung der Planung darstellt.

### 3.3.2 Räumliche Planungstheorie

Die räumliche Planungstheorie unterscheidet sich in *Theorien der Planung* und *Theorien in der Planung*. *Theorien in der Planung* beschäftigen sich mit der Beschreibung der zu bearbeitenden sachlich-inhaltlichen Problemstellungen (z.B. Stadtplanung). Sie sind den sozialwissenschaftlichen Theorien zuzuordnen<sup>72</sup>. *Theorien der Planung* versuchen Plänen systematisch zu erklären und aufbauend darauf die Planung bei der Problemlösung zu unterstützen. Sie setzen sich mit dem Planungsprozess, seiner Struktur und Organisation sowie den Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung auseinander (WOLF, 1998, p. 40f).

SCHÖNWANDT und JUNG (2005, p. 792ff) unterscheiden drei Generationen von Theorien der Planung. Zum einen das rationale Planungsmodell, vorwiegend in den 1960er und 1970er Jahren diskutiert. Ziel der Alternativenwahl ist die Nutzenmaximierung, woraus sich die Notwendigkeit vollständiger Information ergibt. Ebenso müssen Ziele und Bewertungen über einen längeren Zeitraum konstant und konfliktfrei sein sowie sich unabhängig von der Planungssituation ordnen lassen. Die Kritik bezieht sich auf die Implikation von rationalem Handeln auf Basis von Expertenwissen, und auf eine mangelnde Berücksichtigung von Macht, Konflikten, politischem Handeln und der zeitlichen und sozialen Abhängigkeit von Entscheidungen (REUTER, 2004, p. 58; SCHÖNWANDT, JUNG, 2005, p. 792; SIEBEL, 2006; ALBERS, 1999, p. 32; SELLE, 2005, p. 65ff). Die sich daraus entwickelnde zweite Generation zeichnet sich durch einen Planungsinkrementalismus aus, oftmals in Verbindung gebracht mit LINDBLOMS „Muddling through-Ansatz“. Ziel ist es, weg von großen Plänen hin zu einer Planung in kleinen Schritten zu kommen, oftmals auch mit einer projektbezogenen Planung in Verbindung gebracht. Trotz der Kritik einer Vernachlässigung des Gesamtblickes, werden LINDBLOMS Ausführungen als wichtig für weitere theoretische Annäherungen erachtet, da sein Blick auch auf die Politik, deren Strukturen sowie auf Machtverhältnisse zwischen verschiedenen Akteuren und deren Einfluss auf Planungsprozesse gerichtet ist. Aufgrund der fehlenden Zielorientierung dieses Ansatzes entwickelt sich daraus der perspektivische Inkrementalismus, welcher nicht als umfassende Theorie der räumlichen Planung aufzufassen ist, sondern eher als ein ausschnitthaftes, deskriptiv angelegtes Modell für Planungs- und Entscheidungsprozesse (RITTER, 2006, p. 131; SELLE, 2005, p. 69; SCHMALS, 1999, p. 9; ALBERS, 1999, p. 32). Innerhalb der zweiten Generation wird nicht mehr davon ausgegangen, dass die EINE

---

<sup>72</sup> Dabei wird zwischen allgemeinen (viele Handlungsfelder und Themenbereiche umfassende, vom Gegenstand losgelöste Planung) und speziellen (z.B. das Aufstellen von Plänen und die damit in Zusammenhang stehenden Strukturen, Organisation, Prozesse und Methoden) Planungstheorien unterschieden (SELLE, 2005, p. 95ff, 130f).



richtige Lösung existiert. Es gibt vielmehr unendlich viele Lösungen für ein Problem, da weder Lösungen noch Probleme abschließend und objektiv definiert werden können. Subjektive Wertungen in Abhängigkeit von Wissen und bestimmten Annahmen rücken vermehrt in den Fokus (REUTER, 2006, p. 212ff)<sup>73</sup>.

Die dritte Planungsgeneration greift systemische Planungsmodelle zur umfassenden Integration und logischen Ordnung von planerischen Aspekten auf. Dabei werden die positiven Aspekte vorangegangener Planergenerationen berücksichtigt und weitere Ansätze wie der der begrenzten Rationalität (bounded rationality) integriert. Das bekannteste Modell dieser Generation umfasst sowohl Akteure und den Planungsprozess als auch die Wechselwirkungen von Prozess und Akteur<sup>74</sup>. Drei Komponenten prägen daher das Planen: die Planungswelt, die Alltagswelt und die konkreten Arbeitsschritte. In der Planungswelt, als Gesamtheit der Planer, werden Anleitungen (z. B. Pläne) erstellt. Kern allen planerischen Denkens und Handelns stellen Planungsansätze dar, durch welche planerische Aufgaben definiert, Problembeschreibungen erfolgen und Problemlösungen in Betracht gezogen werden<sup>75</sup>. Planungsansätze gründen also nicht auf subjektiven Bewertungen einer wesentlich gleichen Problembeschreibung (sog. Invarianzprinzip), sondern die Problembeschreibung selbst und deren Beschreibung ist bereits subjektiv. Folglich sind Lösungen weder objektiv noch wertfrei. Diese Planungswelt ist eingebettet in die zweite Komponente, die Alltagswelt, begrenzt durch die Wahrnehmung und den Wirkungskreis der Planer. Sie umfasst alle anderen Akteure, welche am Planungsprozess beteiligt sind, sowie sämtliche thematischen Bereiche, die Anstoß für Planungsprozesse und –entscheidungen darstellen können. Daneben schließt die Alltagswelt alle gegebenen Aspekte mit ein, welche Planungsgegenstände sein können. In Wechselwirkung von Planungs- und Alltagswelt findet der eigentliche, sechsstufige Planungsprozess statt<sup>76</sup>. Die einzelnen Bearbeitungsschritte erfolgen wiederum in sich zirkulär und sind zumeist rückgekoppelt und iterativ sowie in zeitlich nicht linearer Abfolge (SCHÖNWANDT, JUNG, 2005, p. 794ff). Kritisch wird gesehen, dass Planer zentrale Subjekte darstellen, deren Handeln es zu erklären gilt, dabei jedoch vernachlässigt wird, dass Planer innerhalb eines sozialen Kontextes agieren (ZÖPEL, 1999, p. 54), welcher auf die individuellen Entscheidungs- und Handlungsmuster Einfluss nimmt (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 116, 118).

---

73 Aufgrund der oftmaligen Ablehnung dieser Planergeneration hielt die Planungspraxis mehrheitlich am rationalen Planungsmodell fest. Zudem entstanden historisch orientierte Planungsmodelle, jedoch ohne Berücksichtigung aktueller Probleme der Planung. Eine dritte Gruppe versuchte Alternativen zum rationalen Planungsmodell zu suchen, indem sie sich Schwerpunktthemen wie Kommunikation und dem Diskurs widmeten (SCHÖNWANDT, JUNG, 2005, p. 793f).

74 Theoretische Grundlage bildet das „System-Umwelt-Paradigma“ nach Uexküll. Planung agiert demzufolge nicht isoliert, sondern in Abhängigkeit und Wechselwirkung zum Gesamtsystem (ebda., p. 796).

75 Planungsansätze bestehen aus einem Satz von Planungsproblemen, Planungszielen, Methoden und Hintergrundwissen, welche in Abhängigkeit zueinander stehen. Das Wissen wird dabei vor allem durch bestimmte Annahmen (Denkmuster) und möglicherweise auch konkurrierenden Paradigmen bestimmt, welche das Problembewusstsein und somit auch die Lösungsalternativen bestimmen. Zur Transparenz der Planung müssen diese Annahmen offen gelegt werden (SCHÖNWANDT, 2006, 27ff).

76 Diese Teilabschnitte sind: die Verständigung der Sachlage über ein vorliegendes Problem, das Erarbeiten von Leitungsentwürfen (Plänen), die Verständigung über das Vorgehen, die Vornahme konkreter Eingriffe mit den daraus resultierenden Wirkungen durch veränderte Gegebenheiten, welche wiederum zu neuen zu bearbeitenden Problemstellungen führen können (SCHÖNWANDT, JUNG, 2005, p. 794f).

SELLE (2005, p. 18f; ähnlich ZLONICKY, 2006, p. 82f; ALBERS, 1999, p. 33; HELD, 1999, p. 145) greift diese Gedanken im Sinne einer kooperativen, kommunikativen Planung auf und bezeichnet selbst hoheitliche räumliche Planung nicht als alleiniges Handeln öffentlicher Akteure. Folglich ist der zentrale Akteur „Planer“ inexistent<sup>77</sup>. Jedoch wird hierdurch, sowie durch die Zunahme informeller Planungen, kein Verwaschen der Bedeutung des Planers gesehen, da er über hoheitliche Steuerungsinstrumente verfügt und sein Handeln auch in informellen Verfahren am Gemeinwohl orientiert. Gleichwohl hängt ihr Erfolg von den anderen Akteuren ab. SELLE (2005, p. 21) wirkt auf ein neues Planungsverständnis hin, indem er zu einer theoretischen Diskussion der Planung aufruft, in der Planung „als Möglichkeiten öffentlicher Akteure, an der räumlichen Entwicklung mitzuwirken“ angesehen wird. Er fordert auf, weniger objektbezogene, denn akteurszentrierte und empirisch<sup>78</sup> fundierte Planungstheorien zu entwickeln<sup>79</sup>. Den planungstheoretischen Ausgangspunkt stellen dabei die Aufgaben im Raum dar. Diese bestimmen das Akteursspektrum und deren Möglichkeiten, an der räumlichen Entwicklung teilhaben zu können. Eine akteursgruppenspezifische Betrachtung findet immer unter Beachtung der Wechselwirkung mit anderen Akteuren statt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass den Akteuren unterschiedliche Ziele, Werte, Rollen- und Steuerungsverständnisse zugrunde liegen und eine heterogene Problemwahrnehmung aufgrund differenter Planungsansätze. Geprägt wird all dies durch historische Gegebenheiten und sich verändernde Rahmenbedingungen. Aufgrund dessen fordert er auch dazu auf, die Trennung der räumlichen Planungstheorie zu revidieren, da die akteursbezogene Entwicklung des Raums in engem Zusammenhang mit dem Gegenstand des Raums steht (SELLE, 2005, p. 86, 134ff). Bei all den planungstheoretischen Ausführungen herrscht mehrheitlich Einigkeit darüber, dass eine allumfassende Theorie der Planung aufgrund der Komplexität von Aufgaben und Akteuren und somit der Möglichkeit verschiedener Betrachtungsweisen keine Existenz finden wird (WOLF, 1998, p. 40; LENDI, 1996, p. 147)<sup>80</sup>.

### **Exkurs: Wandelnder Staat, Wandelnde(s) Planung(-sverständnis)**

In engem Zusammenhang mit den verschiedenen planungstheoretischen Phasen steht das jeweilige Staatsverständnis. In den Jahren des Wiederaufbaus bestand Einigkeit darüber, dass Planung aufgrund der ihr zugeschriebenen Handlungsrationalität allumfassend die Zukunft lenken und gestalten soll (Phase des „Etatismus“; SELLE, 2005,

77 Er nimmt dabei Bezug auf sogenannte „Governance“-Ansätze, welche als neue informelle Steuerungsform der Planung diskutiert werden. Ausgangspunkt dieser Ansätze ist die Steuerung von raumrelevanten Aktivitäten von Akteuren und Institutionen mittels Netzwerken. Zur Vertiefung: FÜRST, 2001; HOHN et al., 2006; PÜTZ, 2004.

78 Kritik wird aber dahingehend geübt, dass er keine konkreten Aussagen über die Arten von Praxis macht, welche für die empirische Forschung notwendig sind, sowie dass nur ungenügend Machtverhältnisse berücksichtigt werden (ALTROCK et al., 2006, p. 248ff; REUTER, 2000, p. 4ff).

79 ALTROCK et al. (2006, p. 260) schlagen eine Entwicklung von Planungstheorien im Kontext von Planungskultur und -gegenstand vor. Beide sind stark vom jeweiligen Planungsumfeld geprägt, so dass es zu einer Überlappung mehrerer Planungsansätze kommen kann. Planungsgegenstand und Planungskultur nähern sich danach immer wieder an. REUTER (2000, p. 13f) rät in diesem Zusammenhang Diskurs und Macht (im Sinne von policy-Erklärungsansätzen z.B. SCHARPE, 1973, 2000) in der planungstheoretischen Diskussion zu berücksichtigen.

80 Einen Überblick über Defizite und Erweiterungen einer räumlichen Planungstheorie bietet FÜRST (2004).

p. 34). Planung stellte ausschließlich hoheitliches Handeln dar. Durch die Zunahme planerischer Aufgaben und deren steigende politische Relevanz in den 1960er Jahren stieg der politische Einfluss in der Planung an. Räumliche Entwicklung sollte durch eine Steuerung von Politik und Planung stattfinden, verankert im damaligen Konzept der Entwicklungsplanung (ALBERS, 1999, p. 31). Zunehmende wirtschaftliche Liberalisierung rief einen Rückgang staatlichen Einflusses hervor. Die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 1970er Jahren zeigte, dass Planung wegen mangelnder staatlicher Mittel und begrenzter, planerischer Rationalität die damaligen Probleme nur unzureichend lösen konnte (KUHN, 2008, p. 232; SELLE, 2005, p. 34; JESSEL, TOBIAS, 2002, p. 13). Wachsende Schwierigkeiten der politischen Konsensfindung, immer häufigere und in schnelleren Zyklen geforderte politische Entscheidungen verdeutlichten diese eingeschränkte Problemlösungskraft. Entstaatlichung, Deregulierung und Privatisierung staatlicher Aufgaben<sup>81</sup> sowie eine nun eher großmaßstäblich, ganzheitlich orientierte Planung ist Ausfluss dieser Entwicklung (MÜLLER, 2004, p. 126). Der Aufgabenbereich der Planung wurde eingeschränkt, insbesondere die politische Planung verlor an Einfluss, u.a. in Form der Abschaffung der integrierten Stadtentwicklungsplanung<sup>82</sup> (ALBERS, 1999, p. 32). Planung sollte flexibel und kooperativ sein und sich trotz schlechter Finanzlage der Sicherung der Daseinsgrundlagen widmen. In Folge dessen kam es zu einem Anstieg der an der räumlichen Entwicklung beteiligten Akteure (z.B. Public-Private-Partnership) und dem Aufkommen ergänzender, informeller Planungsinstrumente (FÜRST, RITTER, 2005, p. 769; ALBERS, 1999, p. 33). Jedoch weisen auch Privatisierungsprozesse Probleme auf, da privates Handeln dem Allgemeinwohl oftmals widerspricht und folglich wiederum staatliches Handeln erfordert (SELLE, 2005, p. 43). Planung sollte deshalb zwei Wege verfolgen. Zum einen eine längerfristige Planung, welche auf stabilen „gesellschaftlichen Regel-, Organisations- und Ordnungsstrukturen“ (FÜRST, RITTER, 2005, p. 769) beruht. Zum anderen eine konkrete Planung, welche zeitnah und flexibel gegenüber Änderungen ist (FÜRST, RITTER, 2005, p. 769). Diese Kombination ist eine Verbindung von ganzheitlichem, holistischem (integrierte Entwicklungsplanung) und stückhaftem, schrittweisem Planungsvorgehen (Inkrementalismus) und wird mit dem Begriff einer strategischen Planung verbunden<sup>83</sup> (KÜHN, 2008, p. 231; SCHMALS, 1999, p. 9f), deren zentralen Elemente Strategien und Projekte sind. Strategien sollen Signalwirkung für das Handeln anderer Akteure besitzen<sup>84</sup>. Projekte hingegen stellen die konkrete Steuerung und Umsetzung von Planungsabsichten dar. Aufgrund der geringen Umsetzungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure geschieht dies oftmals in Kooperation. Entscheidend für die Qualität einer strategischen Planung ist die Einbindung der Projekte in die Strategie (KÜHN, 2008, p. 231, 234; FÜRST, RITTER, 2005, p. 769).

---

81 Diese Wende innerhalb der Planungstheorie wird oftmals, im Sinne der Regulationstheorie, als Antwort auf den ökonomischen Umbruch von fordistischen zu postfordistischen Strukturen gesehen (MÜLLER, 2004, p. 129, 135).

82 Erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts kam es wieder zu einem Aufblühen der Stadtentwicklungsplanung bedingt durch die erhöhte Bedeutungszumessung der strategischen politisch-administrativen Planung und dem Streben nach einer „konzeptionellen Politik“ (FÜRST, RITTER, 2005, p. 766).

83 zur Diskussion der Ausrichtung und Bedeutung einer strategischen Planung: KUHN, 2008; ALTROCK, 2004

84 Strategien werden oftmals in Form von Visionen und Leitbildern formuliert. Der Flächennutzungsplan gilt als eine planerische Verankerung dieser Leitbilder und Strategien (SPIEKERMANN, 2001, p. 41).

### 3.3.3 Das System der räumlichen Planung

Entsprechend dem föderalen Staatsaufbau erfolgt in Deutschland eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung der Raumplanung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (s. Abbildung 10).

Abbildung 10: Das System der deutschen Raumplanung

	Planungsebene	Rechtliche Grundlagen	formelle Planungsinstrumente	
Bund	Bundesraumordnung	Raumordnungsgesetz	-	
Länder	Landesplanung	Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze	Übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne	Raumordnungspläne
	Regionalplanung			Regionalpläne
Gemeinden	Bauleitplanung	Baugesetzbuch	Bauleitpläne	Regionale Flächen-nutzungspläne
				Flächennutzungspläne Bebauungspläne

Quelle: TUROWSKI, 2005, p. 896 mit eigenen Veränderungen

Der Bund nimmt innerhalb des Planungssystems eine ambivalente Stellung ein: Er besitzt kein rechtswirksames Planungsinstrument, bestimmt zugleich aber die Rechtsgrundlagen (z.B. ROG) für die untergeordneten, räumlichen Ebenen und wirkt auf den Raum durch länderübergreifende Gemeinschaftsaufgaben<sup>85</sup>. Für die Landesplanung als Raumordnung der Länder sieht das ROG eine Vielzahl von Planungskompetenzen vor. Zentral sind hierbei die länderspezifischen Raumordnungspläne (§8 I 1 Nr. 1 ROG). Mehrheitlich sind die Länder dazu verpflichtet, für Teilgebiete eine eigenständige Raumplanung einzurichten, die Regionalplanung (§8 I 1 Nr. 2 ROG). Die Regionalplanung stellt somit die unterste staatliche Planungsebene dar. Staatliche Planung ist demzufolge überörtlich. Die örtliche Planung erfolgt aufgrund von Art. 28 II GG im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als eigenständige Aufgabe durch die Bauleitplanung. Ihr kommt die zentrale Funktion zu, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten (§1 I BauGB) sowie eine Koordination sämtlicher auf das Gemeindegebiet bezogenen Planungen vorzunehmen (TUROWSKI, 2005, p. 895f). Allgemeine Rechtsgrundlage kommunalen Planungshandelns stellen neben dem Raumordnungsgesetz das Baugesetzbuch (BauGB), die Baunutzungs- und Planzeichenverordnung (BauNVO; PlanzV) sowie landesspezifische Regelungen (z.B. BayBO) dar. Generell fordert das deutsche Planungssystem nicht nur eine Berücksichtigung der ge-

<sup>85</sup> Die 2009 eingeführten Raumordnungspläne des Bundes (§17 ROG) stehen hierzu nicht im Widerspruch. Denn trotz dieser liegt es immer noch in der ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesländer Raumordnungspläne für den Gesamttraum Deutschlands und seine Teilräume zu erstellen. Die Raumordnungspläne des Bundes dienen vielmehr dazu, planerische Lücken zu schließen, die durch Raumordnungsplanung in den Ländern auch bei Beachtung des Gegenstromprinzips entstehen, z.B. durch das integrierte Verkehrskonzept des Bundes (SPANNOWSKY et al., 2010).

samträumlichen Entwicklung durch die Teilräume, sondern auch die Berücksichtigung von Bedürfnissen der Teilräume bei großräumigen Entwicklungen (sog. Gegenstromprinzip) (§1 III ROG). Zwar unterscheiden sich Raumordnung und Bauleitplanung hinsichtlich ihrer räumlichen Bezugsebene. Gleichwohl stellen beide zusammenfassende, überfachliche Planungen (Gesamtplanung) dar in dem Sinne, dass sie mehrere Fachplanungen erfassen und untereinander abgestimmt in die Gesamtplanung einbringen (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 30).

Abgeleitet aus den jeweiligen Aufgaben werden den verschiedenen Planungsebenen spezifische Instrumente zuteil. Dabei wird zwischen formellen und informellen Instrumenten unterschieden. Formelle Instrumente basieren auf rechtlichen Normen und entfalten Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Adressaten. Informelle Instrumente hingegen stellen eine Ergänzung der formellen Instrumente dar und sind ohne rechtliche Fixierung unverbindlich. Im Zuge veränderter Planungsaufgaben und verändertem Planungsverständnis sollen informelle Instrumente zur Flexibilität der Raumplanung, zur Konfliktlösung, Akzeptanzsteigerung und vereinfachten Umsetzung von Plänen beitragen<sup>86</sup> (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 86). Generell bedeutet ein Zurückgreifen der Planung auf informelle Instrumente nicht einen Bedeutungsschwund oder gar einen Wegfall von hoheitlich zugewiesenen Steuerungsformen. Im Gegenteil: Denn gerade in kooperativen Beziehungen verleihen hoheitliche Handlungsspielräume Verhandlungsmacht, aber auch Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten, da beim Einsatz von informellen Planungsinstrumenten oftmals Kompromisse getroffen werden, welche die Interessen der öffentlichen Akteure nicht in angedachter Weise vertreten. Daneben ist es mit informellen Instrumenten allein unmöglich, alle Einzelaktivitäten zu koordinieren (SELLE, 2005, p. 53; KELLER et al., 2006, p. 284).

Der Einfluss der EU auf die deutsche Raumordnungspolitik ist rechtsunverbindlich, da sie keine Raumordnungskompetenz besitzt. Mittels des Europäischen Raumordnungskonzeptes (EUREK, 1999) soll informell Einfluss auf die Raumordnung der Mitgliedsstaaten genommen werden. Ziel ist die Selbstverpflichtung der Nationen zu drei Zielkategorien: Schaffung einer polyzentralen Raumentwicklung, ein gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen und ein umsichtiger Umgang mit Natur und Kulturerbe (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 26f). Jedoch kommt es durch den Erlass verschiedener Richtlinien (z.B. zu FFH-Gebieten, s. 2.6.1.1) und deren zwingende Integration in Bundesrecht sogar zu einem formellen Einfluss der EU auf die deutsche Raumordnung.

Aufgrund der Fragestellung der vorliegenden Arbeit wird im Folgenden der Blick verstärkt auf die Regionalplanung und Bauleitplanung sowie den ihnen zugeordneten formellen Instrumente, den Regionalplan und den Flächennutzungsplan, gerichtet.

### **a) Raumordnung auf Bundesebene**

Der Bund besitzt nach Art. 125b I GG<sup>87</sup> nur planerische Rahmenkompetenz bei der Raumordnung. Diese äußert sich in der Festlegung von Leitvorstellungen und Grund-

---

86 Beispielhafte informelle Instrumente sind z.B. regionale Entwicklungskonzepte oder eine aktive Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen in Form von Planungswerkstätten (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 86ff).

87 Die ursprüngliche Legitimationsgrundlage nach Art 75, I, Nr. 4 GG ist im Zuge der Föderalismusreform 2006 weggefallen. Art. 125b I GG greift jedoch diese Aspekte auf.

sätzen der Raumordnung (§1 II, §2 ROG) sowie in verbindlichen Vorschriften für die Länder bezüglich der Aufstellung von Raumordnungsplänen (§§8ff ROG). Übergeordnete Leitvorstellung stellt das Nachhaltigkeitsprinzip (§1 II ROG)<sup>88</sup> dar. Aus ihm heraus werden die Grundsätze der Raumordnung abgeleitet (§2 ROG), welche Entwicklungsziele für Siedlungs- und Freiraumstruktur enthalten. Sie fungieren als materielle Richtlinien der Raumordnung, welche unverbindlich, jedoch bei raumbedeutsamen Planungen innerhalb der Abwägung oder bei Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind. Sie sind von den Ländern als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung (§3 I Nr. 2, 3 ROG) substantziell bzw. konkret auszugestalten (TUROWSKI, 2005, p. 896).

Den inhaltlichen Aufgabenschwerpunkt der Raumordnung stellt die „Erarbeitung von Leitbildern und Handlungskonzepten für die Raumentwicklung unter Beteiligung der Länder im Rahmen der MKRO dar“ (SINZ, 2005, p. 868; §26 II ROG). Leitbilder sind in Ergänzung zu den Leitvorstellungen als eine Orientierung der räumlichen Entwicklung zu verstehen (DEHNE, 2005, p. 610). Zur Entfaltung einer Steuerungsfunktion müssen sie rechtlich eingebunden und durch ein Zielsystem konkretisiert werden (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 158f). Dennoch bieten sie die Möglichkeit, divergierende Interessen in einem gemeinsam akzeptierten Leitbild, respektive mehrerer Leitbilder, mitteln zusammenzufassen (SPITZER, 1995, p. 16). 2006 wurden die aktuellen Leitbilder zusammen mit Handlungsstrategien als räumliche Entwicklungsstrategie vorgestellt. Die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung orientieren sich dabei an den gleichrangigen Leitbildern „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Letzteres hebt u.a. eine Raumentwicklung unter Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als ein tragendes Element hervor (BMVBS, 2006, p. 24).

Mit dem städtebaulichen Leitbild einer kompakten und durchmischten Stadt findet der Nachhaltigkeitsgedanke in der Stadtentwicklung Eingang. Umgesetzt werden soll dieses Leitbild mittels einer hohen Bebauungsdichte, einer Nutzungsmischung, einer hohen Bedeutung öffentlicher Räume sowie einer ökologischen Aufwertung von städtischen Gebieten (SPIEKERMANN, 2001, p. 40ff). Vor dem Hintergrund schrumpfender Städte entwickeln sich weitere städtebauliche Leitbilder (z.B. das Leitbild der transformierten oder perforierten Stadt), welche auf dem der kompakten und durchmischten Stadt aufbauen (s.a. GÖSCHEL, 2003; LÜTKE-DALDRUP, 2003).

## **b) Landes- und Regionalplanung**

Ziel der Arbeiten der Landes- und Regionalplanung liegt in der Erarbeitung räumlich-kordinierender Rahmenkonzeptionen für Nutzungsansprüche unter Beachtung der Leitvorstellungen, Grundsätze und Ziele der Raumordnung<sup>89</sup> (ZIMMERMANN, 2003, p. 37).

---

88 Darunter ist eine Raumentwicklung zu verstehen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

89 Konzeptionen bilden die Leitidee eines Plans oder Programms und sind als wissenschaftstheoretisch abgesicherte Entwürfe über die räumliche Verteilung verschiedener Nutzungsansprüche zu verstehen. Dabei wird zwischen formalisierten, verbindlichen (z.B. zentrale Orte) und nichtformalisierten, rechtsunverbindlichen Konzeptionen (z.B. Städtetze) unterschieden. In Abgrenzung dazu sind Konzepte zu verstehen, welchen zur Umsetzung von Zielvorstellungen ein teilträumlich oder inhaltlich abgegrenzter Ansatz zugrunde liegt (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 158ff).

Dabei sollen die Grundsätze und Leitvorstellungen der Raumordnung mittels konzeptioneller Elemente<sup>90</sup> in räumlich konkretisierte Zielvorgaben umgesetzt werden. Daneben kann sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben noch auf Sicherungsinstrumente<sup>91</sup> und informelle Instrumente zurückgreifen (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 155, 159).

Die Kompetenzen für das Landes- und Regionalplanungsrecht befindet sich im Aufgabenbereich der Länder. Trotz der sich folglich unterscheidenden Landesgesetze gibt es Gemeinsamkeiten: Alle Pläne enthalten Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§7 I ROG). Ziele (§3 I Nr. 2 ROG i.V.m. §4 I ROG) besitzen eine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung und stellen sachliche und räumlich verpflichtende Vorgaben für die untergeordneten Planungsebenen dar. Sie sind bereits einer Abwägung unter Berücksichtigung übergeordneter Grundsätze und Leitvorstellungen unterzogen worden<sup>92</sup>. Sie sind so zu formulieren, dass sich konkrete Aussagen für die Adressaten ableiten lassen, gleichwohl darf ein bestimmter Konkretisierungsgrad nicht überschritten werden. So kann die Landes- und Regionalplanung keine gebietsscharfen Festsetzungen zur Flächennutzung treffen (EINIG, 1999, p. 542)<sup>93</sup>. Grundsätze (§3 I Nr. 3 ROG i.V.m. §4 I ROG) sind hingegen zunächst als gleichrangig zu bewerten und als Vorgaben zu betrachten, welche in Entscheidungen im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Weitere gemeinsame Festlegungen umfassen die Ausgestaltung der Organisation und des Instrumentariums des Planungssystems sowie des Verfahrensablaufes (DAVID, 1999, p. 85).

Aufbauend auf den Zielen<sup>94</sup> und Grundsätzen der Landesraumordnungspläne kommt es nach Maßgabe von §8 II 1 ROG zur Erstellung von Regionalplänen. Regionalpläne dienen der weiteren Konkretisierung der landesplanerischen Grundsätze und Ziele unter Berücksichtigung der jeweiligen räumlichen Struktur. Ihre inhaltliche Ausgestaltung ist sehr differenziert und geht von ordnungs- zu entwicklungsorientiert, was bei grenzüberschreitenden Regionalplänen einen hohen Abstimmungsaufwand bewirkt (MÜLLER, 1999, p. 239). Gleichzeitig kommt es als Ausfluss des Gegenstromprinzips (§1 III ROG i.V.m. §8 II ROG) im Regionalplan zu einer Berücksichtigung kommunaler und fachplanerischer Interessen und Entwicklungen. Regionalpläne sind somit das Bindeglied und Informationsquelle zwischen der abstrakten, großräumigen Landesplanung und der konkreten, meist kleinräumig orientierten kommunalen Planung sowie Mitt-

---

90 Darunter sind zeichnerische oder textliche Zielfestlegungen zu verstehen (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 160).

91 „Sicherungsinstrumente dienen der Sicherung, Koordination und Durchsetzung der raumordnerischen Erfordernisse bzw. der Abstimmung sonstiger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen untereinander und gegenüber der Landesplanung“ (z.B. Raumordnungsverfahren) (ebda., p. 159).

92 Das Abwägungsmaterial auf landes-/regionalplanerischer Ebene ist aufgrund des Ziels einer rahmensetzenden Planung sehr viel weitmaschiger als auf Ebene der Bauleitplanung. Sie ist folglich auch nicht zu einer Berücksichtigung und zu einem Ausgleich von Konflikten vor Ort verpflichtet. Aufgrund dieser Einschränkung wird sie als eine nicht „erschöpfende“ Abwägung bezeichnet (DOLDE, 2007, p. 161). Das ROG verweist diesbezüglich auch auf die Möglichkeit von Ausnahmen in der Zielerfüllung (§6 ROG).

93 Verfassungsrechtlich ist eine gebietsscharfe Standortausweisung in die kommunale Planungshoheit nur dann erlaubt, wenn „überörtliche Interessen von höherem Gewicht“ (DOLDE, 2007, p. 157) dies rechtfertigen.

94 Ziele können dabei in überfachliche und fachliche Ziele unterteilt werden. Erstere bezeichnen Ziele für die es keine fachplanerischen Zuständigkeiten gibt, wie z.B. die Zentrale-Orte-Konzeption. Sie bilden die Vorgaben für „das raumwirksame Handeln der Fachressorts“, deren fachplanerischen Darstellungen (Fachziele) zudem in die Pläne aufgenommen werden (HEINRICHS, 1999, p. 222, 226).

ler zwischen Fachplanungen verschiedener Akteure (MÜLLER, 1999, p. 229f, s.a. 2.6.2.2). Die Struktur der Regionalpläne besteht aus den für die Region geltenden Ziele und Grundsätze sowie sonstigen Erfordernissen<sup>95</sup> der Raumordnung in zeichnerischer und verbaler Form. Nach §8 VI ROG können in Regionalplänen auch fachplanerische Elemente enthalten sein, wenn sie zur Aufnahme geeignet sowie zur Koordinierung von Raumsprüchen erforderlich sind. Dabei findet besonders die Landschaftsplanung Berücksichtigung. In einigen Ländern (z.B. Bayern) ist sie sogar in die Regionalpläne integriert (Primärintegration) (MÜLLER, 1999, p. 245, 247). Sollten trotz der Bindungswirkung der Regionalplanung Planungen oder Maßnahmen von der kommunalen Bauleitplanung eingeleitet werden, welche den Zielen der Raumordnung entgegenlaufen, so können diese untersagt werden (§14 ROG) (ENSLIN, 1999, p. 285). Vorschlägen, welche im Regionalplan für öffentliche Planungsträger aufgeführt sind, muss Beachtung geschenkt, jedoch aufgrund mangelnder Rechtsbindung keine Folge geleistet werden. Gegenüber Privaten dient der Regionalplan als Orientierung und entfaltet keine Bindungswirkung, da diese nicht Adressaten der Regionalplanung sind (MÜLLER, 1999, p. 247). Da bei der Genehmigung und Planfeststellung von privaten, raumbedeutsamen Planungen durch öffentliche Stellen die Ziele des Regionalplans berücksichtigt werden müssen (§4 II ROG), kann er somit jedoch indirekt Bindungswirkung entfalten. Die Regionalpläne benötigen staatliche Genehmigung sowohl hinsichtlich der Rechtsaufsicht als auch ihrer Inhalte (DAVID, 1999, p. 88f). Sie sind zudem mit den Regionalplänen der benachbarten Kommunen abzustimmen (§7 III ROG).

Übereinstimmung zwischen den Regionalplänen der verschiedenen Länder äußert sich auch in den Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur (§8 V, VI, VII ROG), welche auf formalisierten Konzeptionen basieren. Die Festlegungen zur angestrebten Siedlungsstruktur (§8 V 1 Nr. 1 ROG) beruhen vornehmlich auf unterschiedlichen Raumkategorien<sup>96</sup> und der Zuweisung von Zentralen-Orten<sup>97</sup> (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 42), beides orientiert an einer räumlich dezentralen Konzentration<sup>98</sup> (§2 II Nr. 2 ROG). Des Weiteren sollen Verbindungs- und Siedlungsachsen ausgewiesen werden sowie Funktionen für Gemeinden im Sinne von Entlastungsorten oder Entwicklungsschwerpunkten und Festlegungen zur Siedlungsentwicklung. Vorrangiges Ziel von freiraumbezogenen Festlegungen (§8 V 1 Nr. 2 ROG) ist der Schutz vor Besiedelung. Bei den Planelementen gibt es Ausweisungen, welche generell (multifunktional) auf

95 Sonstige Erfordernisse umfassen die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (§3 I Nr. 4 ROG). Die Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung bilden zusammen die Erfordernisse der Raumordnung (3 I Nr. 1 ROG).

96 Ziel ist es, durch die Bestimmung gleichartiger Räume (Verdichtungsraum, Ordnungsraum, ländlicher Raum und strukturschwacher Raum) ähnliche Ziele und Strategien für die jeweiligen Räume verfolgen zu können (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 160; LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 42).

97 Durch den Aufbau eines hierarchischen Systems Zentraler Orte (Grund-/Unter-/Kleinzentrum; Mittelzentrum; Oberzentrum) soll die flächendeckende Sicherung eines Mindeststandards der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen sowie Arbeitsplätze gesichert werden (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 163). Problematisch bei einem länderübergreifenden Vergleich ist die landesspezifische Abstufung der Zentralen Orte (GEYER, 1999, p. 177).

98 Eine dezentral orientierte Raum- und Siedlungsstruktur (Polyzentralität) soll eine optimierte Erreichbarkeit von Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen und Infrastruktur gewährleisten, um somit eine Entlastung für Verdichtungsräume mit ihren Verflechtungsbereichen zu schaffen (TUROWSKI, LEHMKÜHLER, 1999, p. 166).



eine Sicherung von Freiräumen hinwirken (§8 V 1 Nr. 2a ROG). Großräumig erfolgt hierzu die Ausweisung von regionalen Grünzügen, auf kleinräumiger Ebene von Grün- und Siedlungszäsuren (Trenngrün). Sie dienen dem Schutz vor Besiedelung und der Vernetzung von ökologisch wichtigen Flächen, um das Zusammenwachsen von Siedlungen und bandartige Siedlungsstrukturen zu vermeiden oder siedlungsklimatisch bedeutsame Freiräume offen zu lassen. Des Weiteren existieren Planelemente, welche Freiräumen eine bestimmte Funktion (monofunktional) zuweisen (DOMHARDT, 2005, p. 232ff). Sie verfolgen das Ziel einer Sicherung, Sanierung und Entwicklung raumbezogener Funktionen wie z.B. Festlegungen zu Naturschutz und Landschaftspflege<sup>99</sup> oder Hochwasserschutz (§8 V Nr. 2b-d ROG) (DOMHARDT, 1999, p. 185f). Festlegungen zur Infrastruktur (§8V Nr. 3 ROG) beziehen sich auf die Sicherung von Trassen für den Verkehr und die Ver- und Entsorgung.

Die getroffenen Festsetzungen können noch weiter in Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete differenziert werden (§8 VII ROG). Mit der Festlegung von Vorranggebieten (§8 VII 1 Nr. 1 ROG) erfolgt die Priorisierung einer oder mehrerer Nutzungen bzw. der Ausschluss anderer Nutzungen (LANGHAGEN-ROHRBACH, 2005, p. 46). Sie besitzen die höchste Rechtsverbindlichkeit und sind als Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu verstehen (DOMHARDT, 1999, p. 187). Erfolgt eine flächenmäßige Ausweisung von Gebieten für den Siedlungszuwachs, kann damit eine Standortsteuerung von kommunalem und regionalem Bauland stattfinden<sup>100</sup>. Vorbehaltsgebiete (§8 VII 1 Nr. 2 ROG) hingegen haben den Rechtscharakter von Grundsätzen der Raumordnung (DOMHARDT, 1999, p. 187). Eignungsgebiete (§8 VII 1 Nr. 3 ROG) sind Gebiete, welche nach §35 BauGB für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen im Außenbereich geeignet sind, deren Nutzung an anderer Stelle ausgeschlossen ist.

Die Organisation der Regionalplanung erfolgt hauptsächlich anhand eines staatlichen<sup>101</sup> oder eines kommunalisierten<sup>102</sup> Modells (GRUBER, 1994, p. 41ff). Landes- und Regionalplanung kann auch Bundesländer übergreifend stattfinden, einerseits ganze Bundesländer umfassend (z.B. Schleswig-Holstein/Hamburg) und andererseits als Zusammenarbeit von Teilräumen (Grenzräumen) benachbarter Länder (z. B. Region Rhein-Neckar) (§8 III ROG; CLEV, CLEV, 1999, p. 140f).

### **c) Bauleitplanung**

Kommunale Planung basiert auf dem Zusammenspiel von Raumordnung und lokalen Entwicklungsvorstellungen. Sie hat sich den Zielen der Raumordnung anzupassen (§1

---

99 Weitere etablierte Ausweisungen stellen solche zur Grundwassersicherung, Rohstoffsicherung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholung und dem Klimaschutz dar.

100 Dabei können gebietsscharfe Ausweisungen erfolgen, z.B. in Hessen oder Nordrhein-Westfalen oder großräumig wie in Rheinland-Pfalz oder Bayern (EINIG, SPIECKER, 2002, p. 152).

101 Planerarbeitung und Planbeschluss erfolgen durch die staatliche Verwaltung, der Beschluss durch staatliche Behörden. Die Kommune wird nur über die Anhörung in das Verfahren miteinbezogen, weswegen ihr Einfluss gering ist. Beispiel für eine staatlich verfasste Regionalplanung ist Schleswig-Holstein (GRUBER, 1994, p. 45f).

102 Zwei Merkmale kennzeichnen die kommunalisierte Regionalplanung: Organisatorische Selbstständigkeit und kommunale Dominanz. Danach ist Träger der Regionalplanung ein rechtlich eigenständiger, staatlich losgelöster (Planungs-) Verbund (Verband, Gemeinschaft). Planentscheidungen fallen in Gremien, deren Mehrheit aus kommunalen Vertretern besteht. Unter anderem in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen findet dieses Modell Anwendung (ebda., p. 44, 49).

IV BauGB) und die Grundsätze im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 24). Zentrale Aufgabe der Bauleitplanung ist die Vorbereitung und Lenkung zukünftiger baulicher und sonstiger Nutzung von kommunalen Flächen (§1 I BauGB) unter Berücksichtigung eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§1a BauGB). Auch unabhängig von einer Bindung der Bauleitplanung an die Raumordnung ist sie einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet unter Gewährleistung einer sozial gerechten Bodennutzung (§1 V 1 BauGB), der Sicherung von Umwelt, dem Schutz und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, der städtebaulichen Gestalt und des Orts- und Landschaftsbildes (§1 V 2 BauGB). All diese Punkte sind als Oberziele der Bauleitplanung zu verstehen. §1 VI BauGB konkretisiert diese und nennt eine nicht abschließende Anzahl an öffentlichen und privaten Belangen, welche innerhalb der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind<sup>103</sup>. Unter Vollzug der Abwägung kommt es zum Vorziehen oder Nachstellen einzelner Belange (§1 VII BauGB), was sich in der Flächendarstellung der Nutzung äußert. Zentrales Instrument zur Lenkung der Flächennutzung ist die Erstellung von Bauleitplänen. Diese werden unterschieden in vorbereitende (Flächennutzungsplan, insbesondere §5ff BauGB) und verbindliche Bauleitpläne (Bebauungsplan, §1 II BauGB). Der Flächennutzungsplan regelt gesamtkommunal die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Flächennutzung auf Basis voraussehbarer Bedürfnisse der Gemeinde (§5 I BauGB) unter Berücksichtigung räumlicher und fachlicher Planungen. Oftmals wird die städtebauliche Selbstbindung im Vorfeld der Flächennutzungsplanung informell durch z.B. Stadtentwicklungsprogramme festgelegt (GRABSKI-KIERON, 2005, p. 710).

Der Flächennutzungsplan wird normalerweise für einen Zeitraum von zehn bis 15 Jahren aufgestellt. Eine Überarbeitung von Flächennutzungsplänen kann dabei in Form einer grundsätzlichen Neuaufstellung sowie einer partiellen Änderung<sup>104</sup> erfolgen (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 67). §5 II BauGB regelt die Hauptinhalte des Flächennutzungsplans, welche als eine weitere Konkretisierung der Ziele aus §1 VI BauGB zu verstehen sind (ALBERS, 2008, p. 50f). Nach §5 II Nr. 1 BauGB können Festlegungen getroffen werden, welche Flächen in Verbindung mit der BauNVO nach der allgemeinen oder konkreten Art ihrer Nutzung ausweisen (z.B. Wohnbauflächen/gewerbliche Bauflächen oder reine Wohngebiete/Gewerbegebiete) sowie nach dem Maß der baulichen Nutzung. Auch bezüglich des Freiraums bzw. freizuhaltender Flächen für bestimmte Nutzungen können Festsetzungen gemäß §5 II Nr. 2-10 BauGB getroffen werden. Zudem sind nach §5 IV BauGB räumliche Festlegungen, welche durch andere Planungen zustande gekommen sind, in den Flächennutzungsplan zu übernehmen (Nachrichtliche Übernahme). Der Flächennutzungsplan ist mit den benachbarten Gemeinden abzustimmen (§2 II 1 BauGB) und benötigt zu seiner Gültigkeit die Genehmigung einer höheren Verwaltungsbehörde (§6 I BauGB). Zudem ist ihm zur Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit ein Erläuterungsbericht über Ziel und Zweck und Auswirkungen der Planung beizufügen (§5 V BauGB i. V. m. §2a BauGB; HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 92).

---

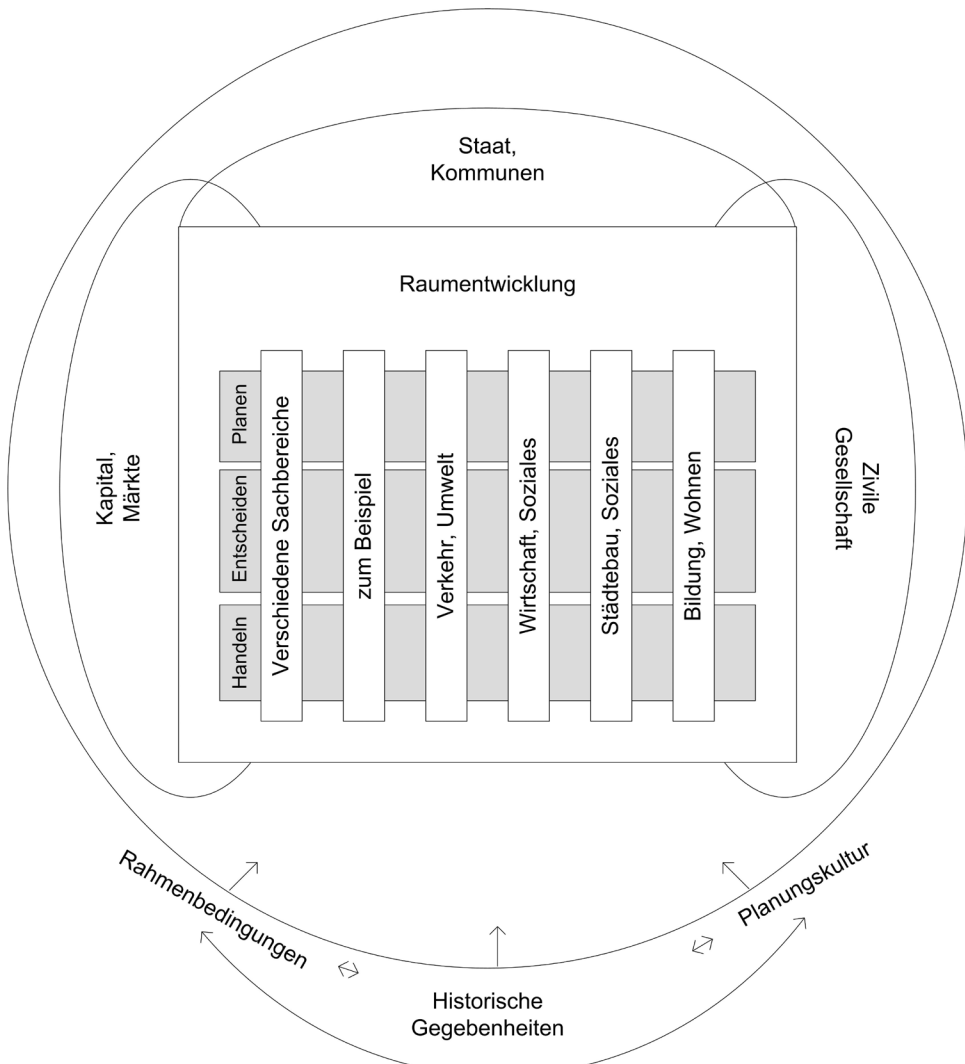
103 Die abwägungsrelevanten Belange nach §1 VI BauGB sind als Grundsätze der Bauleitplanung zu verstehen (DOETSCH, RÜPKE, 1997).

104 Kritik hinsichtlich einer partiellen Überarbeitung wird bezüglich einer wenig einheitlichen und zusammenhängenden Planung sowie einer Verringerung der Koordinationsfunktionen geäußert (BUNZEL, MAYER, 1996, p. 67, 197f, 212ff; HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 25).

### 3.4 Der Planungsprozess, seine Akteure und zentrale Entscheidungen auf kommunaler und regionaler Ebene

Wie bereits angeführt findet Planung in einem Multiakteursfeld unter Koordination unterschiedlicher Raumansprüche statt. Grundsätzlich werden drei Akteursgruppen unterschieden: Staat, Markt und Gesellschaft (JAKUBOWSKI, 2005, p. 19f; SELLE, 2005, p. 112) (s. Abbildung 11).

Abbildung 11: Kontext des Planungsprozesses



Quelle: SELLE, 2005, p. 99 mit eigenen Veränderungen; eigene Darstellung

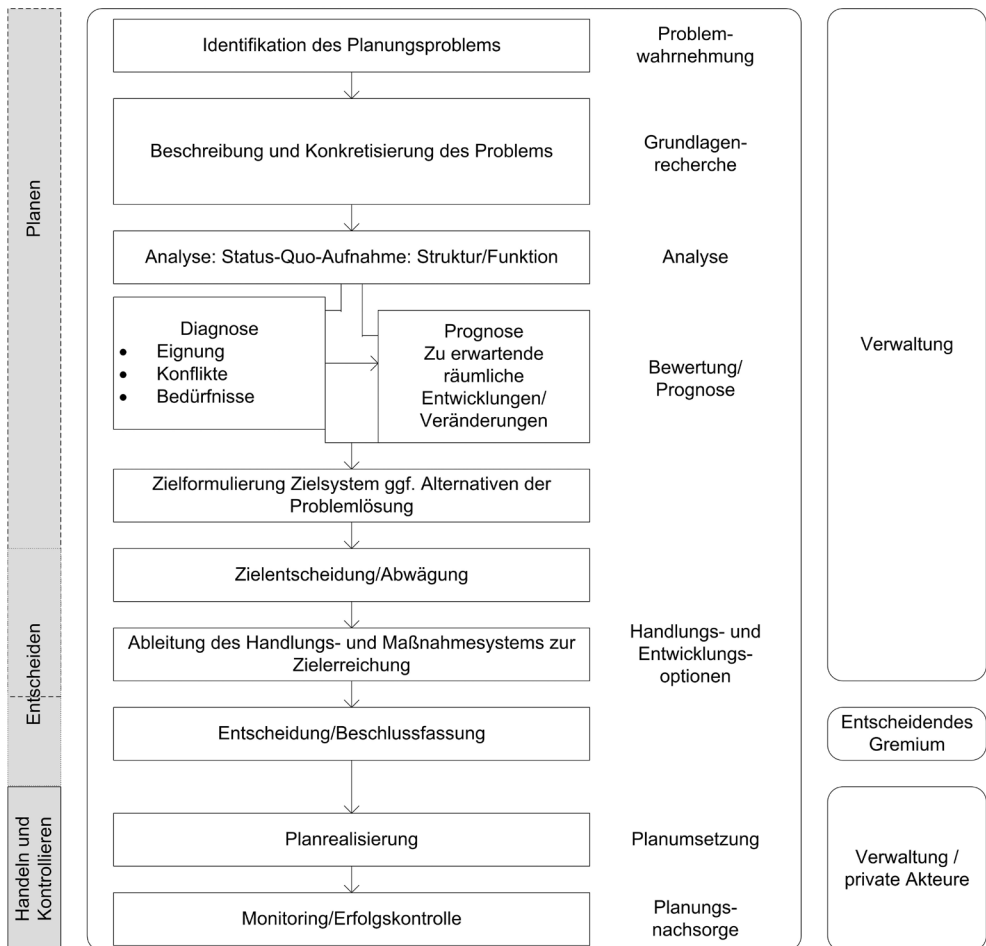
Der Staat ist gleichzusetzen mit öffentlichen Akteuren und umfasst staatliche und kommunale Institutionen. Dabei treten öffentliche Akteure nicht einheitlich auf, oftmals herrschen vor allem differierende Interessen zwischen Verwaltung und Politik (JAKUBOWSKI, 2005, p. 19). Verwaltung an sich kann wiederum in planende und umsetzende Verwaltung unterschieden werden. Marktwirtschaftliche Akteure sind z.B. Banken, Wohnungsunternehmen und Architekten. Gesellschaftliche Akteure stellen in der Summe die Zivilgesellschaft dar und setzen sich u.a. aus Haushalten und privaten Netzwerken zusammen. Daneben existieren noch intermediäre Akteure, welche keiner Gruppe eindeutig zugeordnet werden können (z.B. Verbände oder Genossenschaften). Zur Durchsetzung ihrer Interessen verfügen alle Akteure über unterschiedliche Ressourcen (z.B. Gesetze, Macht) und Chancen. Das interessengeleitete Verhalten („Handlungslogiken“) äußert sich durch unterschiedliche Ziele und Werte sowie Steuerungs- und Rollenverständnisse. Räumliche Entwicklung kann getrennt betrachtet als komplementäres oder konkurrierendes Planen, Entscheiden und Handeln verstanden werden, oftmals wiederum „nur“ subsumiert unter dem Begriff Planung (SELLE, 2005, p. 101, 108ff). Durch das Zusammentreffen der verschiedenen Akteursgruppen/-interessen stellt räumliche Entwicklung das „Ergebnis andauernder Auseinandersetzungen zwischen Individuen, Gruppen und Institutionen dar“ (SELLE, 2005, p. 132). Daneben gilt es zu berücksichtigen, dass selbst in institutionalisierten Handlungsverläufen ein gewisser Freiraum für strategische und taktische Entscheidungen besteht. Der Planungsprozess wird eingeleitet als Reaktion auf veränderte Gegebenheiten, aber auch als aktive Entwicklung des Raumes, immer im Kontext sich verändernder Rahmenbedingungen, historischer Gegebenheiten und der örtlichen Planungskultur (SELLE, 2005, p. 108, 136f).

Öffentliche Akteure stellen also nur eine Akteursgruppe dar. Aufgrund ihrer staatlich zugewiesenen Funktion einer Koordination von Raumansprüchen und des daraus resultierenden Instrumentariums, besitzen sie jedoch eine Schnittstellenfunktion (SELLE, 2005, p. 98ff; ALTROCK, HUNNING, 2006, p. 415; LENDI, 1996, p. 148). Mittels Planung versuchen sie ein räumliches Problem zu lösen. Ausgehend vom Planungsansatz sind die ersten Schritte des räumlichen Planungsprozesses die Wahrnehmung eines räumlichen Problems sowie dessen Beschreibung (GRABSKI-KIERON, 2005, p. 710). Darauf aufbauend erfolgt eine räumliche Situationsanalyse unter Berücksichtigung von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Gegebenheiten und deren Beziehungen (Relationen) zueinander (ALBERS, 2008, p. 42). Anschließend werden die Komponenten des Objektsystems prognostiziert und bewertet (DÖRNER, 1995, p. 70). Die Bewertung orientiert sich an Planungszielen, den Bindungen an den Bestand sowie übergeordneter Festlegungen und eröffnet zugleich Lösungsalternativen. Diese können ebenso auf Basis der Objekt-komponenten bezüglich ihrer Zielerreichung bewertet werden (ALBERS, 2008, p. 42). Die Entscheidung für eine oder mehrere Alternativen stellt die Abwägung im engeren Sinne (s. 3.5.2) dar, die Objekt-komponenten die abwägungsrelevanten Belange. Daran angeschlossen erfolgt die visuelle Umsetzung der gewählten Alternative(n) in einem Plan, verbunden mit Maßnahmenkonzepten zu deren Umsetzung (ALBERS, 2008, p. 43). Die Annahme bzw. der Beschluss des Plans durch befugte Entscheidungsträger stellt den Ausgangspunkt einer Planumsetzung dar mit der Möglichkeit der Überprüfung im Rahmen eines Monitorings (GRABSKI-KIERON, 2005, p. 710f). Somit können vier sich wechselseitig beeinflussende Phasen des Planungsprozesses unterschieden werden:

Planen, Entscheiden, Umsetzen (Handeln) und Kontrollieren (s. Abbildung 12). Planen stellt primäre Aufgabe der öffentlichen Verwaltung dar. Diese bereitet im Rahmen des Planungsprozesses politische Entscheidungen vor. Dabei plant sie jedoch nicht nur, sondern (vor-)entscheidet durch die Auswahl von Zielkriterien, deren Gewichtung und des letztendlichen Vorschlags von Alternativen die Lösung eines räumlichen Problems.

Dieser Prozess geschieht jedoch nicht losgelöst, sondern ist als kollektiver Prozess im Rahmen der bürokratischen Organisation der Verwaltung zu verstehen (s. 3.5.1). Die Entscheidung über die letztendliche Verfolgung einer oder mehrerer Lösungsalternativen obliegt dem entscheidenden Gremium und erfolgt durch einen rechtlich

Abbildung 12: Formal-logischer Aufbau des räumlichen Planungsprozesses



Quelle: Verändert nach GRABSKI-KIERON, 2005, p. 673

verbindlichen Beschluss. Auch hier ist von einem kollektiven, vornehmlich konsensorientierten Prozess zu sprechen (s. 3.6). Planung und Politik handeln dabei nicht autark voneinander, sondern in Wechselwirkung zueinander (s. 3.7). Eine Umsetzung der Alternative(n) innerhalb der Regionalplanung erfolgt durch die Kommune, da sie in ihren Bauleitplänen die regionalplanerischen Inhalte zu berücksichtigen hat. Auf der kommunalen Ebene sind Akteure der Verwaltung für die Umsetzung verantwortlich. In beiden Fällen können sich private Akteure daran beteiligen. Daneben sind aufgrund der Genehmigungspflicht von Plänen noch die genehmigungsbefugten Akteure zu berücksichtigen sowie diejenigen Akteure, welche im Rahmen der Beteiligung in die Planung einzubeziehen sind. Umsetzung und Kontrolle werden aufgrund der Fragestellung der Arbeit nicht weiter beleuchtet, ihre Wechselwirkungen zu den vorhergehenden Schritten werden dennoch berücksichtigt.

Aufgrund landesspezifischer Ausgestaltung der Landes- und Regionalplanung verlaufen Planungsprozesse auf regionaler Ebene nach unterschiedlichen Verfahren. Ebenso besitzen die beteiligten Akteure, je nach Organisationsform, unterschiedliche Positionen. Nichtsdestotrotz erfolgen alle Aufstellungsprozesse für Regional- und Flächennutzungspläne nach einem gewissen Grundschemata und unter Beteiligung bestimmter Akteure<sup>105</sup>. Ausgangspunkt der Aufstellung ist der jeweilige Beschluss sowie dessen öffentliche Bekanntmachung auf ortsüblichem Wege (§2 I 2 BauGB für FNP) dar (s. Abbildung 13). Darauf aufbauend erfolgt in Anlehnung an das oben beschriebene Verfahren die Ausarbeitung eines Planentwurfs unter Einbezug des erstellten Umweltberichts (§9 ROG bzw. §2 IV BauGB<sup>106</sup>) sowie unter Berücksichtigung der Abwägung nach §1 VII BauGB, respektive §7 II ROG. Hieran angeschlossen erfolgt eine Entscheidung über die Freigabe des Entwurfs zur Auslegung, verbunden mit der Möglichkeit zur Stellungnahme der am Planungsprozess zu Beteiligten (§10 ROG, §7 III ROG; §3 II 1 BauGB; §4 II BauGB). So sind alle öffentlichen Stellen<sup>107</sup> sowie Personen des Privatrechts einzubeziehen, welche öffentliche Aufgaben im Auftrag wahrnehmen. Beide zusammen werden als Träger öffentlicher Belange (TöB) bezeichnet (DALLHAMMER, 1999, p. 252ff). Daneben ist der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Aufbauend auf den Stellungnahmen kommt es zur Überprüfung der eingegangenen Anregungen und Einwände im Rahmen einer Abwägung und gegebenenfalls zu einer Abänderung des Planentwurfs. Der Beschluss des politischen Gremiums bereitet den Weg für eine Umsetzung des jeweiligen Plans, welche davor noch der Genehmigung (§6 I BauGB für FNP) bedarf und öffentlich bekannt zu machen ist (§11 ROG; §6 V BauGB). Genehmigungsbehörde ist auf kommunaler Ebene zumeist die höhere Verwaltungsbehörde, welche in den meisten Bundesländern das Regierungspräsidium oder die Bezirksregierung ist (BATTIS et al., 2005, p. 214; KORDA, 2005, p. 172f, 185). Auf regionaler Ebene erfolgt die Genehmigung landesspezifisch, meist erfolgt sie aber durch die oberste Landesplanungsbehörde. Verfügt die Kommune nicht über das Infrastruktur- bzw. Personalaufkommen

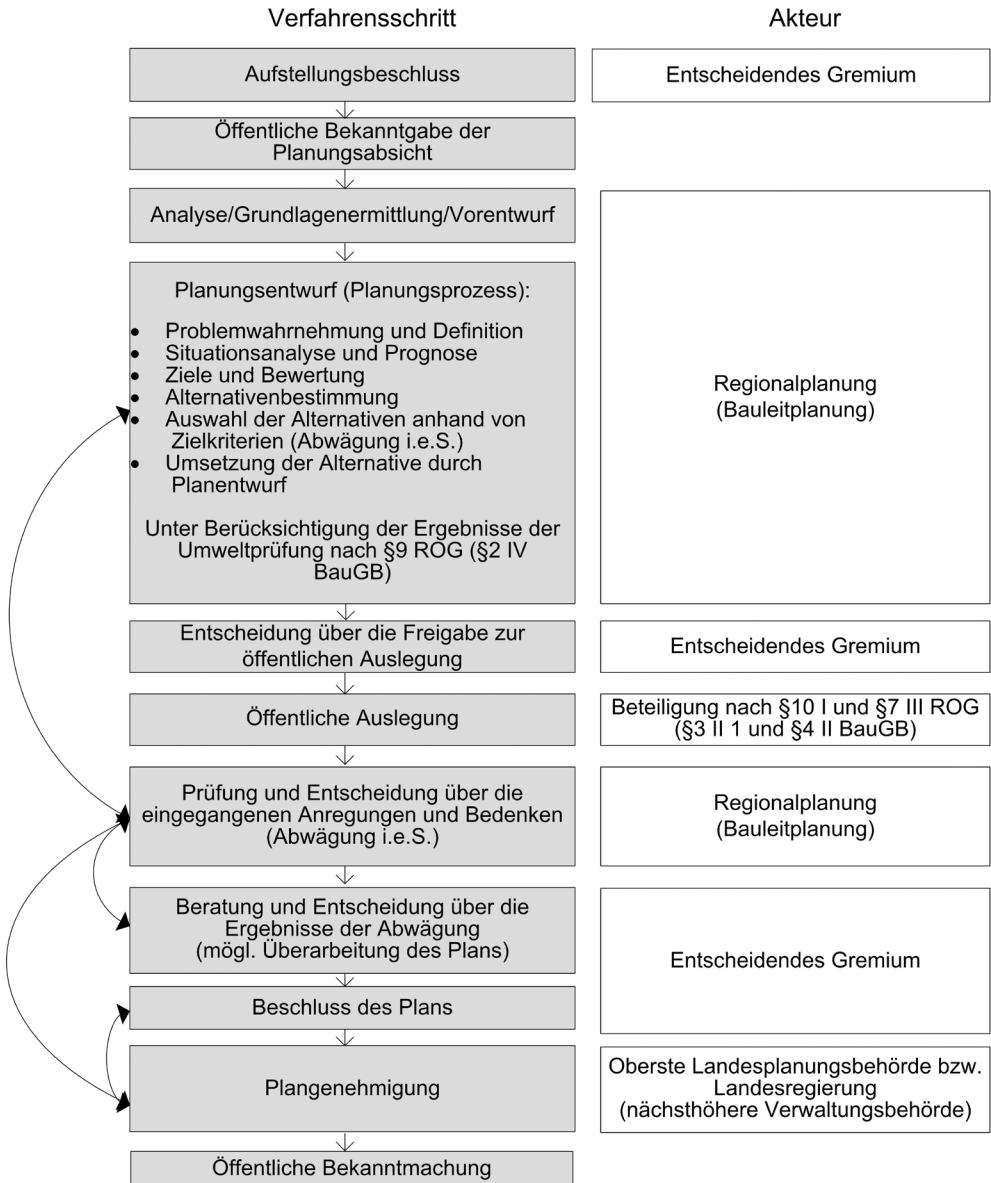
105 Einen vollständigen Überblick über die Träger und Organisationsstruktur der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern bietet MÜLLER (1999, p. 233ff).

106 Oftmals erfolgt die Erstellung eines Vorentwurfs, vor allem auf kommunaler Ebene. Er bietet die Möglichkeit einer frühzeitigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§3 I, §4 I BauGB) (ALBERS, 2008, p. 77).

107 Nach §3 Nr. 5 ROG sind öffentliche Stellen (1) Behörden des Bundes und der Länder (2) kommunale Gebietskörperschaften (3) bundesunmittelbare und die der Landesaufsicht unterstehenden Körperschaften (4) Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

zur Erstellung eines Flächennutzungsplanes, so kann sie nach §4b BauGB einen Dritten (z.B. Planungsbüros) mit der Durchführung beauftragen.

Abbildung 13: Grundschemata der Aufstellung von Regional- und Flächennutzungsplänen



Quelle: FÜRST, 2008A, p. 56; DALLHAMMER, 1999, p. 256f; GRABSKI-KIERON, 2005, p. 712f, mit eigenen Veränderungen; eigene Darstellung

## 3.5 Raumplanung und Entscheidungsfindung im Rahmen der Abwägung

### 3.5.1 Der Planer und sein Umfeld

Der Planer wird im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung als eigenständiger Akteur und Fachmann gesehen (HOFFMANN, AXTHELM, 2006, p. 517f). Er besitzt die Aufgabe, schlecht strukturierte Probleme genauer zu definieren und eine Vorauswahl an Alternativen für demokratische Entscheidungsprozesse zu treffen, so dass ihm eine gewisse Macht zuteil wird (MAYNTZ, 1997, p. 63). Dabei handelt er begrenzt rational. Somit umfasst Planen sowohl systematisches Nachdenken als auch „unsystematisches Versuchs-Irrtumsverhalten“ (WETH, 2006, p. 36). Daneben wird der Planer durch seine fachliche Ausbildung und seinen persönlichen Erfahrungshintergrund beeinflusst (POSCHMANN et al., 1998, p. 73, 76). Organisatorische, institutionelle und politische Rahmenbedingungen, aber auch gruppendynamische Prozesse beeinflussen den Planer zudem, da er in formellen oder informellen<sup>108</sup> Gruppen arbeitet (FÜRST, 2008A, p. 56f). FÜRST (2008B, p. 134f) verweist in diesem Zusammenhang, dass, trotz der Zunahme des Einflusses anderer Akteure auf die Planung, das heutige Verwaltungshandeln immer noch stark vom WEBERSchen Idealmodell einer bürokratischen Organisation<sup>109</sup> geprägt ist. So folgen Problemwahrnehmung, Informationsverarbeitung, -zugang und -bewertung oft arbeitsteiligen hierarchischen, bürokratischen Strukturen. Dies geschieht umso mehr, je behördenübergreifender gearbeitet wird und je stärker die Behörden durch Dritte (z.B. Interessengruppen, Lobbys<sup>110</sup>) beeinflusst werden, anders ausgedrückt mit zunehmender Ungewissheit, Abhängigkeit sowie Zeit und Kosten der Koordination (MÜLLER-JENTSCH, 2003, p. 24; EBERLEIN, GRANDE, 2003, p. 179). An den Hierarchiestufen orientieren sich auch die Kommunikationswege, so dass nur eine Meinung nach außen vertreten wird (FÜRST, 2008B, p. 134f). Vorteil einer solchen Vorgehensweise ist eine gewisse Berechenbarkeit von Handlungsabläufen und Entscheidungen (BOSETZKY, HEINRICH, 1985, p. 38).

---

108 Eine eindeutige Differenzierung von formellen und informellen Gruppen ist jedoch nicht möglich, da auch innerhalb von formellen Gruppen, Gruppen informeller Art existieren und andersherum (BOSETZKY, HEINRICH, 1985, p. 131).

109 So ist vor allem heute noch die organisatorische Unterteilung von Ablauf- und Aufbauorganisation vorhanden. Erstere regelt den Ablauf von Prozessen, also Informationsflüsse, Entscheidungsabläufe, Beteiligungsverfahren. Letztere bezeichnet „die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcen, sowie Weisungs- und Entscheidungsstrukturen, im Sinne eines Systems von Über- und Unterordnung“ (MÜLLER-JENTSCH, 2003, p. 75, 86ff; FÜRST, 2008B, p. 144). BOSETZKY und HEINRICH (1985, p. 40, 51) bemängeln hierzu, dass übergeordnete Hierarchieebenen oftmals missachten, dass Untergebene aufgrund der Dezentralisierung mehr Sachverstand als ihre Vorgesetzten besitzen. Nicht übernommen werden soll dabei die WEBERSche Aussage, dass Verwaltung und Politik streng voneinander getrennt sind (BRÜHLMEIER et al., 2001, p. 18). Zur Vertiefung: MÜLLER-JENTSCH, 2003, p. 83; BOSETZKY, HEINRICH, 1985, p. 34ff; MAYNTZ, 1997, p. 115ff.

110 Es erfolgt jedoch nicht nur ein Einfluss von Lobbys auf Behörden, sondern es wird auch von behördlicher/politischer Seite zur Hervorhebung bestimmter Interessen auf Lobbys zurückgegriffen (SIEGELE, 2007, p. 113).



Regeln<sup>111</sup> definieren, welche Ziele von Mitarbeitern zu erreichen sind und weisen damit Kompetenzen (Machtosphären) zu. Hieraus resultieren Streitigkeiten um Macht und Einfluss sowie eine selektive Problemwahrnehmung. Dies wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass ein Engagement für Probleme, welche außerhalb des eigentlichen Verantwortungsbereich liegen, nur selten belohnt werden und mit hohen Transaktionskosten verbunden sind. Besondere Macht erhalten dabei Verknüpfungsstellen, da sie eine Schlüsselstellung zum Umfeld einnehmen (FÜRST, 1997, p. 32; FÜRST, 2008B, p. 144f). Insbesondere implizite Regelsysteme führen dazu, dass Verhaltensweisen und Informationsflüsse äußerst manifestiert (im Sinne einer Pfadabhängigkeit bzw. Planungsroutinen) und nur schwer zu durchbrechen („da könnte ja jeder kommen“) oder zu erweitern sind („das funktioniert nach unseren Erfahrungen nicht“) (BOSETZKY, HEINRICH, 1985, p. 195f; FÜRST, 1997, p. 32; MÜLLER-JENTSCH, 2003, p. 58). Dies bringt mit sich, dass bestimmte Interessen und Belange bei Entscheidungen Vorrang genießen, andere vernachlässigt oder ausgeschlossen werden (FÜRST, 2008B, p. 61, 147). Die Bauleitplanung ist innerhalb der kommunalen Verwaltung verankert und bildet zumeist eine eigene Abteilung, in Städten oftmals ein Amt innerhalb eines eigenständigen Baudezernates (BOGUMIL, HOLTkamp, 2006, p. 68ff). Eine zentrale Stellung kommt den Amtsleitern zu, da sie im Auftrag des Dezernenten<sup>112</sup> oder aber auf Eigeninitiative handeln („Initiatoren“; FÜRST, 2008B, p. 152).

### 3.5.2 Die Abwägung als planerische Entscheidung

Räumliche Planung ist durch ein differenziertes, oftmals konfliktäres Interessensgefüge, privater und öffentlicher Belange<sup>113</sup> gekennzeichnet, welche es anzuhören und zu bewerten gilt (DALLHAMMER, 1999, p. 25). Aufgrund dessen kann eine Lösung von räumlichen Problemen nur dann erfolgen, wenn der Planungsbehörde ein Gestaltungsraum gewährt wird. Räumliche Planung ist folglich ein schöpferischer, jedoch kein rechtsfreier Akt, da sie durch das Gebot bzw. die Handlungsdirektive der Abwägung beschränkt wird.

111 Dabei wird zwischen expliziten und impliziten Regeln unterschieden: Bei ersteren handelt es sich um dokumentierte, förmliche Regeln. Daneben entwickelt jede Organisation verfestigte, stillschweigende Normen und Verhaltenserwartungen. Diese impliziten Regeln werden oftmals unter dem Begriff der Organisationskultur subsumiert (BOSETZKY, HEINRICH, 1985, p. 184ff). In diesem Sinne ist auch die Planungskultur als implizite Regelung zu verstehen (KELLER et al., 2006, p. 279; GREIVING, 1999, p. 168). WÉKEL (2009, p. 10) geht einen Schritt weiter und bezeichnet planerische Handlungen erst dann als Planungskultur, „wenn sie einem moralischen guten Zweck dienen“ so z.B. in der Verpflichtung einer auf das Nachhaltigkeitsziel ausgelegten Planung.

112 Der Dezernent dient der Unterstützung des Bürgermeisters und ist kommunaler Wahlbeamter, der durch den Rat bestellt und abgewählt werden kann und somit auch politisch geprägt ist (BURGI, 2008, p. 171).

113 Der Begriff der Belange ist gleichzusetzen mit denjenigen Interessen, welche entweder auf die Realisierung von öffentlichen oder privaten Rechtsgütern zielen oder für schutzwürdig erachtet werden. Belange sind abwägungsrelevant, wenn sie von den Planungszielen erfasst werden, z. B. §1V,VI BauGB (HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 25; HOPPE et al, 2002, p. 255; JUST, 1995, p. 56f). Die privaten Interessen leiten sich aus Art. 2 II, 14, I GG sowie fachspezifischen Rechten ab. Sie sind in dem Umfang einzubeziehen, wie sie von Betroffenen vorgetragen werden, offensichtlich sind und hinsichtlich des Planungsauftrages bestimmt werden können („nach Lage der Dinge“). Dabei ist irrelevant, ob Belange direkt oder indirekt vom Vorhaben betroffen sind, wobei bei indirekter Betroffenheit eine Missachtung objektiv geringfügig schutzwürdiger Interessen erlaubt ist (DREIER, 1999, p. 67f, 72ff). In Zusammenhang mit der Betroffenheit steht auch die Akzeptanz von Plänen, weswegen diese Entscheidungen zusätzlich beeinflusst (POSCHMANN et al., 1998, p. 68f).

Ziel der Abwägung ist es, relevante Belange bewertend zueinander in Beziehung zu setzen (DREIER, 1995, p. 42, 50) mit dem Zweck einer Verwirklichung, Ausgleich und Koordination von berührten Interessen (JUST, 1996, p. 1). Die Abwägungsentscheidung orientiert sich an drei Phasen: Zuerst erfolgt die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials im Zuge der Informationsgewinnung und Bestandsaufnahme. Daran angeschlossen ist die Bewertungsphase, in der die Bedeutung bestimmter Interessen festgestellt wird und die Folgen einer Vor- oder Zurückstellung von Belangen zu untersuchen sind. Die Bewertung orientiert sich dabei an dem objektiven<sup>114</sup> Gewicht des Belangs (HOPPE et al. 2002, p. 246). Darauf aufbauend erfolgt die Entscheidungsphase, in der die Alternativenauswahl für die Zielerreichung aufgrund des Vor- oder Zurückstellens verschiedener Belange getroffen wird. Dies wird als essentielle planerische Entscheidung bzw. Abwägung im engeren Sinne oder eigentliche Planung verstanden (DREIER, 1995, p. 45, 56, 59, BATTIS et al., 2005, p. 70)<sup>115</sup>. Aufgrund der Zielppluralität innerhalb der räumlichen Planung gilt es, die Ziele durch Unterziele zu operationalisieren und im konkreten Planfall zum Ausgleich zu bringen, wobei der „Entscheidungsfreiraum umso größer ist, je vielfältiger die gesetzten Ziele und Grundsätze sind“ (DREIER, 1995, p. 49).

Die Abwägung als Handlungsdirektive leitet sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>116</sup> ab und ist als Abwehr zu willkürlichen Entscheidungen zu sehen (KRAUTZBERGER, STÜER, 2004, p. 923). Das Abwägungsgebot beinhaltet, dass innerhalb einer Planungsentscheidung (1) Abwägung generell stattfindet, (2) alle relevanten Belange eingestellt werden und (3) kein automatischer Vorzug bestimmter Belange (situationsbezogene bzw. konkret-individuelle Abwägung) stattfindet (DÖRNER, 1999, p. 53; GREIVING, 1999, p. 151; HINZEN, BUNZEL, 2000, p. 25; JUST, 1996, p. 5). Da das Abwägungsgebot sich sowohl auf den planerischen Entscheidungsvorgang als auch auf die Beurteilung des Ergebnisses bezieht (BATTIS et al., 2005, p. 70), stellt sie zugleich den „Kern der Planungsaufgabe“ (ALBERS, 1999, p. 33) und den Rahmen der Planungsentscheidung dar. Entscheidungstheoretisch ist die „Abwägung ein Bestandteil deskriptiver Entscheidungsmodelle, die sich am faktischen, begrenzt rationalen Entscheidungshandeln der Akteure“ (GREIVING, 1999, p. 147) orientiert. Aufgrund dessen gilt es, nicht die optimale Entscheidung der Abwägung zu finden, sondern eine akzeptable Entscheidung unter

114 Objektive Gewichtsermittlung bedeutet dabei eine sachliche, unvoreingenommene und unparteiische Ermittlung des Gewichts eines Belangs (HOPPE et al., 2002, p. 246). DREIER (1995, p. 62) und JUST (1996, p. 2) relativieren dies, indem sie die Gewichtsverteilung durch die subjektiv bzw. autonom-politisch geprägten Komponenten der Verwaltung/des Planers geprägt sieht (s. 3.5.1).

115 Oftmals wird die zweite und dritte Phase zusammengelegt (2-Phasen-Modell). Begründet wird dies mit dem engen Zusammenhang von Gewichtung und Vorzug (DREIER, 1995, p. 58ff). HOPPE et al. (2002, p. 245ff) gehen sogar von einer vierphasigen Abwägung aus: 1. Grobselektion der Belange, 2. Bestimmung der relevanten Belange nach Lage der Dinge, 3. Gewichtung von Belangen 4. Planungsentscheidung aufgrund des Vor- oder Zurückziehens einzelner Belange in Verbindung mit der Gewichtung der Belange. Phase 1 wird als Informationsgewinnung, Phase 2 als und 3 als Informationsverarbeitung und Phase 4 als Entscheidung bezeichnet.

116 Abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 III GG ergibt sich die Verhältnismäßigkeit. Danach muss jedes staatliche Handeln (1) geeignet (eine Maßnahme/Entscheidung dient zur Erreichung des Ziels), (2) notwendig (kein weniger beeinträchtigendes Mittel/Entscheidung liegt vor) und (3) verhältnismäßig i.e.S. sein (die Maßnahme steht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg) (MAURER, 2002, p. 248f). Folglich ist staatliches Handeln, welches sich auf Grundrechte erstreckt, nur insoweit zulässig, wie es der Schutz öffentlicher Interessen erforderlichlich macht. Innerhalb der Planung bezieht sich der Eingriff v.a. auf Art. 2 II und 14 I GG (DETTBERG, 2009, p.74).

Berücksichtigung aller relevanten Belange (GREIVING, 1999, p. 147f). Deswegen sind die in der planerischen Abwägung zu berücksichtigenden Ziele rechtstheoretisch weniger als Optimierungs- (Ziele der Raumordnung) sondern als Berücksichtigungs- bzw. Relativierungsgebote zu verstehen (JUST, 1996, p. 48). Die Abwägungspflicht bezieht sich auf eine Abwägung öffentlicher Belange gegen- und untereinander, der privaten Belange gegen- und untereinander sowie eine Abwägung privater und öffentlicher Belange gegen- und untereinander. Gegeneinander abwägen bedeutet, die Belange nach den konkreten Gegebenheiten zu gewichten. Untereinander abwägen bedeutet, dass „die in den Belangen enthaltenen unterschiedlichen Gesichtspunkte“ zu gewichten sind (BATTIS et al., 2005, p. 71). Um eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Abwägung gewährleisten zu können, müssen die zugrunde gelegten Entscheidungsgründe nachvollziehbar sein, welche das Vor- oder Zurücktreten des einen Belangs hinter den anderen rechtfertigen<sup>117</sup>. Probleme innerhalb der Abwägung treten vor allem dahingehend auf, dass die relevanten Belange zwar ermittelt, jedoch missachtet werden, da die Aufklärung der Bedeutung dessen zu zeitaufwendig ist oder zu wenig Informationsmaterial vorliegt (DREIER, 1999, p. 70). Aufgrund der vorgeschriebenen Gleichbehandlung und des Interessenausgleiches der Belange werden ungleiche Maßstäbe bei der Bewertung angewendet mit der Folge, dass zumeist nicht eine hinreichende Überprüfbarkeit einer rechtmäßigen Anwendung des Abwägungsgebotes (JUST, 1996, p. 5) gegeben ist. Eine Abwägung erfolgt sowohl innerhalb der Aufstellung eines Regionalplans als auch eines Flächennutzungsplans (§7 II ROG; §1 VII BauGB). Dabei beschränkt sich die Abwägung auf die der Planung jeweils zugeordneten Ebene (GROTEFELS, SCHOEN, 2005, p. 17).

Versteht man nun Abwägung als originäre Entscheidung der Planung über die Steuerung von Nutzungsansprüchen und diese weitestgehend als Raumnutzungsansprüche, dann wird deutlich, dass Abwägung eine zentrale Bedeutung hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zukommt. Durch das Vor- oder Zurückziehen von Belangen wird verschiedenen Raumnutzungsansprüchen Vorrang gegeben bzw. eine Raumnutzung verwehrt oder eingeschränkt, weswegen die Abwägung auch als Bodennutzungsentscheidung bezeichnet werden kann (STICH, SCHMIDT-EICHSTAEDT, 2005, p. 77). Diese Steuerungsfunktion wird auch in der Diskussion um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erörtert, zwar noch rudimentär, jedoch in zunehmenden Maße (so z. B. HEILAND et al., 2006, p. 28). Von Seiten des Rats für nachhaltige Entwicklung wird bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bemängelt, dass „die Planungsrealität (...) die gesetzgeberische Intention einer gerechten Abwägung öffentlicher und privater Interessen gegen- und untereinander nicht mehr in ausreichender Weise“ widerspiegelt und fordert zu einer Festlegung quantifizierter Ziele der Flächeninanspruchnahme auf (BUNDESREGIERUNG, 2004A, p. 38). In diesem Zusammenhang wird oftmals auch eine Neukonzeption der Abwägung verlangt, in der die Pflicht zur Innenentwicklung enthalten sein soll (SRU, 2008, p. 392, 428; UBA, 2003, p. 153).

---

117 Die Abwägungsfehlerlehre unterscheidet dabei 5 Typen einer fehlerhaften Abwägung: kein Gebrauch der Gestaltungsfreiheit (Abwägungsausfall), Unvollständigkeit und mangelnde Berücksichtigung abwägungsrelevanter Belange (Abwägungsdefizit), Heranziehen sachfremder Ziele oder Belange (Abwägungsüberschreitung oder Abwägungsfehleinsetzung), falsche Gewichtung der Belange (Abwägungsfehleinsetzung) und mangelnder Ausgleich widerstreitender Belange (Abwägungsdisproportionalität) (DREIER, 1999, p. 40, 57).

### 3.6 Der Beschluss als politische Entscheidung

Unter einem Beschluss versteht man die Abstimmung eines Gremiums zu einer Sachfrage, welche bindende Wirkung für kollektives Handeln besitzt (EBERLEIN, GRANDE, 2003, p. 175). Grundproblem stellt dabei eine Konsensfindung nach nicht „vorauszusetzendem Konsens“ dar (SCHARPF, 1973, p. 34f). Deswegen kann der Prozess der politischen Zielfindung als pluralistisch oder abwägend bezeichnet werden (BRÜHLMEIER et al., 2001, p. 35). Bezüglich des Ablaufes und der Mehrheitserfordernisse bilden gemeindespezifische Regeln bzw. die Geschäftsordnung oder Satzung die rechtliche Grundlage des Beschlusses (BURGI, 2008, p. 157). Zur Effektivitätssteigerung des Gemeinderates, aber auch innerhalb der Regionalgremien, werden durch interne Wahl Ausschüsse für bestimmte Sachbereiche (z.B. Bauausschuss) gebildet, welche in ihrer Zusammensetzung das Meinungs- und Kräftespektrum des Gemeinderates widerspiegeln. Ausschüsse können beratende oder beschließende Funktion besitzen. Grundlegende Entscheidungen können meist nicht in Ausschüssen gefällt werden. Daneben existieren innerhalb des Gemeinderates politische Fraktionen. Durch die kollektive Vorbereitung von kommunalpolitischen Entscheidungen tragen sie wie Ausschüsse zur Effektivitätssteigerung des Gemeinderates bei (GERN, 2003, 270ff; GRUBER, 1994, p. 115).

Basis der politischen Entscheidung bilden der ausgearbeitete Plan und der Einfluss der sog. politischen Rationalität. Diese behandelt Probleme und Problemlösungen als Mittel für die Interessensbefriedigung. Die Interessen sollen den Willen der Bürger widerspiegeln, zumindest in der direkt gewählten Gemeindevertretung, jedoch auch durch die weitestgehende Direktwahl des Bürgermeisters mit Auswirkungen auf das Regionalparlament. Aufgrund der Abhängigkeit der Wiederwahl der Entscheidenden durch den Bürger und verstärkt durch die Zunahme der Bürgerbeteiligung in förmlichen Verfahren wirken sich Bürgerinteressen ebenso wie die eigene Betroffenheit des Politikers auf die Interessengewichtung der Politik aus („Wählermaximierungslogik“; BOGUMIL, 2007, p. 42) (BOGUMIL, HOLTkamp, 2006, p. 102, 124f; LUHMANN, 1971, p. 75; SCHARPF, 1973, p. 42)<sup>118</sup>. Durch eine Operationalisierung von Einzelinteressen kommt es zur Feststellung gemeinsamer Ziele, welche Grundlage für eine konsensfähige Lösungsfindung darstellen. Probleme und ihre Lösungen werden gerne in Angriff genommen, wenn sie mit geringen politischen Kosten (=Aufwendungen zur Befriedigung von Konflikten, z. B. Kompromisse) in Verbindung stehen. Diese befinden sich in Abhängigkeit von der Macht des Entscheidenden, weswegen oftmals auch von einer machtbasierten Interessendurchsetzung gesprochen wird (FÜRST, 2008A, p. 48, 62)<sup>119</sup>. Politisch rational inner-

118 Politische Aufmerksamkeit ergibt sich dabei wenn Themen institutionalisiert sind und dadurch eine Nichtbehandlung bestraft wird oder wenn sie eine breite Aufmerksamkeit in den Medien erfahren (FÜRST, 2008A, p. 58). Das Erreichen politischer Aufmerksamkeit wird dabei oftmals mit dem Begriff des Agenda-Settings benannt (JANN, WEGRICH, 2003, p. 83; BOGUMIL, 2007, p. 42).

119 Innerhalb der Politikwissenschaften beschäftigt sich die Politikfeldanalyse explizit mit den Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns. Dabei werden drei zentrale, sich wechselseitig beeinflussende Begriffe und zugleich Forschungsfelder unterschieden: (1) Policy, als materielle Teile der Politik, u.a. Entscheidungen, Ziele und Aufgaben, welche den Bürger direkt betreffen; (2) Polity als strukturelle Aspekte von Politik = Organisation, Normen; (3) Politics als eine prozesshafte Betrachtung der Politik, welche auf verschiedene Interessen, Konflikte den Fokus legt (SCHUBERT, BANDELOW, 2003, p. 3ff). Der akteurszentrierte Institutionalismus stellt einen möglichen analytischen Rahmen für die Policy-Analyse dar (s. 1.3.4).

halb eines Beschlusses ist folglich das, was unter Berücksichtigung unterschiedlicher Zielsetzungen, Interessen und Macht „einen optimalen Grad von Einigung herzustellen vermag“ (BRÜHLMEIER et al., 2001, p. 35). Folglich bedeutet politischer Konsens nicht das Auffinden des kleinsten Nenners. Planerische Vorgaben können dabei eine Rolle spielen, müssen aber nicht ausschlaggebend sein (BRÜHLMEIER et al., 2001, p. 35, 85). Trotz der Unzulässigkeit eines Fraktionszwangs für Abstimmungen und Verhandlungen (GERN, 2003, 278ff; BURGI, 2008, p. 149) kommt es auf lokaler Ebene immer mehr zu konkurrenzdemokratischem Verhalten<sup>120</sup>. Folglich gilt es bei einer Betrachtung kommunaler Entscheidungen Lokalpolitik und Verwaltungsspitze in den Kontext ihrer politischen Orientierung einzuordnen (HOLTKAMP, 2006, p. 70f).

### 3.7 Politische Planung?

Planung und Politik und die ihr zugeordneten Planungs- und Entscheidungsprozesse stehen in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander und stellen letzten Endes *einen* Planungsprozess dar, welcher sich somit im Dilemma zwischen annähernder inhaltlicher Plausibilität und politischer Konsensbildung befindet (FÜRST, 1998, p. 29; JAKUBOWSKI, 2005, p. 20). Planung vertritt zwar ihre eigenen Ziele und trifft durch die Abwägung und die Auswahl von Planungsalternativen selbstständig Entscheidungen. Diese Ziele und Entscheidungen reflektieren oftmals aber nur das, was von politischen Gruppen im Konsensfindungsprozess mitgetragen wird. Zudem greift die Politik mittels des Aufstellungsbeschlusses in die Planung ein, indem sie die zu behandelnden Themen definiert. Dies kann zur Folge haben, dass die planerische Problemwahrnehmung selektiv erfolgt, konfliktrichtige Themen vermieden (FÜRST, 2008A, p. 50, 52, 58, 64f), strategische Zielvorgaben verwaschen<sup>121</sup> oder „Tauschgeschäfte“ stattfinden (BOGUMIL, 2007, p. 42; ZIMMER, 2003, p. 130). Es kommt zu einem Vermischen sachorientierter und politischer Themen (JAKUBOWSKI, 2005, p. 20). Generell gilt: Je konfliktärer und komplexer die Aussagen der Planer sind, desto politischer sind die Entscheidungen. Sie bewirken zudem, dass oftmals bereits bewährte Lösungen gewählt werden und selten auf Neues zurückgegriffen wird („Prinzip der Aufgabenminimierung“) und somit die Planung nur vereinzelt auf einen offenen Umsetzungswillen der Politik trifft (FÜRST, 2008A, p. 61, 65). Ebenso können organisatorische Strukturen zur Verteidigung von Machtverhältnissen und zu unsachgemäßem Verhalten anreizen. Um Konflikte der Verwaltung mit der Politik zu vermeiden, kann letztere die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung einschränken. Betrachtet man das Verhältnis von Politik und Planung aus Perspektive

---

120 Im Allgemeinen wird zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie unterschieden. Innerhalb letzterer werden Konflikte über (partei-)politische Mehrheiten gelöst, im Rahmen ersterer über Verhandlungen und Kompromisse. Generell gilt: Je höher das geschlossene Abstimmungsverhalten von Fraktionen und die Uneinigkeit bei Beschlüssen umso mehr ist eine Konkurrenzdemokratie vorhanden. Im Rahmen der Konkordanzdemokratie wird der Verwaltung und dem Bürgermeister ein hoher Einfluss zuteil (HOLTKAMP, 2007, p. 71ff).

121 So geht BOGUMIL (2007, p. 42f) davon aus, dass in größeren Städten nur insofern strategische Zielvorgaben von politischer Seite gebilligt werden, wie jede politische Seite ihre Zielvorgaben wiederfinden kann.

der Gewaltenteilung, so wird deutlich, dass die Verwaltung das ausführende Organ der Exekutive darstellt, weswegen sich der politische Wille zur Einflussnahme auf kommunaler Ebene von selbst erklärt<sup>122</sup> (BOGUMIL, HOLTkamp, 2006, p. 67; ARL, 2004, p. 5). Auf regionaler Ebene äußert sich der politische Einfluss dadurch, dass in den entscheidenden Gremien politische Delegierte der Kommunen und/oder der Kreise vertreten sind (ARL, 2004, p. 5). Daneben wird die Personalwahl der Verwaltung durch das politische Gremium oftmals mitbestimmt (FÜRST, 2008A, p. 138). Planung muss folglich immer mit einer Betrachtung der Politik erfolgen.

---

122 Innerhalb der Kommune ist der Gemeinderat der Exekutive zugeordnet, da der Kommune nur die Bestimmung über das Ortsrecht obliegt. In Folge dessen verfügt der Rat über keine Gesetzgebungskompetenz und stellt so auch nicht die Legislative und somit ein „Parlament“ dar (GREIVING, 1999, p. 169f). In einigen Bundesländern ist der Bürgermeister Mitglied des Gemeinderates (z.B. Bayern) (BURGL, 2008, p. 145, 147).

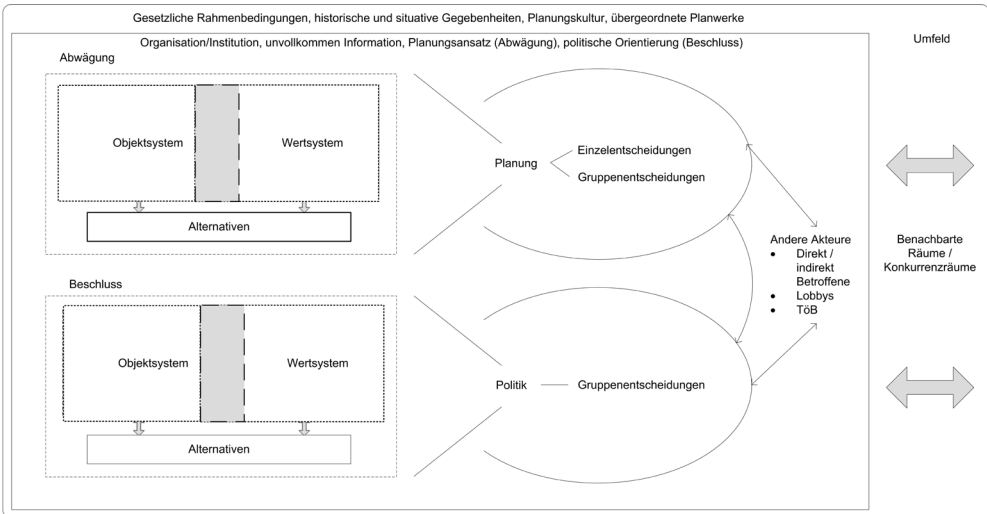
## 4 Konzeptionelle Grundlagen der empirischen Untersuchungen

### 4.1 Konkretisierung der empirischen Forschungsfragen

Verbindet man die vorangegangenen Kapitel, lässt sich folgendes Bild über raumplanerische Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme zeichnen: Zunächst gilt es, zwei zentrale Akteure und Entscheidungen innerhalb der Regional- und Flächennutzungsplanung zu unterscheiden: die räumliche Planung und die Politik, in deren Hände zwei grundlegende Entscheidungen fallen: die Abwägung und der Beschluss. Beide Akteure entscheiden unter gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, übergeordneten Planwerken sowie situativen und historischen Gegebenheiten (Entscheidungsprinzipien). Aufgrund unterschiedlicher informatorischer, organisatorischer und institutioneller Rahmenbedingungen und daraus abgeleiteten hierarchischen und machtbasierten Steuerungs- und Rollenverständnissen existieren unterschiedliche Wert- und Zielvorstellungen und somit auch Wert-/Zielsysteme. Da sich politische und planerische Entscheidungen gegenseitig beeinflussen, kann innerhalb des Planungsprozesses von mehrstufigen Entscheidungen gesprochen werden.

Planerische Entscheidungen fallen nur selten, politische Entscheidungen nie durch ein Individuum, sondern mehrheitlich in Gruppen, so dass zwischen Einzel- und Gruppenentscheidungen zu differenzieren ist. Politische Entscheidungen finden in Gremien statt. Planerische Entscheidungen können Gruppenentscheidungen im doppelten Sinne sein: zum einen auf der konkreten Planungsebene und zum anderen aufgrund arbeitsteiliger, hierarchischer Organisationsstrukturen innerhalb der Verwaltung. Durch unterschiedliche, interessen geleitete Zielvorstellungen der Gruppenmitglieder führen Gruppenentscheidungen oftmals zu Interessenskonflikten. Planerische und politische Entscheidungen sind zwar generell konsensorientiert oder kooperativ, können aber auch durch nicht-kooperatives, strategisches Verhalten geprägt sein. All diese Entscheidungen fallen unter unvollkommener Information bezüglich der Umweltzustände, der Alternativen, deren Wirkungen und somit auch des eigenen Zielsystems und dem der anderen Akteure. Aufgrund der Selektivität der Problemwahrnehmung und einer beschränkten Informationsverarbeitungskapazität kann niemals von Entscheidungen unter Sicherheit gesprochen werden, höchstens von Entscheidungen unter Risiko. Daraus resultiert eine akteursspezifische Abstraktion und Relaxation des Entscheidungsproblems vor dem Hintergrund des Objektes und der Ziele der Planung (Planungsansatz). Innerhalb politischer Gruppenentscheidungen wirkt zudem das Wissen über Bürgerinteressen auf die Problemwahrnehmung und Informationsverarbeitung ein. Alle Entscheidungen werden von anderen, außenstehenden Akteuren formell (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung) oder informell beeinflusst (z.B. Lobbys). Der Grad der Betroffenheit verschiedener Akteure durch die Planung und deren Akzeptanz besitzen Auswirkungen auf das Wertesystem und die Motivation des Akteurs. Abbildung 14 verdeutlicht dieses komplexe Gefüge räumlicher Entscheidungsprozesse.

Abbildung 14: Planerische und politische Entscheidungsprozesse. Akteure, Determinanten, Prozesse, Wechselwirkungen und Rahmenbedingungen



Quelle: Eigene Darstellung

Räumliche Entscheidungen sind multikriterielle Entscheidungen, da sie eine Vielzahl von Zielen zu berücksichtigen haben. Aufgrund dessen kommt es neben aktorsbezogenen Interessens- auch zu Zielkonflikten. Bei einer Betrachtung des Wertesystems ist als Fundamentalziel der Raumplanung die Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes unter Berücksichtigung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung festzuhalten (§1 ROG). Unter Beachtungspflicht dessen erfolgt die Aufstellung von Regional- und Flächennutzungsplänen. Die Aufgabenerfüllung der Raumplanung wird durch diese Leitvorstellung und den daraus abgeleiteten Grundsätzen, welche durch die Länder und Regionen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung auszugestaltet sind, spezifiziert bzw. eingeschränkt. Alle Ziele und Grundsätze werden -sofern möglich- in Plänen im Sinne standörtlicher Alternativen unter Berücksichtigung des Raumes als Entscheidungsfeld, dargestellt und sind je nach Rechtscharakter von untergeordneten Planungsebenen zu berücksichtigen. Bei all diesen Entscheidungen gilt es, u.a. ein aus der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung hervorgehendes Ziel (Instrumentalziel) einzubeziehen: die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Deren Umsetzung auf kommunaler und regionaler Ebene orientiert sich an drei Punkten: flächenschonende Steuerung der Siedlungsentwicklung, Intensivierung der Innenentwicklung sowie quantitativer und qualitativer Schutz des Freiraums. Innerhalb dieser rechtlichen Rahmenbedingungen ist es der regionalplanerischen oder bauleitplanerischen Abwägung erlaubt, Belange im Sinne von entscheidungstheoretischen Zielen vor- oder zurückzustellen. In Wechselwirkung mit dem Raum und seiner Struktur (Objektsystem) definieren sich die Auswahl und Bewertung von standörtlichen Flächennutzungsalternativen hinsichtlich ihrer Zielerreichung.



Wie bereits angeführt liegt der Fokus innerhalb der Arbeit auf dem Regional- bzw. Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument. Auf Ebene der Regionalplanung kann eine Positiv- oder Negativsteuerung der Flächeninanspruchnahme erfolgen. Die konkrete Ausgestaltung quantitativer, qualitativer und standörtlicher Festlegungsmöglichkeiten sowie deren Rechtscharakter ergibt sich aus der jeweiligen Landesplanung. In der Bauleitplanung finden unter Berücksichtigung dieser Angaben und unter Beachtung der Ziele und der zu berücksichtigenden Belange der Bauleitplanung nach §1 V, VI BauGB konkrete Flächennutzungsentscheidungen statt. Aufgabe der kommunalen Flächennutzungsplanung ist es, die Art der standörtlichen Flächennutzung zu koordinieren und festzulegen. Aufgrund rechtlicher und organisatorischer Regelungen herrschen ein enger Zusammenhang sowie eine gegenseitige Beeinflussung von Regional- und Bauleitplanung und den jeweiligen politischen Entscheidungsgremien.

Betrachtet man die Vielfalt der zu berücksichtigenden Belange (v.a. §2 II ROG; §1 VI BauGB), ihre oftmals gegensätzlichen Zielstellungen sowie die dahinter stehenden konfliktären Interessen, ist es nicht verwunderlich, dass die Wahl standörtlicher Alternativen sich selbst bei konkreten Zielvorstellungen und guter Informationslage schwierig gestaltet. Komplexer gewordene und kürzeren Veränderungsintervallen unterworfenen Raumstrukturen führen des Weiteren zu einem Anstieg der in den Entscheidungen zu berücksichtigenden Komponenten. Selbstverständlich kann nicht allen Raumansprüchen in gleicher Höhe Rechnung getragen werden, weswegen diese nicht nur generell, sondern auch in ihrer Wertigkeit abzuwägen sind. Dies wird erschwert durch die Anwendung ungleicher Maßstäbe auf verschiedene Belange, so dass z.B. eine hinreichende Überprüfbarkeit einer rechtmäßigen Anwendung des Abwägungsgebotes nicht gegeben ist. Die Verwaltungsinternität planerischer und die begrenzte Öffentlichkeit politischer Entscheidungen erschweren die Transparenz ihrer Abläufe und lassen die zugrunde gelegten Kriterien oft nicht definieren. Räumliche Entscheidungsprozesse äußern sich somit häufig als eine „Black Box“ (GÜNTNER, 2004, p. 209) für den Betrachter, was ihre Akzeptanz und Würdigung nicht erhöht.

Vorangehende Darstellungen machten ersichtlich, dass eine Raumentwicklung unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme vor dem Hintergrund eines vielfältigen Akteurs- und Zielgeflechts erfolgt. Aufbauend darauf lassen sich die leitenden Forschungsfragen der Arbeit weiter konkretisieren und bilden in ihrer Zusammenschau den Ausgangspunkt der empirischen Untersuchungen:

- Welche Determinanten (Ziele) beeinflussen planerische und politische Entscheidungen (Abwägung und Beschluss) innerhalb der Raumentwicklung?
- Welche Bedeutung besitzen die verschiedenen Determinanten im Entscheidungsprozess? Welche Zielkonflikte treten auf?
- Inwiefern sind die Determinanten mit einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme vereinbar oder stehen diesen entgegen (im Sinne der Wahl und Festlegung standörtlicher Alternativen)?
- Inwiefern verändern sich individuelle planerische und politische Entscheidungs determinanten in mehrpersonellen Entscheidungssituationen?

- Welche Interessenskonflikte wirken auf planerische und politische Gruppenentscheidungen ein? Wodurch werden sie ausgelöst und wie werden sie gelöst? Welche Auswirkungen besitzt dies auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
- Inwiefern beeinflussen institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen die Entscheidungsprozesse planerischer und politischer Akteure?
- Welche Wechselwirkungen, Ziel- und Interessenskonflikte bestehen zwischen planerischen und politischen Entscheidungen im Sinne eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses?
- Was sind die Planungsansätze bzw. Referenzpunkte von planerischen respektive politischen Entscheidungen?
- Welchen Einfluss und insbesondere auf welche Ziele besitzen Akteure, jenseits von Planung und Politik, auf planerische und politische Entscheidungsprozesse?

Darauf aufbauend schließen sich auch die Fragen an, welche Maßnahmen aufgrund der ablaufenden Entscheidungsprozesse überhaupt geeignet bzw. erfolgreich sein können, um eine Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, an welchen Akteuren diese ansetzen sollten und wie man diese Entscheidungsprozesse unterstützen könnte. Diese Themenstellung soll anhand von Fallstudien mit Bezug auf Entscheidungen bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Regionalplänen und folglich mit Akteuren der Bau- und Regionalplanung erörtert werden. Aufgrund der hohen Bedeutung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen liegt der Fokus der empirischen Untersuchungen auf dieser Art der Flächennutzung.

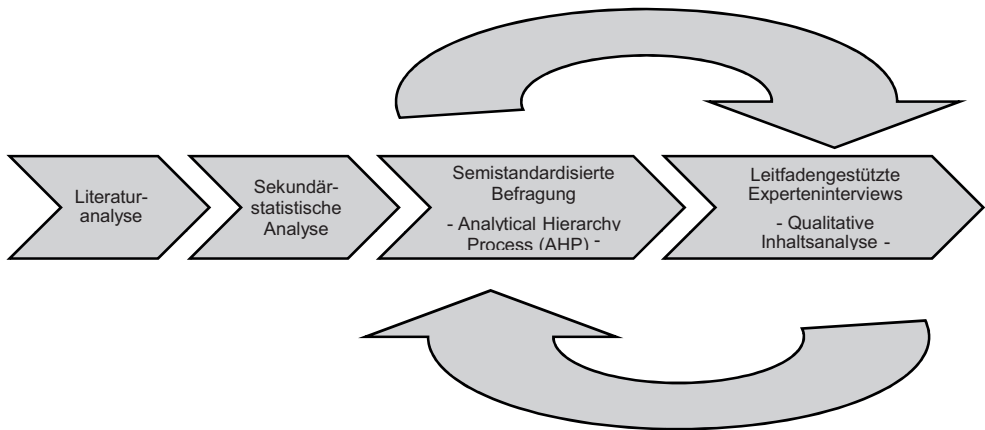
## 4.2 Methodische Konzeption der Arbeit

Die Rekonstruktion und das Verstehen komplexer, planerischer und politischer Entscheidungsprozesse, ihre institutionellen, organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen, die Identifikation von Entscheidungsdeterminanten und deren Bedeutung sowie die Aufdeckung von Interessenskonflikten erfordern die Kombination mehrerer Methoden (Methodentriangulation). Die Vorteile einer Methodentriangulation liegen dabei in der sich ergänzenden Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes, woraus eine Erweiterung und Vervollständigung der Erkenntnisse erfolgt. Zudem werden die Stärken der verschiedenen Methoden genutzt und die jeweiligen Schwächen und Grenzen minimiert (FLICK, 2008, p. 309ff; KELLE, ERZBERGER, 2008, p. 304). Im Rahmen eines mehrstufigen Erkenntnisprozesses kamen folgende Methoden in der vorliegenden Arbeit zum Einsatz.

Aufbauend auf einer Analyse der relevanten *Fachliteratur* und einer *sekundärstatistischen Analyse* erfolgte die Generierung der sich ergänzenden Erhebungsinstrumente

(s. Abbildung 15). Zum einen wurde ein semistandardisierter Fragebogen erstellt. Dieser bildete die Grundlage für die Durchführung des Analytic Hierarchy Process (AHP). Dem Fragebogen lag dabei ein Planspiel zugrunde. Zum anderen wurden Leitfäden für die Durchführung von qualitativen Experteninterviews generiert. Die Auswertung der Interviews erfolgte auf Basis der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING. Die empirischen Erhebungen fanden im Rahmen von Fallstudien statt.

Abbildung 15: Methodische Vorgehensweise



Quelle: Eigene Darstellung

#### 4.2.1 Literaturanalyse

Eine umfassende Analyse der Fachliteratur zur Thematik bildete die Grundlage der Darstellung des theoretischen Hintergrundes der Arbeit sowie der Rahmenbedingungen in den Untersuchungsregionen. Bezüglich Letzterer wurde zudem auf lokale Quellen (z.B. persönliche Auskünfte, unveröffentlichte Literatur) zurückgegriffen, welche der Verfasserin im Vorfeld oder während des Aufenthaltes in den Modellregionen übergeben wurden.

#### 4.2.2 Sekundärstatistische Analyse

Unter einer sekundärstatistischen Analyse versteht man die Verwendung von bereits erhobenen Daten zur Darstellung eines bestimmten Sachverhaltes, abweichend vom ursprünglichen Zweck der statistischen Erhebung (FRIEDRICHS, 1980, p. 353ff). Bereits erhobene Daten lieferten innerhalb der Arbeit vor allem die Grundlage für die Darstellung und Charakterisierung der Untersuchungsräume sowie die Struktur und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland.

### 4.2.3 Fallstudie

Die Fallstudie an sich stellt i.e.S. keine Methode dar, sondern ein Forschungsdesign, welches vor allem in der qualitativen Forschung zur Rekonstruktion von Strukturen und Prozessen herangezogen wird (FLICK, 2007, p. 253). Dabei stellt das grundlegende Forschungsziel des Fallstudienansatzes nicht der Einzelfall an sich dar, sondern die sich dahinter befindenden Strukturen, was die Ableitung neuer Hypothesen ermöglicht (WIECHMANN, 2006, p. 13). Zudem kann eine Fallstudie zur Überprüfung bereits bestehender Hypothesen herangezogen werden (FRIEDRICH, 1980, p. 156). Die Problematik des Ansatzes liegt jedoch darin, dass aufgrund der ausschnitthaften Untersuchung und der geringen Stichprobenzahl die Ergebnisse nur geringfügig repräsentativ sind und sich folglich die Übertragung von Ergebnissen schwierig gestaltet. Um die Nachteile von Fallstudien zu verringern, verweist WIECHMANN (2006, p. 13) auf eine „sorgfältige Fallauswahl aufgrund theoretischer Prinzipien“ sowie einen „Einsatz von vergleichenden Analysen mehrerer Fallstudien“.

Die planungspolitische Komplexität und die Prägung planerischer und politischer Entscheidungen durch situative, historische, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen erfordern für ihre wissenschaftlich fundierte Rekonstruktion eine Erörterung der Fragestellung anhand von Fallstudien. Innerhalb der Arbeit beziehen sich diese auf die Städte Dresden und Leipzig sowie die Regionen München und Rhein-Neckar. Wie bereits dargelegt kann von einer sorgfältigen Auswahl der Modellregionen ausgegangen werden (s. 1.1). Ähnliche Ausgangssituationen ermöglichen zudem Vergleiche zwischen den Modellregionen.

### 4.2.4 Planspiel

Ziel von Planspielen ist es, auf Basis vorgegebener Entscheidungssituationen (Realitätsmodelle) und Handlungschancen komplexe, soziale Strukturen abzubilden und durch die Abgabe situationsbezogener Entscheidungen das Entscheidungsverhalten von Personen zu untersuchen. Dabei steht weniger die Ermittlung einer optimalen Alternative im Mittelpunkt, als das voraussichtliche (Problemlösungs-)Verhalten in Konfliktsituationen und unter Konkurrenzbedingungen<sup>123</sup> (FRIEDRICH, 1980, p. 341; SCHOLLES, 2008A, p. 393f). Insbesondere zur Identifikation von Determinanten der Raumentwicklung eignet sich der Einsatz von Planspielen<sup>124</sup>. Somit gelingt es, authentische Antworten von Akteuren über ihnen bekannte Entscheidungssituationen zu gewinnen, ohne dass sie sich mit diesen Entscheidungssituationen zum Zeitpunkt der Erhebungen in ihrer Arbeit auseinandersetzen müssen (DIFU, 2008A, p. 17; PREUSS et al., 2006, p. 49). Daneben bietet das Planspiel die Möglichkeit, realitätsnah zu simulieren, „wie Akteure auf extern gesetzte Anforderungen reagieren, welche Handlungsbarrieren sich konkret darstellen

---

123 Planspiele dieser Art werden objektbezogene Planspiele genannt. Subjektbezogene Planspiele hingegen sollen Lerneffekte und Bewusstseinsbildungsprozesse bei den Beteiligten hervorrufen (SCHOLLES, 2008A, p. 394).

124 Daneben werden Planspiele in der Umweltplanung u.a. zur Identifikation zentraler Akteure oder der Evaluation von Planungsinstrumenten eingesetzt (PREUSS et al., 2006, p. 50).

und wie diese überwunden werden können“ (HEILAND, 2006, p. 112). Jedes Planspiel besteht aus drei Elementen: dem Setting (Modell der Realität), den Rollen (Akteure des Settings) und den Aktionsmöglichkeiten. Nachteile von Planspielen bestehen in einer mangelnden Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen verschiedenen Entscheidungen sowie in der Gefahr einer zu hohen Komplexität des Settings mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf die Ergebnisse. Da Planspiele ein hohes Engagement von den Beteiligten erfordern, hängt vom Maß des Engagements auch die Qualität der Ergebnisse ab (SCHOLLES, 2008A, p. 394).

Aufgrund der Unregelmäßigkeit und Langwierigkeit der Aufstellung von Flächennutzungs- und Regionalplänen bietet sich ein Planspiel an, um das Entscheidungsverhalten von planerischen Akteuren zu rekonstruieren, zu verstehen und mögliche Interessens- und Zielkonflikte aufzudecken. Ein Planspiel wurde innerhalb des semistandardisierten Fragebogens angewendet. Durch den ergänzenden Einsatz von qualitativen Interviews kann der mangelnden Berücksichtigung von Interaktionen und einer eventuellen Vernachlässigung von Faktoren entgegengewirkt werden.

## **4.2.5 Semistandardisierte Befragung und Analytic Hierarchy Process (AHP)**

### **4.2.5.1 Bewertungs- und Entscheidungsverfahren im Überblick<sup>125</sup>**

„Entscheidungsverfahren werden als Instrumente verstanden, die die Bewertung und Auswahl (Anm.: von Alternativen) als Teile einer strukturierten Entscheidungsfindung in Abhängigkeit von den jeweiligen Zielen unterstützen“ (SCHUH, 2001, p. 7). Sie stellen Verknüpfungen von Sachinformationen und subjektiven Werten dar, wodurch die Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen abgeleitet werden kann. Die ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsmodelle strukturieren dabei die Entscheidungssituation (POSCHMANN et al., 1998, p. 9, 15, 28, 111). Innerhalb der Arbeit wird das multikriterielle Bewertungs- und Entscheidungsverfahren des Analytical Hierarchy Process (AHP) als Analysemethode zur Rekonstruktion und zum Verstehen planerischer Entscheidungen herangezogen. Generell unterscheidet man zwischen multiobjektiven- und multiattributiven Entscheidungs- und Bewertungsverfahren sowie entscheidungstechnologischen Ansätzen<sup>126</sup> (s. Anhang).

Multiobjektive Bewertungs- und Entscheidungsverfahren kommen zum Einsatz, wenn Entscheidungsprobleme mit mathematischen Programmierungsmodellen (z.B. lineare Programmierung) bezüglich einer unbegrenzten Anzahl an Alternativen formulierbar sind (POSCHMANN et al., 1998, p. 80; WEBER, 1993, p. 15). Die zugrunde liegenden quantifizierbaren Ziele sind dabei fest vorgegeben. Daneben können Präferenzen über weitere Restriktionen die Alternativenwahl beeinflussen (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 327; SCHNEEWEISS, 1991, p. 302). Aufgrund der begrenzten Anzahl an Alternativen, welche der räumlichen Planung zugrunde liegen, ist diese Art von Entscheidungsverfahren für die Arbeit irrelevant. Entscheidungstechnologische Ansätze beziehen sich explizit auf Ent-

<sup>125</sup> Zur Vertiefung: POSCHMANN et al., 1998; KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 325ff; WEBER, 1993; SCHNEEWEISS, 1991

<sup>126</sup> In der Literatur wird oftmals nur zwischen multiobjektiven und multiattributiven Entscheidungsverfahren unterschieden (z.B. KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 325ff; WEBER, 1993, p. 11).

scheidungssituationen bei Unsicherheit, also ungenauer, möglicherweise qualitativer Präferenzartikulation und Information<sup>127</sup>. Ziel ist nicht das Auffinden einer optimalen Alternative, sondern einer akzeptablen. Die diesen Ansätzen zugeordneten Methoden sind Outranking<sup>128</sup>- und Fuzzy-Logic<sup>129</sup>-Ansätze (POSCHMANN et al., 1998, p. 82f). Da es Ziel der Arbeit ist, Entscheidungen innerhalb eines gegebenen Kriterien- und Alternativenkataloges nachzuvollziehen, eignen sich entscheidungstechnologische Verfahren nicht zum Einsatz.

Multiattributive Bewertungs- und Entscheidungsverfahren (MADM) zeichnen sich durch die Vorgabe von Entscheidungszielen bzw. Determinanten und einer begrenzten Anzahl an Alternativen aus. Auf Basis der Zielerreichung verschiedener Alternativen erfolgt deren Auswahl (POSCHMANN et al., 1998, p. 80; WEBER, 1993, p. 11, 44). MADM werden unterteilt in Satisfizierungsverfahren, additive Gewichtungsverfahren sowie generelle Standardmethoden. Additive Verfahren ermitteln sowohl die Höhen- als auch die Artenpräferenz (s. 3.2.1) und leiten aus der Zielerreichung die beste Alternative ab (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 326). Da diese Ableitung bezogen auf Entscheidungsdeterminanten planerischer Entscheidungen eine Zielstellung der Arbeit darstellt, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf derartige Verfahren und hierbei auf die Nutzwertanalyse und den AHP.

Die Nutzwertanalyse (NWA) nach ZANGEMEISTER ermittelt eine Alternativenrangfolge auf Basis subjektiver Entscheiderpräferenzen bezüglich eines hierarchischen Zielsystems und des Gesamtbeitrags (Gesamtnutzen) einer Alternative hinsichtlich ihrer Zielerreichung von verschiedenen Entscheidungskriterien. Die Zielerreichung wird in kriterienbezogenen Teilnutzenfunktionen<sup>130</sup> gemessen (Bestimmung der Höhenpräferenz), deren Normierung einen Kriterienvergleich ermöglicht. Durch die subjektive Gewichtung von Kriterien durch den Entscheider werden Bedeutungsunterschiede zwischen den Determinanten berücksichtigt (Bestimmung der Artenpräferenz). Die Alternativen bezogene Aggregation der gewichteten Teilnutzenfunktionen bilden die Gesamtnutzenfunktionen der jeweiligen Alternativen (SCHOLLES, 2008B, p. 431f; SCHNEEWEISS, 1991, p. 120ff).

Der AHP nach THOMAS L. SAATY stellt eine Weiterentwicklung der NWA dar (SCHNEEWEISS, 1991, p. 157). Er findet seine Verwendung in vielen Wissenschaftsdisziplinen (Psychologie, Medizin, Wirtschafts- und Politikwissenschaften<sup>131</sup>), weswegen POSCHMANN et al. (1998, p. 97) ihm den Status „eines der meist angewendeten Bewertungs- und Entscheidungsverfahren“ zuschreibt. ROHR (2004) wandte ihn innerhalb der Geographie

---

127 Aufgrund dieser mangelhaften Präzisierung von Information und Präferenz erscheint „sicheres“ Entscheiden nicht mehr möglich, weswegen entscheidungstechnologische Verfahren auch nicht Methoden, sondern Verfahren zur Entscheidungshilfe, genannt werden (POSCHMANN et al., 1998, p. 82).

128 Innerhalb von Outranking-Ansätzen existieren keine Präferenzfunktionen für die Alternativen (SCHNEEWEISS, 1991, p. 295). Sie bieten dennoch durch Kriterien bezogene Alternativenvergleiche Entscheidungshilfen, indem sie akzeptable Alternativen selektieren und insgesamt oder als Teilmenge ordnen (ROHR, 2004, p. 33; POSCHMANN et al., 1998, p. 83).

129 Fuzzy-Ansätze (unscharfe Mengen = fuzzy-sets) versuchen linguistische Aussagen einem mathematischen Wertebereich zuzuordnen, was eine präzisere Modellaufstellung und Problemlösung erlaubt (ROMMELFANGER, 1994, p. 5; POSCHMANN et al., 1998, p. 84).

130 Die Bestimmung der Zielerreichung erfolgt durch die Zuordnung von Erfüllungsgraden, welche sich auf einen bestimmten Zahlenraum beziehen.

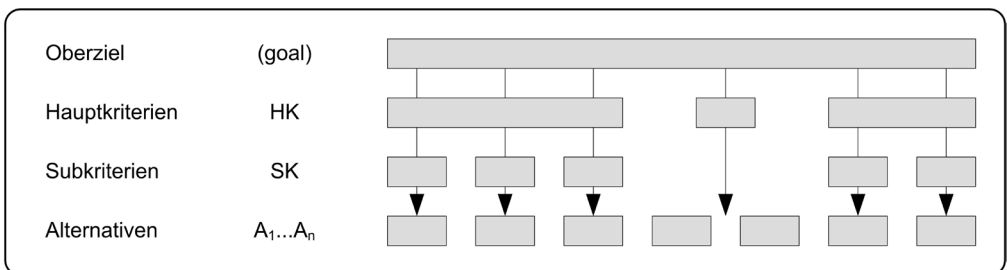
131 Einen Überblick bietet SAATY (1994, p. 427).

als ein Verfahren zur Entscheidungsunterstützung von Gruppen bei der Auswahl von Handlungsalternativen für ein Naturschutzkonzept an. Daneben stellt der AHP eine Entscheidungshilfe bei der Standortwahl für verschiedene räumliche Nutzungen dar, u.a. als Grundlage GIS-basierter Simulationen (so z.B. NAUMANN, 2009; HOCEVAR, RIEDL, 2003; FORMAN, 1990). Der Unterschied zur NWA liegt in der Ermittlung der Wertefunktionen und Kriteriengewichte durch Paarvergleiche zwischen den verschiedenen Determinanten auf den jeweiligen Hierarchiestufen und den verschiedenen Alternativen hinsichtlich einer Determinante. Somit erfolgt die Ermittlung der Arten- und Höhenpräferenzen immer unter Berücksichtigung sämtlicher Alternativen und Zielkriterien, was zur Transparenz von Entscheidungsprozessen bzw. der Alternativenwahl beiträgt (ROHR, 2004, p. 40f). Dabei liegt den Bewertungen eine einheitliche, ordinale Bewertungsskala zugrunde, welche verbale Vergleichsgrößen in numerische Zahlen umsetzt und somit einer wertenden Gegenüberstellung gerechter wird als eine kardinale Darstellung der Differenzen (SCHOLLES, 2008B, p. 441). Paarvergleiche erleichtern zudem die Artikulation von Präferenzen bzw. Präferenzintensitäten und minimieren die Komplexität der Entscheidungssituation (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 362; ROHR, 2004, p. 41). Darüber hinaus ermöglicht der AHP den Vergleich quantitativer und qualitativer Aussagen sowie subjektiver und objektiver Entscheidungsfaktoren (FORMAN, SELLY, 2001, p. 45; POSCHMANN et al., 1998, p. 104; ROHR, 2004, p. 40). Aufgrund dessen erscheint der AHP geeigneter als die NWA für die Anwendung innerhalb der Fragestellung.

#### 4.2.5.2 Vorgehensweise des Analytic Hierarchy Process

Die Bestimmung der Arten- und Höhenpräferenzen und letztendlich der daraus abgeleiteten Anordnung von Alternativen erfolgt in sechs Schritten (POSCHMANN et al., 1998, p. 98): In einem *ersten Schritt* kommt es zur Auswahl der entscheidungsrelevanten Alternativen, Kriterien und Ziele. Dabei sollten sich die Kriterien und Alternativen untereinander nicht überschneiden<sup>132</sup> (SAATY, 1994, p. 439). Um den AHP durchführbar zu erhalten, sollten nicht mehr als 25 verschiedene Kriterien (POSCHMANN et al., 1998, p. 99; WEBER, 1993, p. 77) bzw. mehr als sieben Kriterien pro Hierarchieebene miteinbezogen werden (ROHR, 2004, p. 43). Im *zweiten Schritt* werden die Kriterien und Alternativen in ein hierarchisches System übertragen, wobei am Ende der Hierarchie die Alternativen stehen (s. Abbildung 16) (NITZSCH, 1996, p. 81).

Abbildung 16: Die hierarchische Struktur des AHP



Quelle: Verändert nach ROHR, 2004, p. 40

132 Dies kann jedoch nicht immer vollständig gewährleistet werden, weswegen darauf geachtet werden sollte, alle Elemente möglichst eindeutig zu bezeichnen bzw. zu erläutern (GUSSEK, TOMCZAK, 1988, p. 11).

In einem *dritten Schritt* erfolgt die Bewertung der Kriterien durch deren paarweisen Vergleich innerhalb einer Hierarchieebene (POSCHMANN et al., 1998, p. 101f) sowie in Bezug auf die verschiedenen Alternativen. Der Bedeutungsunterschied zwischen den Alternativen und Kriterien und den Kriterien untereinander wird durch einen semantischen Vergleichswert (lokale Priorität) angegeben und dann in ein „numerisches Gewichtsverhältnis“ (NITZSCH, 1996, p. 82) auf Basis einer 9 Punkte-Skala<sup>133</sup> umgewandelt (POSCHMANN et al., 1998, p. 101f) (s. Tabelle 7).

Tabelle 7: Die 9 Punkte-Skala nach SAATY

Verbale Aussage	Skalenwert
absolut dominierend	9
sehr viel größere Bedeutung	7
erheblich größere Bedeutung	5
etwas größere Bedeutung	3
gleiche Bedeutung	1
etwas geringere Bedeutung	1/3
erheblich geringere Bedeutung	1/5
sehr viel geringere Bedeutung	1/7
absolut unterlegen	1/9

Quelle: Verändert nach POSCHMANN et al., 1998, p. 102

Geht man in einem Beispiel davon aus, dass das Oberziel die Suche nach einem geeigneten Wohnstandort ist, so zeigt Tabelle 8, dass Standortalternative 2 (A2) hinsichtlich des Kriteriums des Hochwasserschutzes (HWS) vom Entscheider eine etwas höhere Bedeutung (2) zukommt bzw. sie für etwas besser geeignet angesehen wird als A1. A3 hat hingegen eine erheblich geringere Bedeutung (0,2) als A1. Auf der Ebene der Kriterien kann als Ergebnis des Paarvergleichs festgestellt werden, dass dem Hochwasserschutz eine erheblich geringere Bedeutung als dem Klima (5), jedoch eine etwas erhöhte Bedeutung gegenüber dem Entscheidungskriterium Biodiversität (BD) (0,33) zukommt (s. Tabelle 9).

Tabelle 8: Vergleich von Alternativen im AHP

Kriterium: Hochwasserschutz	A1	A2	A3
A1	1	0,5	5
A2	2	1	9
A3	0,2	0,11	1

Quelle: Eigene Darstellung

133 Innerhalb der Durchführung einer AHP besteht zudem die Möglichkeit, die Zwischenwerte 2, 4, 6, 8 (bzw.  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{6}$ ,  $\frac{1}{8}$ ) als Bewertung abzugeben (SCHNEEWEISS, 1991, p. 170).



Tabelle 9: Paarvergleiche innerhalb einer Hierarchieebene

Subkriterien	Hochwasserschutz (HWS)	Klima	Biodiversität (BD)
Hochwasserschutz (HWS)	1	0,2	3
Klima	5	1	7
Biodiversität (BD)	0,33	0,14	1

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund der Annahme der Reziprozität der Paarvergleiche kann auf einen Gegenvergleich von A3 zu A1 verzichtet und somit die Zahl der Paarvergleiche reduziert werden (ROHR, 2004, p. 43). Trotzdem sollte beachtet werden, dass die Anzahl der Paarvergleiche relativ schnell ansteigt, da für die einzelnen Hierarchieebenen gilt (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 364)<sup>134</sup>:

$$P = n^h * \frac{(n^h - 1)}{2}$$

So sind allein für den Vergleich von sechs Unterzielen bezüglich eines übergeordneten Ziels 15 Paarvergleiche durchzuführen<sup>135</sup>. Deswegen ist der Zielbaum möglichst stark zu gliedern (KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 365). Im Anschluss (4. Schritt) werden durch das Eigenwertverfahren die lokalen Prioritätenvektoren ermittelt. Somit stellen die lokalen Prioritätenvektoren die Gewichte eines jeden Hierarchieelementes dar. Um der Tatsache inkonsistenter Aussagen Rechnung zu tragen, erfolgt eine iterative Berechnung der lokalen Prioritätenvektoren (PV) in folgenden Schritten (ROHR, 2004, p. 45; MEIXNER, HAAS, 2002, p. 147ff):

1. Quadrierung der Matrix,
2. Berechnung der Reihensumme (RS) der quadrierten Matrix,
3. Berechnung der Reihengesamtsumme (RGS),
4. Berechnung des Eigenvektors (EV), in dem die Reihensumme durch die Reihengesamtsumme (RGS) dividiert wird.

Dieser Prozess wird so lange wiederholt, bis die Differenz der Eigenvektoren zwischen zwei Rechenschritten >0,000 ist (ROHR, 2004, p. 45). Das Kriterium Klima ist demnach im Beispiel das wichtigste Kriterium bei der Standortsuche (W2=0,731), da es den höchsten Eigenwert aufweist (s. Abbildung 17).

<sup>134</sup>  $n^h$  = Unterziele eines Ziels

<sup>135</sup> Bei einer hohen Anzahl an Kriterien und Alternativen kann auf eine Alternativberechnung zurückgegriffen werden: Danach werden die Alternativen in Bezug auf die Kriterien bzw. Subkriterien in eine Reihenfolge gebracht („Wie ist die Alternative hinsichtlich des Kriteriums zu bewerten?“). Die Gewichte werden dabei linear zugeordnet und über einen linearen Eigenvektor ermittelt (ROHR, 2004, p. 105). Aufgrund der hohen Anzahl an Kriterien innerhalb der Arbeit wurde diese Art der Berechnung durchgeführt. Wurde entgegen der Anweisung mehreren Alternativen der gleiche Rang zugeteilt, erfolgt die Zuordnung des Mittelwerts der zwei aufeinanderfolgenden Gewichte zu den jeweiligen Alternativen.

Abbildung 17: Berechnung der lokalen Prioritätenvektoren

Quadierte Matrix						Vergleich Eigenvektor 1 und 2			
Kriterium	HWS	Klima	BD	RS	EV 1	Kriterium	EV 1	EV 2	Diff
HWS	3,00	0,83	7,40	11,23	0,186	HWS	0,186	0,188	-0,002
Klima	12,33	3,00	29,00	44,33	0,735	Klima	0,735	0,731	0,005
BD	1,38	0,35	3,00	4,73	0,079	BD	0,079	0,081	-0,003
RGS				60,30					

2-fach quadierte Matrix						Vergleich Eigenvektor 2 und 3			
Kriterium	HWS	Klima	BD	RS	EV 2	Kriterium	EV 2	EV 3	Diff
HWS	29,44	7,58	68,43	105,45	0,188	HWS	0,188	0,188	0,000
Klima	114,05	29,44	265,27	408,75	0,731	Klima	0,731	0,731	0,000
BD	12,63	3,26	29,44	45,33	0,081	BD	0,081	0,081	0,000
RGS				559,53					

3-fach quadierte Matrix						lokale Priorität / relative Gewichte		
Kriterium	HWS	Klima	BD	RS	EV 3	Kriterium	Lokale PV (=W2)	Rel. Gewichte (W2')
HWS	2.595	669	6.039	9.304	0,188	HWS	0,188	0,038
Klima	10.065	2.595	2.3422	36.083	0,731	Klima	0,731	0,146
BD	1.115	288	2.595	3.998	0,081	BD	0,081	0,016
RGS				49.385		Summe		0,200

Ökologie (=W1):	0,200
-----------------	-------

Quelle: Eigene Darstellung

Liegen mehrere Hierarchieebenen vor, erfolgt eine Multiplikation der lokalen Prioritäten mit denen, der ihr übergeordneten Hierarchiestufe (= relative Gewichte – W2'). Im vorliegenden Beispiel stellt die Ökologie mit einer lokalen Priorität von 0,2 (W1) die übergeordnete Hierarchieebene dar. Daraus ergibt sich für das Klima ein relatives Gewicht von 0,146. Die Summe aller relativen Gewichte ergibt die lokale Priorität der übergeordneten Ebene (=W1). Die Summe innerhalb einer Teilhierarchie ergibt immer den Wert 1. Die Inkonsistenz menschlicher Präferenzaussagen berücksichtigt der AHP, indem deren Ausmaß innerhalb der Paarvergleichsmatrizen überprüft wird<sup>136</sup>. Hierzu (*Schritt 5*) wird der maximale Eigenvektor R (s. Tabelle 10) dem empirisch ermittelten Konsistenzindex CI<sup>137</sup> gegenübergestellt und dadurch die Konsistenzratio CR berechnet.

136 Die Ursachen von Inkonsistenz werden auf simple Schreibfehler, Informationsmangel, mangelndes Interesse am Ergebnis, Überforderung sowie die Güte des Entscheidungsmodells zurückgeführt (FORMAN, 1990, p. 301f). Daneben wird davon ausgegangen, dass je mehr Ziele existieren, desto unwahrscheinlicher Konsistenz gegeben ist (NITZSCH, 1996, p. 83). Ebenso kann allein aufgrund der 9-Punkte Skala Inkonsistenz entstehen: So kann wenn A zu B = 4 und B zu C = 3, bei Konsistenz A zu C ≠ 12 sein.

137 Basis der Berechnung liefert die normierte Paarvergleichsmatrix (s. Abbildung 17). Darauf aufbauend erfolgt die Berechnung der Zeilensummen (R<sub>i</sub>), welche wiederum mit ihrer Spaltensumme normiert werden (=R<sub>i, norm</sub>). Jeder normierte Zeilensummenwert (R<sub>i</sub>) wird mit den empirischen Werten der jeweiligen Zeile multipliziert (=R<sub>i</sub> · X<sub>i</sub>). Der normierte Zeilensummenwert (R<sub>i, norm</sub>) wird in Bezug gesetzt zum jeweiligen multiplizierten Zeilensummenwert (R<sub>i</sub>) (=X<sub>i</sub>). Durch die Division der Summe aller X<sub>i</sub> (=X<sub>i, ges</sub>) mit der Anzahl der auf dieser Hierarchieebene bewerteten Kriterien erhält man X<sub>i, max</sub>, welches die Basis der Berechnung des empirischen Konsistenzwert bildet (ROHR, 2004, p. 46f).

$$CI = (X_{(i,max)} - n) / (n - 1)$$

Sowohl R- und CI-Wert stehen in Abhängigkeit von der Matrixgröße (ROHR, 2004, p. 47). Ergibt die Division einen Wert kleiner 0,1, ist von einem akzeptablen Ergebnis auszugehen. Bei Inkonsistenz sollte die Befragung noch einmal wiederholt werden (POSCHMANN et al., 1998, p. 106ff). Im vorliegenden Beispiel liegt eine Konsistenzratio von 0,06 (s. Abbildung 18) vor. Die Bewertung der Kriterien erfolgte somit konsistent.

Tabelle 10: Die R-Werte Skala

Kriterienanzahl der Hierarchieebene	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
R-WERT	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49	1,51	1,48	1,56	1,57	1,59

Quelle: POSCHMANN et al., 1998, p. 108; eigene Darstellung

Abbildung 18: Konsistenzprüfung

Ursprungsmatrix				Normierte Paarvergleichsmatrix								
Kriterium	HWS	Klima	BD	Kriterium	HWS	Klima	BD	R <sub>i</sub>	R <sub>i norm</sub>	R <sub>i'</sub>	X <sub>i</sub>	
HWS	1,00	0,20	3,00	HWS	0,16	0,15	0,27	0,58	0,19	0,59	3,04	
Klima	5,00	1,00	7,00	Klima	0,79	0,74	0,64	2,17	0,72	2,27	3,14	
BD	0,33	0,14	1,00	BD	0,05	0,11	0,09	0,25	0,08	0,25	3,01	
Spalten- summe	6,33	1,34	11,00					Spalten- summe R <sub>i</sub>	3,00			
											X <sub>i ges</sub>	9,20
											X <sub>i max</sub>	3,07
											R-Wert	0,6
											C <sub>i</sub>	0,03
											CR	0,06

Quelle: Eigene Darstellung

In einem letzten Schritt erfolgt die Berechnung der Vorteilhaftigkeit und somit einer Rangfolge der Alternativen hinsichtlich des Oberziels mittels eines linearen, additiven Präferenzindex, dem globalen Prioritätenvektor ( $\Phi^{AHP}$ ) (SCHNEEWEISS, 1991, p. 157, 173):

$$\Phi^{AHP} = \sum_{k=1}^K g_k * v_k$$

Er setzt sich zusammen aus der Summe (W4) aller Produkte von lokalen Prioritätenvektoren bzw. relativen Gewichten ( $g_k$ ) (W1 und W2 bzw. W2') und deren Bewertung in Bezug auf die verschiedenen Alternativen ( $v_k$ ) (W3) (s. Abbildung 19). Im vorliegenden Beispiel ist somit Alternative 1 aufgrund der Arten- und Höhenpräferenzen der verschiedenen Kriterien die vorteilhafteste Alternative.

Wichtig ist, dass die gefundenen globalen Vektoren und die zugrunde liegenden Bewertungen nicht rein mathematisch betrachtet werden, sondern durch planerische Aussagen auf Plausibilität und Gültigkeit überprüft werden (POSCHMANN et al., 1998, p. 109f).

Abbildung 19: Berechnung des globalen Prioritätenvektors

Kriterien	lokale Prioritäten (HK: W1; SK: W2)	Relative Gewichte (W2')	Gewichtung (W3) auf SK				Relative Gewichte (W4) auf SK			
			A1	A2	A3	Summe	A1	A2	A3	
HK 1	0,7									
SK 1_1	0,2	0,14	0,7	0,2	0,1	1	0,098	0,028	0,014	
SK 1_2	0,2	0,14	0,2	0,5	0,3	1	0,028	0,07	0,042	
SK 1_3	0,6	0,42	0,4	0,3	0,3	1	0,168	0,126	0,126	
HK 2	0,3									
SK 2_1	0,5	0,15	0,4	0,3	0,3	1	0,06	0,045	0,045	
SK 2_2	0,3	0,09	0,7	0,2	0,1	1	0,063	0,018	0,009	
SK 2_3	0,2	0,06	0,2	0,5	0,3	1	0,012	0,03	0,018	
Summe W2'		1					$\Phi^{AHP}$	0,429	0,317	0,254

(HK = Hauptkriterium; SK = Subkriterium); Quelle: Eigene Darstellung

#### 4.2.5.3 Anforderungen an den AHP und kritische Auseinandersetzung

Folgende Anforderungen gelten bei einem Einsatz des AHP (SCHNEEWEISS, 1991, p. 170):

- Vergleichbarkeit & Messbarkeit: Der Entscheider ist in der Lage, zwei Elemente im Hinblick auf ein Kriterium paarweise miteinander auf der Verhältnisskala zu vergleichen
- Hierarchie: Formulierung des Entscheidungsproblems in einer Hierarchie
- Vollständigkeit: Alle Entscheidungsdeterminanten sind als Kriterien oder Alternativen im Modell enthalten
- Endlichkeit der Alternativen<sup>138</sup>

Die Kritik bezüglich des AHP richtet sich vor allem auf die 9 Punkte-Skala, welche impliziert, dass nur neun bzw. 17<sup>139</sup> verschiedene Werturteile möglich sind (POSCHMANN et al., 1998, p. 103, 110; KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 365). GELDERMANN (2006, p. 126) verweist auch auf die Ergebnisverschiebung der Alternativenbewertung bei der Verwendung von verschiedenen Skalen. Durch die eingeschränkte Zahl der Kriterien besteht zudem die Gefahr, nicht alle relevanten Entscheidungsdeterminanten berücksichtigen zu können (POSCHMANN et al., 1998, p. 99; ROHR 2004, p. 43; KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 57). Daneben lässt die hierarchische Struktur mögliche Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsdeterminanten außer Acht (POSCHMANN et al., 1998, p. 103). Einige Kritikpunkte der NWA lassen sich auch auf den AHP übertragen, z.B. die Additivität der Einzelbewertungen oder die Pseudogenauigkeit von Ergebnissen (POSCHMANN et al., 1998, p. 110; SCHOLLES, 2008B, p. 439; ALBERS 2008, p. 54f), ebenso wie generelle Probleme bei der Aufstellung von Modellen<sup>140</sup>. Auch empfinden Entscheidungsträger oftmals den

138 Ohne sie bestünde die Gefahr eines sog. Rank Reversals, also einer Änderung der Alternativenreihung bei Hinzunahme oder Entfernung einer Alternative, da die Berechnung der globalen Prioritätenvektoren der einzelnen Alternativen immer in Abhängigkeit zu den anderen Alternativen erfolgt (GELDERMANN, 2006, p. 134; POSCHMANN et al., 1998, p. 110; KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 362f).

139 Zur feineren Abstufung kommt oftmals auch eine 17 Punkte-Skala zum Einsatz.

140 So können vage Begriffe sowie die sprachlich-inhaltliche Reduktion von Determinanten durch Oberbegriffe zu Verständnisproblemen zwischen Modellbildnern und Entscheidern führen (FORMAN, 1990, p. 317).

Einsatz und die Durchführung eines AHP als aufwendig (GELDERMANN, 2006, p. 134). Des Weiteren muss bei einem Einsatz des AHP zur Entscheidungsanalyse damit gerechnet werden, dass nicht alle Entscheider ihre Präferenzen vorbehaltlos offenlegen, da sie dadurch möglicherweise angreifbar werden (EISENFÜHR, WEBER, 2003, p. 13f).

Die Kritik entkräftend ist die Tatsache, dass das menschliche Gehirn kaum in der Lage ist, feinere Abstufungen als die 9-Punkte Skala vorzunehmen, wodurch der Einsatz solcher auch zu keinen genaueren Aussagen führt (WEBER, 1993, p. 85, 88; POSCHMANN et al., 1998, p. 103). Zudem lässt sich die Bemängelung der begrenzten Kriterienanzahl mit der beschränkten menschlichen Informationsverarbeitung sowie einer positiven Reduktion der Kriterien auf die wichtigsten abschwächen (POSCHMANN et al., 1998, p. 101; SAATY, 1994, p. 435). Zwar lässt die Hierarchisierung mögliche Querverbindungen außer Acht, ermöglicht jedoch die Strukturierung, Analyse und somit auch eine Bewertung von komplexen Entscheidungssituationen<sup>141</sup> (POSCHMANN et al., 1998, p. 101). Für einen Einsatz des AHP spricht auch die Möglichkeit, subjektive und objektive bzw. qualitative und quantitative Einflussfaktoren verarbeiten zu können (LÜTTERS, 2004, p. 203). Ebenso bezieht er die Inkonsistenz von menschlichen Entscheidungen mit ein (POSCHMANN et al., 1998, p. 109; SAATY, 1994, p. 430f). Bezogen auf die Kritik einer Determinierung von Entscheidungen durch den AHP verweisen POSCHMANN et al. (1998, p. 28) darauf, dass Bewertungs- und Entscheidungsverfahren den Weg zur Entscheidung nur formalisieren, diesen selbst jedoch nicht determinieren. Insgesamt ist zu sagen, dass durch die Offenlegung und leichte Beantwortung von Paarvergleichen Entscheidungsprozesse mit dem AHP nachvollzogen und rekonstruiert werden können. Der AHP stellt keine speziellen Anforderungen an den Entscheidungsträger, was seinen Einsatz in der Praxis erleichtert (ROHR 2004, p. 40; KLEIN, SCHOLL, 2004, p. 362f; GELDERMANN, 2006, p. 134). Aufgrund der Paarvergleiche, welche eine gewisse Konsistenz erfordern, kann zudem das Abgeben sozial erwünschter Antworten minimiert werden. Gerade die Zuordnung von verbalen Bewertungen für verschiedene Belange, wie sie im Allgemeinen in planerischen Entscheidungssituationen überwiegen, macht den Einsatz des AHP interessant und ermöglicht zugleich die Ableitung planerischen Entscheidungsverhaltens (SAATY, 1994, p. 429, 435f, 445). Deswegen ordnet SAATY (1994, p. 445) den AHP auch eher der deskriptiven als der präskriptiven Entscheidungstheorie zu. Durch die zusätzliche Verwendung von komplementären Verfahren können die Kritikpunkte zudem ausgeglichen werden (POSCHMANN et al., 1998, p. 103).

Aus der Kritik der Hierarchisierung heraus wurde der Analytical Network Process (ANP) von SAATY entwickelt. Der ANP ist dabei dem AHP übergeordnet (SAATY, 1994, p. 426, 428; SAATY, 1990, p. 159, Anhang) und berücksichtigt Kreisläufe bzw. Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Kriterien durch Quell- und Zielbeziehungen (GELDERMANN, 2006, p. 126; SAATY, 1994, p. 428). Primär zielt der nonlineare ANP auf die Identifikation und Modellierung von Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Komponenten ab, weswegen Bezüge zur Graphentheorie gezogen werden (SAATY, 1990, p. 200; A-159)<sup>142</sup>. Da es Ziel der Arbeit ist, die Bedeutung verschiedener Determinanten innerhalb von Flächennutzungsentscheidungen und nicht deren gegenseitige Beeinflussung zu untersuchen, ist ein Einsatz des ANP nicht zielführend.

141 So verweist FORMAN (1990, p. 296) auf die wissenschaftlich bestätigte Tatsache, dass Menschen Komplexität am Besten bewältigen, wenn Probleme in Hierarchien angeordnet sind.

142 SAATY und VARGAS (2006) bieten einen Überblick über Anwendungen des ANP in verschiedenen Bereichen.

#### 4.2.5.4 Anwendung des AHP innerhalb der Arbeit

Der Einsatz des AHP dient der Ermittlung von Determinanten planerischer Entscheidungen, deren Bedeutung bei der Aufstellung strategischer Pläne (Regional- und Flächennutzungsplan) sowie deren Vereinbarkeit mit einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung in Bezug auf die Flächennutzung Wohnen. Oberstes Ziel planerischer Entscheidungen ist die Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes unter Berücksichtigung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung. In Wechselwirkung mit dem Raum und seiner Struktur (=Objektsystem) ergeben sich die Auswahl und Bewertung von standörtlichen Flächennutzungsalternativen hinsichtlich ihrer Zielerreichung. Folglich stellt die Lokalisierung dieses Oberziels (Standortwahl) vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme das Entscheidungsproblem und somit das Oberziel des AHP dar. Unter diesem Primat und innerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen gilt es, die Determinanten dieser planerischen Entscheidungen zu ermitteln. Ziel des Einsatzes des AHP ist jedoch nicht entscheidungsunterstützend bzw. problemlösend zu wirken, sondern das dem Entscheider zugrunde gelegte Objekt-, Ziel- und Wertesystem zu ergründen und zu analysieren<sup>143</sup>. Zudem kann aufgezeigt werden, welche Alternativen der Flächeninanspruchnahme aufgrund des Zielsystems attraktiv erscheinen müssten. Gleichwohl können mögliche Hemmfaktoren einer flächenzielkonformen Alternativenwahl aufgedeckt werden. Durch die Befragung aller planerischen Akteure und somit der Berücksichtigung verschiedener Planansätze können Konflikte innerhalb planerischer Gruppenentscheidungen aufgedeckt werden. Basis des AHP bildete ein semistandardisierter Fragebogen.

Die Ableitung des Zielsystems der planerischen Akteure basierte im Sinne von LAUX (1998, p. 15) auf einer Analyse des früheren Entscheidungsverhaltens. Hierzu erfolgte eine thematische Literaturanalyse, eine Untersuchung organisatorischer und planungsrechtlicher Rahmenbedingungen sowie die Analyse von Erläuterungsberichten bereits aufgestellter Flächennutzungs- und Regionalpläne (STADT WÜRZBURG, 1980; RPV WÜRZBURG, 1985; STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 1998; STADT LEIPZIG, 2007; PG RHEINPFALZ, 2004; RPV MÜNCHEN, 2002). Darauf aufbauend wurde im Vorfeld der eigentlichen Befragung eine schriftliche Kurzbefragung mit den Ansprechpartnern in den Modellregionen durchgeführt<sup>144</sup>. Vorrangiges Ziel war die Überprüfung, Reduktion<sup>145</sup> bzw. Erweiterung (ir)relevanter Entscheidungsdeterminanten. Diese umfassten subjektive, objektive (thematische), akteursbezogene, informatorische Kriterien sowie solche, welche sich auf die Umsetzbarkeit von Alternativen der Wohnflächennutzung bezogen.

Die standörtlichen Alternativen auf den jeweiligen Planungsebenen leiten sich aus dem Instrumentalziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ab. Auf kommunaler Ebene hat sich die Flächennutzungsplanung zwischen Außen- und Innenentwicklung zu entscheiden. Dabei ist standörtlich zu differenzieren zwischen Ausweisung

143 Diese Vorgehensweise der Benutzung eines präskriptiven Entscheidungsverfahrens zur Erklärung des realen Entscheidungsverhaltens ist in der deskriptiven Entscheidungstheorie durchaus üblich (BAMBERG et al., 2008, p. 6).

144 Die Vorabbefragung fand im November 2007 statt. Neben den angeführten Inhalten sollten zudem die für die schriftliche bzw. persönliche Befragung relevanten Akteure identifiziert sowie grundlegende Verfahrensschritte erläutert werden.

145 Diese erfolgte durch die Gegenüberstellung der Rankings der Befragten bezüglich der einzelnen Kriterien, welche dabei zunächst nur oberbegrifflich benannt wurden.

gen, welche getrennt von bestehenden Siedlungsfläche entstehen (im Sinne von §35 BauGB), an bestehende Siedlungen angrenzende Flächen (im Sinne von §34 BauGB, Arrondierungen) sowie mehreren Möglichkeiten der Innenentwicklung. Zwar besitzt die Flächennutzungsplanung nicht die Möglichkeit konkret Innenentwicklung zu betreiben. Aus der Nichtausweisung von neuen Flächen wird aber angenommen, dass Innenentwicklung erwünscht ist bzw. ermöglicht werden soll. Als Alternativen der Innenentwicklung werden in Anlehnung an die flächenpolitischen Strategien (s. 2.6) die Objektsanierung (Bestandsverbesserung), die Flächensanierung (Konversion, Stadtbau) und die bauliche Verdichtung (Hochbau bzw. Aufstockung und Schließung von Baulücken) festgelegt.

Die Alternativenwahl auf regionalplanerischer Ebene beruht auf dem jeweiligen Landesrecht, weswegen sich die Alternativen zwischen den Regionen Rhein-Neckar und München unterscheiden. Beiden Regionalplanungen ist gemeinsam, dass sie ohne flächennutzungsspezifische Festlegungen die kommunale Planungshoheit nicht einschränken. Daneben kann die Region München die Flächeninanspruchnahme durch die flächenhafte Festlegung von Gebieten, welche besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommen (Ziel B II 2.3; RPV MÜNCHEN, 2002B, p. 1), positiv und negativ durch die Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün steuern. Da die Region Rhein-Neckar nach rheinland-pfälzischem Planungsrecht ihren derzeitigen Regionalplan aufstellt, ergibt sich in dieser Region eine Positivsteuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Ausweisung eines Vorranggebietes Siedlungsfläche Wohnen (inkl. Bereiche zukünftiger Siedlungsentwicklung) sowie eine Negativsteuerung durch die Ausweisung eines Regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün (s. 5.3.1.3, 5.4.1.3)<sup>146</sup>. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen der Regional- und Bauleitplanung wurden zwei verschiedene Fragebögen entwickelt.

### *Pretest*

Im Vorfeld der empirischen Untersuchungen wurde ein Pretest (Februar/März 2008) mit Vertretern des Stadtplanungsamtes Würzburg, der Regierung von Unterfranken<sup>147</sup> und des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München (PV München) durchgeführt. Ziel war die Überprüfung des Fragebogens hinsichtlich Verständlichkeit, Präzision, Disjunkтивität und Vollständigkeit der Kriterien sowie der Erfüllung allgemeiner Anforderungen des AHP. Des Weiteren sollte nochmals eine Reduktion des bis dahin generierten Determinantenkataloges erfolgen, um den Anforderungen des AHP möglichst gerecht zu werden. Alle Vorabbefragten werteten den subjektiven planerischen Einfluss als sehr gering, weswegen diese Entscheidungsdeterminante eliminiert wurde<sup>148</sup>. Auf kommunaler Ebene wurden für die empirische Untersuchung schlussendlich 13 Hauptkriterien festgelegt, welche insgesamt 25 Subkriterien umfassen. Der Pretest des Frage-

146 Daneben existieren weitere Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (s. 5.3.1.3, 5.4.1.3). Kriterien zur Auswahl dieser Steuerungsmöglichkeiten waren die flächenmäßige Festlegung sowie die Gewährleistung einer Vergleichbarkeit der Steuerung der beiden Modellregionen.

147 Die Regierung von Unterfranken übernimmt durch den Regionsbeauftragten planerische Tätigkeiten für den Regionalen Planungsverband.

148 Der Einfluss dieses Parameters ist dennoch vorhanden (s. 3.5.1). Das Kriterium führte jedoch zu Irritationen und Ablehnung des Fragebogens, da die befragten Personen sehr stark ihre objektive und neutrale Arbeitsweise betonten und sich nicht von persönlichen/subjektiven Hintergründen in ihrer Arbeit beeinflusst sehen. Die Einflussgröße wurde jedoch innerhalb der qualitativen Gespräche wieder aufgenommen.

bogens für die Regionalplanung ergab noch einmal eine Veränderung des Erhebungsdesigns. Aufgrund der Angabe der stark siedlungsstrukturellen Herangehensweise innerhalb der regionalplanerischen Abwägung wurden zwei verschiedene Fragebögen mit gleichem Inhalt, aber unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Untersuchungsobjekten herangezogen. Dies waren zum einen Kommunen in hochverdichteten Kreisen und zum anderen Kommunen in ländlichen Kreisen, beide in Agglomerationsräumen liegend<sup>149</sup>. Begründet werden kann die Auswahl durch die siedlungsstrukturelle Einordnung der Untersuchungsgebiete als Agglomerationsräume. Kommunen in hochverdichteten und ländlichen Kreisen eignen sich vor allem aufgrund ihrer differenzierten räumlichen Struktur und ihrer hohen Anzahl in den betrachteten Modellregionen für eine Analyse. Daneben erfolgte noch eine Reduktion bzw. Neuordnung der Determinanten. Nach der Veränderung des Fragebogendesign wurde ein erneuter Pretest durchgeführt, aus dem keine weiteren Änderungen resultierten. Die empirische Erhebung beruhte hier auf neun Hauptkriterien, welche zwölf Subkriterien umfassen.

### *Beschreibung des semistandardisierten Fragebogens*

Somit wurden drei verschiedene Fragebögen dem AHP zugrunde gelegt, welche in ihrem Aufbau identisch sind, jedoch in Bezug auf die Ausformulierung des Planspiels, der zugrunde gelegten Alternativen und Entscheidungsdeterminanten differieren. Unterschiede zwischen Entscheidungsdeterminanten der Regional- und Bauleitplanung ergaben sich vor allem hinsichtlich des Einflusses akteurspezifischer und umsetzungsbezogener Determinanten (z.B. Art der Nachfrage) (s. Tabelle 11). Stellvertretend für alle Ausprägungen der semistandardisierten Fragebögen befindet sich der Fragebogen für die Stadtplanung im Anhang.

Daneben werden auf regionalplanerischer Ebene viele der Kriterien (z.B. Infrastruktur) insgesamt und nicht in Teilkomponenten berücksichtigt. Der 13- bzw. 11-seitige Fragebogen gliederte sich in drei Bestandteile: Teil I umfasste offene und geschlossene Fragen zur Gewinnung von Einschätzungen in Bezug auf das Flächensparziel im Allgemeinen und in Bezug auf das Untersuchungsgebiet. Hierdurch sollte die Einstellung des Befragten zur Thematik erfasst werden, welche in die Referenzpunktanalyse einfluss. Teil II diente der Erfassung der für die Durchführung eines AHP benötigten Daten. Zunächst wurde dem Befragten das Planspiel vorgestellt, dessen Rahmen die Aufstellung eines Flächennutzungs- bzw. Regionalplans darstellte. Die konkrete Entscheidungssituation war, an welchen Standorten die Nutzung Wohnen erfüllt (Flächennutzungsplanung) bzw. inwiefern die kommunale Flächenausweisung durch regionalplanerische Festlegungen gesteuert werden soll. Um den Einfluss der verschiedenen Determinanten eruieren zu können, sollten Paarvergleiche auf den verschiedenen Hierarchieebenen (II, 1; II, 2) und eine ordinale Bewertung der Alternativen bezogen auf ihre Eignung hinsichtlich der Entscheidungsdeterminanten vorgenommen werden (II, 4; II, 5). Daneben wurde zur Überprüfung des AHP eine generelle Bewertung der Alternativen abgefragt. Im Anschluss erfolgte in Form einer offenen Frage eine Einschätzung bezüglich zukünftiger und vergangener Bedeutungsveränderungen einzelner Kriterien (II, 6; II, 7 bzw. II, 5 (SP)). Abschließend wurden noch persönliche und berufsbezogene Daten abgefragt.

---

<sup>149</sup> definiert analog zu den siedlungsstrukturellen Gemeindetypen des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, 2006)



Tabelle 11: Determinanten des planerischen Entscheidungsprozesses im Rahmen des AHP

Hauptkriterien	Subkriterien	Regionalplanung	Stadtplanung
Art der Nachfrage	- Privatpersonen (NF_PP) - Unternehmen/Großinvestoren (NF_UN) - staatliche Nachfrage (NF_ÖF)		x
Demographie	- Migration (DM_MIG) - natürliche Bevölkerungsentwicklung (DM_NBV)	x	x
Infrastruktur	- Verkehrsanbindung (INF_VAB) - Ver- und Entsorgung (INF_VE) - soziale Infrastruktur (INF_SOI)	x (nur HK)	x
Ökologie	- Lokalklima (Stadt/Region) (ÖKL_KL) - Grundwasser/Hochwasserschutz (ÖKL_W) (z.B. Grundwasserbildung, Retentionsflächen) - Boden (z. B. Nährstoffgehalt, Bodengüte) (ÖKL_BO) - Flora & Fauna (ÖKL_FF)	x	x
Ökonomie	- Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität der Kommune (ÖKN_ATTR) - monetäre Anreize von staatlicher Seite (ÖKN_SUB)	x	- Bodenpreis (ÖKN_BO)
Soziales (SOZ) (Struktur, soziale Entmischung)		x	x
Studien/Gutachten	- allgemeine Studien/Gutachten (STU_ALL): Studien, welche sich auf ein Thema der Planung, jedoch nicht explizit auf die Region beziehen (z.B. Demographischer Wandel in Deutschland). - spezifische Studien/Gutachten (STU_EX): Arbeiten zu einer bestimmten Thematik, welche sich explizit auf die Entwicklung der eigenen Stadt/Region beziehen (z.B. Bevölkerungsprognose der Region München).		x
Entwicklungen in anderen Regionen (Städten)	- von der Raumstruktur vergleichbare Regionen (Städte) (EAS_STR) - benachbarte Regionen (Städte) (EAS_NB)	x	x
Akzeptanz der Entscheidung (nicht politische Akzeptanz)	- mittelbar Betroffene (AKZ_MB): Personen, die an der Planung partizipieren oder sich zukünftig Vorteile daraus erhoffen (z.B. Grundstückseigentümer) - unmittelbar Betroffene (AKZ_UMB): Personen, die mittels der Planung direkt Vor- oder Nachteile erfahren (z.B. bereits in der Umgebung Wohnende)	x (nur HK)	x
politische Durchsetzbarkeit (POL)		x	x
Folgen der Flächeninwertsetzung	- unbekannte Folgen (Risiken) (FOL_UBK): Mögliche Folgen, die vor der Entscheidung über die Art der künftigen Siedlungsentwicklung nicht bekannt sind. - bekannte Folgen (FOL_BK): Folgen, die vor der Entscheidung über die Art der künftigen Siedlungsentwicklung bekannt sind.	x	x
Kosten der Flächeninwertsetzung	- Einmalkosten (KOS_EK): Einmalige Kosten im Vorfeld der Nutzung - Folgekosten (KOS_FK): Kosten ab dem Zeitpunkt der Nutzung bis zu deren Überführung in eine andere Nutzung.		x
Umsetzbarkeit von Vorhaben (ohne Kosten) (UST)			x

Quelle: Eigene Darstellung

### *Grundgesamtheit, Stichprobenauswahl, Rücklauf der Befragung und Repräsentativität*

Grundgesamtheit sind innerhalb der Fallstudie alle an der Abwägung von Regional- und Flächennutzungsplänen beteiligten Planer. Danach sind innerhalb der vier Modellregionen 16 Personen<sup>150</sup> an der planerischen Abwägung direkt beteiligt. Allen wurde ein Fragebogen zugeschickt. Insgesamt wurden 16 Fragebögen vollständig ausgefüllt<sup>151</sup>. Für die Fallstudien kann die Erhebung als repräsentativ angesehen werden.

### *Durchführung und Probleme der Befragung*

Die postalische Befragung fand im März/April 2008 statt. Dem Fragebogen lagen ein Anschreiben sowie eine Übersicht und Erläuterungen zu den verschiedenen Entscheidungsdeterminanten bei. Für die Fragebögen der Regionalplanung wurde zudem noch eine Karte des Untersuchungsgebietes mit einer Zuordnung der Kommunen zu den verschiedenen Siedlungsstrukturtypen hinzugefügt. Der Rücklauf belief sich auf sechs bis acht Wochen. Probleme des eingeschränkten Rücklaufs lagen zum einen in der hohen zeitlichen Ausfülldauer des Fragebogens (ca. drei Stunden), so dass einige Fragebögen aufgrund mangelnder Zeit bzw. fehlendem Engagement nicht ausgefüllt wurden. In Leipzig konnten aufgrund längerer, teilweise dauerhafter Abwesenheit von zwei Mitarbeitern nicht alle Flächennutzungsplaner befragt werden<sup>152</sup>. Daneben wurden in der Region Rhein-Neckar nur bedingt die Fragebogen getrennt von den verschiedenen Sachbearbeitern ausgefüllt, da es als wichtig angesehen wurde, eine einheitliche Außendarstellung der Regionalplanung zu erhalten. Inwieweit die Erhebungssituation von weiteren Faktoren wie der Besprechung des Fragebogens mit anderen Personen (FRIEDRICHS, 1980, p. 243) beeinträchtigt wurde, kann nicht beurteilt werden. Einige Fragebögen wiesen Inkonsistenz auf, weswegen in diesen Fällen eine erneute Befragung stattfand.

### *Auswertung der Befragung*

Für die Auswertung der Befragung im Rahmen eines AHP und der Bewältigung der Datenmengen existiert neben der Erstellung einer eigenen Excelmatrix die Möglichkeit einer Auswertung mit verschiedenen auf den AHP spezialisierten Tools wie z.B. Expert Choice, easy-mind und decision lends<sup>153</sup>. Um jedoch die Transparenz der Berechnung gewährleisten zu können, wurden für die Auswertung der Fragebögen eigene Berechnungsmatrizen in Excel erstellt. Die Ergebnisse der einzelnen Personen innerhalb einer

---

150 6 Personen in Dresden, 4 Personen in Leipzig, 2 Personen Region München, 4 Personen Region Rhein Neckar

151 6 Personen Dresden, 2 Personen Leipzig, 2 Personen (= 2x2 Fragebögen) Rhein-Neckar, 2 Personen Region München (=2x2 Fragebögen)

152 In Zusammenarbeit mit dem Ansprechpartner wurden weitere Personen ausgewählt: zum einen der Ansprechpartner selbst, aufgrund eigener Erfahrung in der Flächennutzungsplanung, zum anderen ein weiterer Mitarbeiter. Dieser arbeitete jedoch, wie der Verfasserin erst zu einem späteren Zeitpunkt mitgeteilt wurde, in der Bebauungsplanung, weswegen seine Ergebnisse eliminiert werden mussten. Die erzielten Ergebnisse erlauben aufgrund ihrer hohen Übereinstimmung jedoch einen Analogschluss auf die anderen Mitarbeiter.

153 zur vertieften Auseinandersetzung: MEIXNER, HAAS, 2002, p. 181ff; FORMAN, SELLY, 2001, p. 53ff. Kritik an den vorhandenen software tools wird vor allem hinsichtlich der hohen Beschaffungskosten und der oftmals schwer zugänglichen und nur teilweise nachvollziehbaren Berechnungsweise geäußert (LÜTTERS, 2004, p. 231pp).

Modellregion wurden dabei nicht aggregiert, sondern lediglich gegenübergestellt, um eventuelle Unterschiede in den Bewertungen aufzeigen zu können. Da der AHP und die qualitativen Expertengespräche aufeinander aufbauen, erfolgte eine ergänzende Interpretation der gewonnenen Ergebnisse<sup>154</sup>.

## 4.2.6 Qualitative Experteninterviews

### 4.2.6.1 Das qualitative Experteninterview als Erhebungsinstrument

Interviews werden unterschieden in strukturierte und standardisierte Interviews. Gering strukturierte Interviews werden auch explorative Interviews, Intensivinterviews oder qualitative Interviews genannt (DIEKMANN, 2008, p. 531; FRIEDRICH, 1980, p. 208). Als eine der Haupterhebungsmethoden in der qualitativen Sozialforschung sind sie oftmals mit einem verstehenden Forschungsansatz verbunden, denn die vornehmlich offene Frageform der Interviews erfasst im Gegensatz zu standardisierten Befragungen Situationsdeutungen und Handlungsmotive besser (HOPF, 2008, p. 350). Qualitative Interviews eignen sich dabei sowohl zur Generierung von Hypothesen als auch zu ihrer Überprüfung, der Beschreibung empirischer und sozialer Sachverhalte sowie zur Ergänzung von standardisiert gewonnenen Ergebnissen (DIEKMANN, 2008, p. 532; FRIEDRICH, 1980, p. 226).

Werden qualitative Gespräche strukturiert, so geschieht dies zumeist durch einen Gesprächsleitfaden, welcher sich aus den Forschungsfragen ableitet (FRIEDRICH, 1980, p. 226). Der Leitfaden sorgt dafür, dass alle relevanten Aspekte angesprochen werden und ermöglicht dadurch eine gewisse Vergleichbarkeit (DIEKMANN, 2008, p. 537). Generell werden folgende Arten von Leitfadeninterviews unterschieden (FLICK, 2007, p. 194ff): das fokussierte<sup>155</sup>, das halbstandardisierte<sup>156</sup>, das problemzentrierte<sup>157</sup> Interview und das Experteninterview. Innerhalb von qualitativen Experteninterviews interessiert der Befragte weniger als biographische Person denn als Repräsentant für ein bestimmtes organisatorisches oder institutionelles Handlungsfeld, worüber der Experte exklusive Erfahrungen und spezifisches Wissen besitzt (MEUSER, NAGEL, 2002, p. 74; FLICK, 2007, p. 214f). BOGNER und MENZ (2002, p. 37ff) unterscheiden dabei das explorative<sup>158</sup>, systematisierende<sup>159</sup> und

---

154 Zunächst war die Durchführung einer Sensitivitätsanalyse im Anschluss an den AHP angedacht. Ziel war die Eruierung der Frage, inwiefern sich die Bewertung der verschiedenen Alternativen durch sich zukünftig verändernde Kriteriengewichtungen verschiebt. Aufgrund des hohen zeitlichen Aufwandes zur erneuten Ausfüllung von Teilen wurde dies jedoch abgelehnt. Stattdessen erfolgte eine verbale Argumentation im Rahmen der Expertengespräche.

155 Nach Vorgabe eines Reizes (z.B. Film) wird dessen Wirkung auf den Befragten untersucht (FLICK, 2007, p. 195).

156 Ziel ist die Rekonstruktion subjektiver Theorien (Annahmen) zu einem gewissen Untersuchungsgegenstand auf dem das gegenstandsbezogene Wissen des Befragten beruht (ebda., p. 203).

157 Hiermit sollen biographische Daten hinsichtlich eines bestimmten Problems thematisiert werden (ebda., p. 210).

158 Es dient einer ersten Orientierung in einem neuen Themenfeld und somit als Grundlage zur Hypothesengenerierung, weswegen Vergleichbarkeit, Vollständigkeit und Standardisierbarkeit vernachlässigt werden (BOGNER, MENZ, 2002, p. 37).

159 Ziel ist die systematische und vollständige Erfassung von praktischem, reflexiv verfügbarem und spontan kommunizierbarem Handlungs- und Erfahrungswissen. Die thematische Vergleichbarkeit steht dabei im Vordergrund. Diese Art kommt vor allem bei Multimethodenansätzen zum Einsatz (ebda., p. 37f).

theoriegenerierende<sup>160</sup> Experteninterview. Nachteil qualitativer Experteninterviews ist die hohe Beeinflussung der Erhebungssituation durch den Interviewer (Interviewereffekte) sowie die Abhängigkeit ihrer Verwertbarkeit von der Mitarbeit des Befragten. Daneben ist der zeitliche Aufwand der Durchführung und Auswertung hoch, die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gegenüber standardisierten Befragungen geringer. Zudem kann es zu Fehlschlüssen über Einstellungen und Meinungen kommen, da sich die Ausdrucksweisen der Befragten untereinander und in Bezug auf den Interviewer unterscheiden (ATTESLANDER, 2003, p. 157; SCHNELL et al., 2008, p. 332; FRIEDRICHS, 1980, p. 227ff). Insbesondere bei Experteninterviews entstehen Probleme durch das Wechseln des Befragten zwischen Experte und Privatperson, sowie die Äußerung von Wissen ohne auf Fragen einzugehen (FLICK, 2007, p. 217). Jedoch bieten für die Rekonstruktion und das Verstehen von komplexen Entscheidungsprozessen gerade Experteninterviews die Möglichkeit, Äußerungen über Einstellungen und Verhaltensweisen der Befragten zu erhalten (SCHNELL et al., 2008, p. 332), welche sich nicht mit vorgegebenen Antwortkategorien erfassen lassen (DIEKMANN, 2008, p. 438). Der Gefahr falscher Aussagen in Experteninterviews kann entgegengetreten werden, wenn die Befragten damit rechnen müssen, dass ihre Kollegen auch befragt werden (MEUSER, NAGEL, 2002, p. 91), wie es auch in dieser Arbeit der Fall war.

#### **4.2.6.2 Anwendung qualitativer Experteninterviews innerhalb der Arbeit**

Aufbauend und ergänzend zum semistandardisierten Fragebogen wurden qualitative Experteninterviews mit planerischen und politischen Akteuren in den Modellregionen durchgeführt. Die Interviews mit den planerischen Akteuren verfolgten das Ziel einer Überprüfung der Validität und einer Ergänzung der durch den AHP gewonnenen Ergebnisse. Ebenso wurden die informatorischen Entscheidungsgrundlagen ermittelt. Zudem wurde der Prozess der planerischen Entscheidungsfindung hinsichtlich Ziel- und Interessenkonflikten innerhalb der Planungsgruppe und verwaltungsintern sowie im Wechselspiel mit den politischen Gremien untersucht. Auch sollten diejenigen Akteursgruppen identifiziert werden, welche einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme entgegenstehen. Um den Einfluss der Verwaltungsorganisation auf Flächennutzungsentscheidungen abschätzen zu können, wurden zusätzlich noch der eigentlichen Planungsgruppe übergeordnete Personen befragt.

Die Befragung der politischen Akteure diente der Untersuchung ihres Entscheidungsverhaltens im politischen Gremiums sowie gremiumsinterner Interessens- und Zielkonflikte und solchen mit der Verwaltung bzw. Planung. Im Mittelpunkt stand die Analyse und Ermittlung von flächenausweisungsrelevanten Entscheidungsdeterminanten und Hemmfaktoren einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Im Rahmen der Befragung der regionalpolitischen Akteure sollte zudem deren Verhältnis zur Bauleitplanung bzw. ihre generelle Einstellung zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung erörtert werden.

160 Es zielt auf die kommunikative Erschließung und analytische Rekonstruktion der subjektiven Dimension des Expertenwissens ab. Ausgangspunkt der Theoriebildung stellen subjektive Handlungsorientierungen und implizite Entscheidungsmaximen der Experten dar. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse wird hierbei durch einen gemeinsamen Leitfaden und der organisatorisch-institutionellen Anbindung gesichert. Im Ergebnis wird eine theoretisch gehaltvolle Konzeptionalisierung von Wissensbeständen, Weltbildern und Routinen angestrebt, welche die Experten in ihrer Tätigkeit entwickeln und die konstitutiv für das Funktionieren von sozialen Systemen ist (BOGNER, MENZ, 2002, p. 38f).

Aus den verschiedenen Akteursperspektiven heraus sollen Handlungsfelder identifiziert werden, welche einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und somit einem nachhaltigen Flächenmanagement dienlich sind. Die durchgeführten Gespräche sind den systematisierenden Experteninterviews zuzuordnen.

### *Der Leitfaden*

Für die Erhebung wurden für die drei<sup>161</sup> zu untersuchenden Akteursgruppen verschiedene Leitfäden erstellt, welche überwiegend Einstellungs- und Verhaltensfragen umfassten und von offener Fragestellung waren (SCHNELL et al., 2008, p. 326). Die Leitfäden wurden zudem an die Spezifika der Bauleit- und Regionalplanung<sup>162</sup> angepasst, so dass insgesamt sechs verschiedene Leitfäden erstellt wurden, deren Aufbau jedoch ähnlich ist. Im Anhang befinden sich stellvertretend für alle Ausprägungen die Leitfäden für die städtische Ebene. Alle Fragen bezogen sich auf eine Flächeninanspruchnahme durch Wohnen und sollten aus der beruflichen bzw. politischen Perspektive des Befragten beantwortet werden. Jedes der Interviews leiteten Fragen mit dem Ziel einer themenbezogenen Referenzpunktanalyse ein. Alle Gespräche endeten mit Fragen bezüglich der Ableitung von neuen Handlungsfeldern für ein nachhaltiges Flächenmanagement sowie einer Bewertung bereits identifizierter und auf das eigene Arbeitsfeld bezogener Steuerungsmöglichkeiten.

Der Leitfaden für die planerischen Akteure richtete sich nach den einleitenden Fragen auf eine Überprüfung der Validität der Ergebnisse des AHP, indem sie mit diesen konfrontiert wurden und diese verbal-argumentativ begründen sollten. Der darauf folgende Fragenblock widmete sich der Abwägung als zentraler planerischer Entscheidung und den dabei ablaufenden Prozessen. Der vierte und fünfte Block bezog sich auf die Eruiierung von Interessens- und Zielkonflikten innerhalb von planerischen Gruppenentscheidungen, in Bezug auf die übergeordneten Ebenen der konkreten Planung<sup>163</sup>, auf das entscheidende Gremium und weitere Akteursgruppen.

Die Leitfäden für die übergeordneten planerischen Ebenen sowie für die politischen Akteure unterschieden sich hinsichtlich des dritten und vierten Frageblocks. Da auf dieser Ebene kein AHP durchgeführt wurde, sollten verbal die verschiedenen Handlungsalternativen gegenübergestellt und die Kriterien diesbezüglich gewichtet und diese Bewertung begründet werden. Der vierte Themenblock bezog sich bei den übergeordneten Planungsebenen auf die untergeordneten Planungsebenen, deren Verknüpfung zum Befragten, eine Einschätzung ihrer Arbeit und möglicher Interessenskonflikten. Innerhalb des Leitfadens für die politischen Akteure erfolgte im vierten Fragenblock eine explizite Auseinandersetzung mit dem Entscheidungsverhalten innerhalb des kommunalen Gremiums<sup>164</sup>. Der Leitfaden für die Regionalplanung setzte sich zusätzlich in einem fünften Block mit der Einschätzung und Bewertung regionalplanerischer Festlegungen zur Siedlungssteuerung, dem vorgelagerten Entscheidungsprozess

161 Konkrete Planung, übergeordnete Planungsebenen, politische Akteure

162 Innerhalb der Regionalplanung kam es noch zusätzlich zu einer Anpassung der planerischen Steuerungsalternativen an die jeweiligen planungsrechtlichen Gegebenheiten der Untersuchungsräume.

163 Um Äußerungen eindeutig Akteuren zuordnen zu können sowie die Beantwortung der Fragen zu erleichtern, wurden den Befragten Organigramme als unterstützendes Material vorgelegt (s. 5.1.1.1, 5.2.1.1).

164 Erst durch das Verständnis kommunalen Handelns politischer Akteure kann auch auf deren Verhalten auf regionalplanerischer Ebene geschlossen werden.

und Interessenskonflikten bzw. Raumnutzungskonflikten zwischen Kommunal- und Regionalplanung auseinander.

### *Pretest, Grundgesamtheit, Stichprobenauswahl und Repräsentativität*

Die Grundgesamtheit der befragten planerischen Akteure stellen alle konkreten Planer sowie Vertreter der ihr übergeordneten Hierarchieebenen<sup>165</sup> dar. Dies entspricht 17 konkret planerischen Akteuren, zuzüglich neun Personen der übergeordneten Hierarchieebenen. Insgesamt wurden zwölf planerische und vier übergeordnete Akteure befragt. Die Grundgesamtheit der befragten politischen Akteure stellen alle Mitglieder der jeweiligen entscheidenden Gremien dar. Die Festlegung der Stichprobe der politischen Akteure erfolgte durch eine bewusste Auswahl (FRIEDRICHS, 1980, p. 130ff). Auf kommunaler Ebene wurden diejenigen Personen ausgewählt, welche innerhalb der Ausschüsse Stadtentwicklung und Bau aktiv sind. Dies sollte eine gewisse Fachkompetenz und Gesprächsbereitschaft garantieren. Insgesamt sieben Stadträte<sup>166</sup> aus drei verschiedenen Parteien wurden interviewt. Auf regionaler Ebene erfolgte die Auswahl der Befragten aufgrund der Projektstruktur (München)<sup>167</sup> bzw. in Zusammenarbeit mit dem Ansprechpartner vor Ort (Rhein-Neckar). Sieben kommunale Vertreter wurden befragt<sup>168</sup>. Innerhalb der Fallstudien kann von einer annähernden Repräsentativität der befragten Planer ausgegangen werden. Aufgrund der bewussten Auswahl der politischen Akteure ist die Repräsentativität hier eingeschränkt gegeben. Ein Pretest wurde aufgrund der begrenzten Anzahl verfügbarer Gesprächspartner nicht durchgeführt.

### *Durchführung und Probleme der Befragung*

Die Durchführung der Experteninterviews fand während Aufenthalt in den Modellregionen vornehmlich im Juli/August 2008 statt. Zumeist wurden sie in den Arbeitsräumen oder parteipolitischen Ortsniederlassungen der Planer und Politiker durchgeführt. Zu Gesprächsbeginn wurden die grundlegenden inhaltlichen Ziele des Interviews und die methodische Vorgehensweise erläutert sowie noch offene Fragen des Gesprächspartners geklärt. Die durchschnittliche Dauer der Gespräche betrug 60 Minuten. Alle Gespräche wurden aufgezeichnet. Im Anschluss an das Gespräch wurde ein Postskriptum<sup>169</sup> erstellt.

Probleme bestanden teilweise in der Vereinbarung von Gesprächsterminen. In der Region Rhein-Neckar herrschte laut Angaben des Ansprechpartners ein „Befragungsstopp“, um den Prozess der Aufstellung des Regionalplans nicht zu stören. Aufgrund dessen kam es durch den Ansprechpartner zu einer bewussten Auswahl der kommunalen Gesprächspartner, welche ausschließlich in Städten tätig sind. Aufgrund terminlicher Probleme musste in einigen Fällen anstatt Bürgermeistern und höheren Verwal-

---

165 Auf kommunaler Ebene die jeweiligen Abteilungsleiter, Amtsleiter und Dezernenten.

166 4 Stadträte in Dresden, 3 Stadträte in Leipzig

167 Um einen umfassenden Überblick gewährleisten zu können, erfolgte eine Auswahl von Kommunen mit unterschiedlichen raumstrukturellen Voraussetzungen.

168 4 Vertreter in der Region München, 3 Vertreter in der Region Rhein-Neckar

169 Durch die Erstellung eines Postskriptums werden Kontextinformationen für die Textinterpretation dokumentiert, welche den Verlauf des Gesprächs beeinflussen wie z.B. Unterbrechungen, das Verhalten des Interviewpartners und weitere äußere Einflüsse (FLICK, 2007, p. 213).

tungsangestellten auf planerische Akteure zurückgegriffen werden. Aus demselben Grund wurde der Fragebogen zum AHP durch den Regionalplaner in München erst im Anschluss an das Interview ausgefüllt, weswegen es zu einer individuellen Anpassung des Leitfadens kam. Insbesondere bei Gesprächen mit politischen Akteuren musste des Öfteren darauf hingewiesen werden, ihre Aussagen auf die gestellten Fragen zu beziehen.

#### **4.2.6.3 Dokumentation und Auswertung der Experteninterviews**

Die Aufbereitung und Auswertung des gewonnenen Textmaterials orientiert sich an der Vorgehensweise der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING (MAYRING, 2008A; MAYRING, 2008B), ergänzt um bewährte Vorgehensweisen in der Aufbereitung und Auswertung von Experteninterviews (MEUSER, NAGEL, 2002). Die qualitative Inhaltsanalyse versucht die Stärken der quantitativen, Kategorien geleiteten Inhaltsanalyse beizubehalten und vor ihrem Hintergrund ein Verfahren systematischer und somit intersubjektiv nachvollziehbarer, qualitativ orientierter Textanalyse zu entwickeln (MAYRING, 2008A, p. 43). Grundlegende Kennzeichen sind die Interpretation und Rekonstruktion des Textmaterials im Kontext des soziokulturellen und institutionellen Hintergrundes des Befragten (MAYRING, 2008B, p. 471) und die Verwendung von Kategorien als Basis für die Textanalyse (MAYRING, 2008A, p. 43). Dieser institutionell-organisatorische Kontext sowie die Leitfaden gestützte und Kategorien geleitete Vorgehensweise macht eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Experteninterviews möglich.

Die Dokumentation der Gespräche erfolgte durch eine vollständige, geglättete Transkription der aufgezeichneten Gespräche im Sinne einer Standardorthographie (KOWAL, O'CONNELL, 2008 p. 441). Die gewonnenen Texte wurden mittels Paraphrasierung inhaltlich verdichtet. Die Einheiten der Paraphrasierung und Kategorisierung waren jeweils die einzelnen Antwortsequenzen, welche zugleich auch die Auswertungseinheiten für die letztendliche Textinterpretation darstellen. Eine Ableitung der Kategorien erfolgte dabei schwerpunktmäßig theoriegeleitet, also aus der Forschungsfrage heraus. Da die thematischen Schwerpunkte des Leitfadens aus den theoretischen Grundlagen abgeleitet werden, bildeten sie Vorformulierungen der theoriegeleiteten Kategorien. Die Kategorien wurden jedoch am Textmaterial überprüft und gegebenenfalls modifiziert bzw. neue Kategorien aufgenommen (empiriegeleitete Kategorienbildung) (MEUSER, NAGEL, 2002, p. 82ff). Somit wird sowohl die Vollständigkeit der Kategorien hinsichtlich der Forschungsfrage als auch des Datenmaterials garantiert (FRÜH, 2001, p. 84). Alle Kategorien wurden über Zuordnungsregeln (Ankerbeispiele) definiert. Die dargestellte Vorgehensweise entspricht der einer inhaltlich-strukturierenden<sup>170</sup> Inhaltsanalyse. Ihr Ziel ist die Herausfilterung einer Struktur, welche sich an den generierten Kategorien orientiert

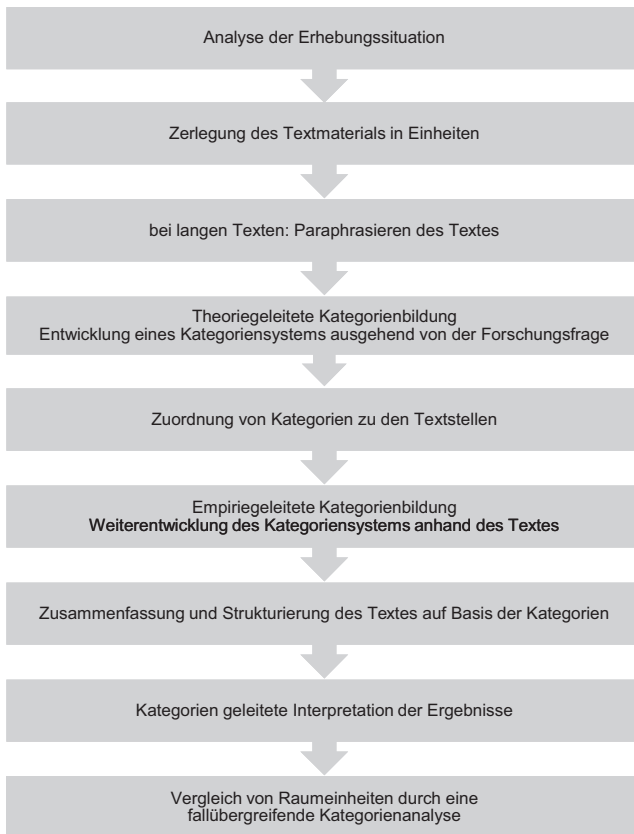
---

<sup>170</sup> Daneben existieren noch die formal- (innere Struktur der Arbeit), typisch- (Suche nach einzelnen markanten Ausprägungen im Material) und skalierend- (Einschätzung des Materials nach Skalen) strukturierende Inhaltsanalyse. Die inhaltlich-strukturierende Analyse versucht das Material zu bestimmten Themen und Inhaltsbereichen zu extrahieren und zusammenzufassen. Neben einer strukturierenden Inhaltsanalyse wird noch in eine explizierende und zusammenfassende Inhaltsanalyse unterschieden. Innerhalb letzterer wird das Material paraphrasiert, wobei weniger relevante Passagen und bedeutungsgleiche Paraphrasen gestrichen (erste Reduktion) und ähnliche Paraphrasen gebündelt und zusammengefasst werden (zweite Reduktion). Die erklärende Inhaltsanalyse versucht mehrdeutige oder widersprüchliche Textstellen durch die Einbeziehung von Kontextmaterial zu verstehen (MAYRING, 2008A, p. 58ff).

und darauf aufgebaut alle kategorisierten Textbestandteile systematisch extrahiert und nach Kategorien zusammenfasst (s. Abbildung 20; MAYRING, 2008A, p. 53, 82ff, 89)<sup>171</sup>.

Ziel der Auswertung lag in der Analyse und dem Vergleich des Expertenwissens planerischer und politischer Akteure innerhalb und zwischen den Fallstudien. Da die Aussagen der Gesprächspartner aufgrund ihres Aufgabenbereichs oftmals eindeutig den jeweiligen Personen zugeordnet werden können, erfolgt eine verschlüsselte Analyse, lediglich differenziert nach planerischen, übergeordnet planerischen und politischen Akteuren. Zudem bestand mehrheitlich nur dann Gesprächsbereitschaft, wenn ihre Aussagen nicht personifiziert werden. Beispielhaft befinden sich im Anhang die Co-dierschemata (inkl. Ankerbeispielen) für die städtische Ebene.

Abbildung 20: Ablaufschritte der qualitativen Inhaltsanalyse



Quelle: Eigene Darstellung

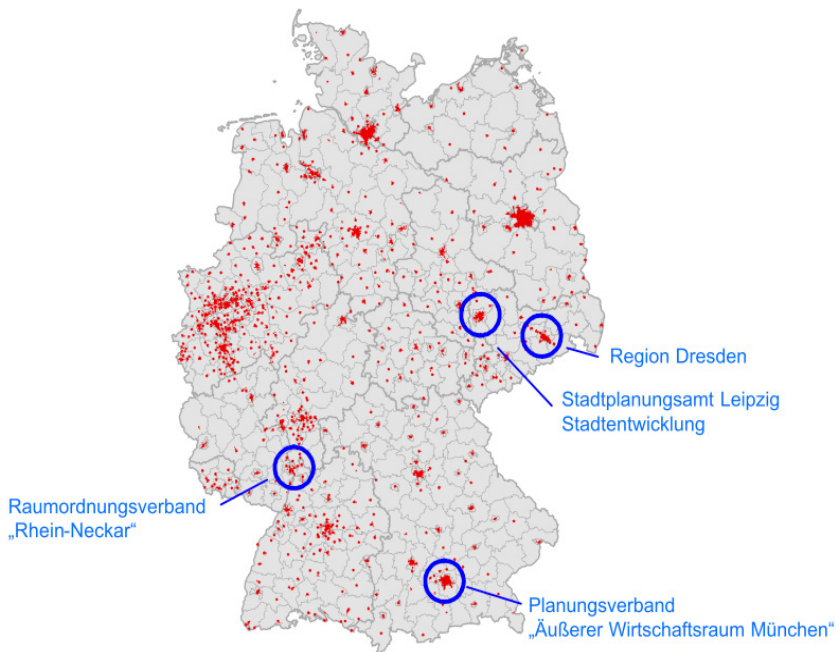
171 Im engeren Sinne einer inhaltlich-strukturierenden Inhaltsanalyse erfolgt erst nach der Zuweisung von Kategorien eine Paraphrasierung und darauf aufbauend eine Zusammenfassung des Materials. Dies birgt jedoch den Nachteil der Unübersichtlichkeit und der Bewältigung großer Textmengen, gerade wenn die Erhebung thematisch fokussiert ist. Deswegen wurde im Vorfeld der Kategorienbildung eine Paraphrasierung, im Sinne der ersten Reduktion einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse, durchgeführt (MAYRING, 2008A, p. 59f, 89).



## 5 Planerische und politische Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme

Das vorliegende Kapitel umfasst die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen, gegliedert in die vier Modellregionen (s. Karte 2). Der Aufbau der Darstellungen zu den verschiedenen Untersuchungsgebieten ist dabei identisch und gliedert sich in drei Blöcke.

Karte 2: Übersichtskarte der Modellregionen

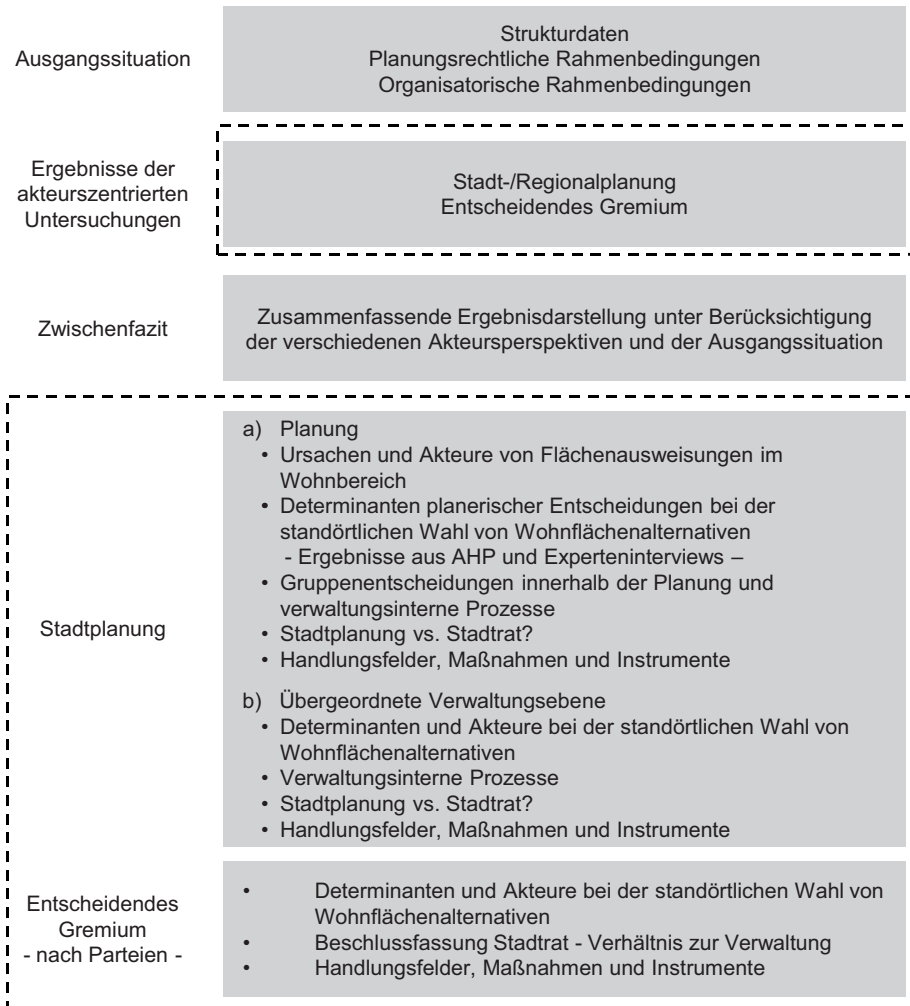


Quelle: Universität Würzburg, 2005, p. 8

Zunächst erfolgt eine Kurzdarstellung der Ausgangssituation, welche sich explizit auf die für die Arbeit relevanten Punkte bezieht. Im Mittelpunkt stehen folglich die Struktur und Entwicklung in den Bereichen Demographie, Flächennutzung und Wohnungsmarkt. Ebenso werden die planungsrechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für planerische und politische Entscheidungsprozesse in den Städten bzw. Regionen erläutert. Auf regionaler Ebene werden zudem die an der empirischen Untersuchung beteiligten Kommunen vorgestellt. Darauf aufbauend erfolgt die Darstellung der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen aus AHP und Expertengesprächen für Stadt-/Regionalplaner, der ihnen übergeordneten Ebenen sowie den politischen Akteu-

ren. Im Rahmen der Analyse zu stadt-/regionalplanerischen Entscheidungsprozessen erfolgt dabei eine verknüpfte Analyse der sich ergänzenden Ergebnisse aus der semi-standardisierten Befragung und den Expertengesprächen. Um unterschiedliche parteipolitische Einstellungen zu berücksichtigen, erfolgt für die Vertreter des Stadtrates eine nach Parteien geteilte Darstellung. Die nach Kommunen getrennte Gliederung auf regionaler Ebene liegt in der Annahme unterschiedlicher Bewertungen aufgrund der jeweiligen siedlungsstrukturellen Ausgangssituation begründet. Im Rahmen eines Zwischenfazits erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der empirischen Ergebnisse der einzelnen Fallstudien. Abbildung 21 gibt einen Überblick über den Aufbau des Kapitels am Beispiel Dresden.

Abbildung 21: Aufbau Kapitel 5 am Beispiel der Fallstudie Dresden



Quelle: Eigene Darstellung

## 5.1 Stadt Dresden

### 5.1.1 Ausgangssituation

#### 5.1.1.1 Strukturdaten

Die kreisfreie Stadt Dresden (113 m ü. NN) ist die Landeshauptstadt des Freistaates Sachsens und befindet sich nahezu im Zentrum dieses Bundeslandes. Dresden umfasst ein Gebiet von rund 328 km<sup>2</sup> und ist damit flächenmäßig die viertgrößte Stadt Deutschlands (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Naturräumlich wird die Stadt durch die Elbflusslandschaft und das daraus entstandene Elbtal geprägt sowie den Hochebenen im nördlichen und südwestlichen Stadtgebiet. Die nördlichen Elbauen und -hänge sowie das Landschaftsschutzgebiet Dresdner Heide im Nordosten des Stadtgebietes stellen wichtige ökologische Freiräume dar. Negativ auf das Stadtklima wirkt sich die Talkessellage Dresdens aus, wodurch der Frischluftaustausch gehemmt wird. 2002 überflutete das Elbehochwasser weite Teile der Stadt, was dazu führte, dass sich die baulichen Flächennutzungen aus der Elbnähe zurückgezogen haben (STADTPLANUNGSAMT DRESDEN 1998, p. 22ff; STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 2009, p. 20, 142).

#### Bevölkerung

1990 lebten in Dresden 489.400 Einwohner (LH DRESDEN, 2007, p. 4), 1996 waren es nur noch rund 465.000 Personen. Ursachen des drastischen Einwohnerrückgangs waren Geburtenrückgänge, die Abwanderung vorwiegend junger Menschen nach Westdeutschland sowie mit weitaus stärkeren Folgen die Suburbanisierung in das nähere Umfeld (KILLISCH et al., 2004, p. 12f). Seit 1998 bzw. 2000 nimmt die Bevölkerung wieder zu (s. Abbildung 22). 2008 lebten rund 515.000 Personen in Dresden<sup>172</sup>, was einer Siedlungsdichte von 4.020 Einwohnern pro km<sup>2</sup> SuV-Fläche entspricht. Zum einen führten Eingemeindungen (s. Karte 3) der suburbanen Gebiete zu einem statistischen Ausgleich der ehemaligen Bevölkerungsverluste (+ ca. 20.000 Einwohner; + ca. 10.000 ha) (KILLISCH et al., 2004, p. 12f). Andererseits pendelte sich die Zahl der Geburten auf niedrigem Niveau wieder ein.

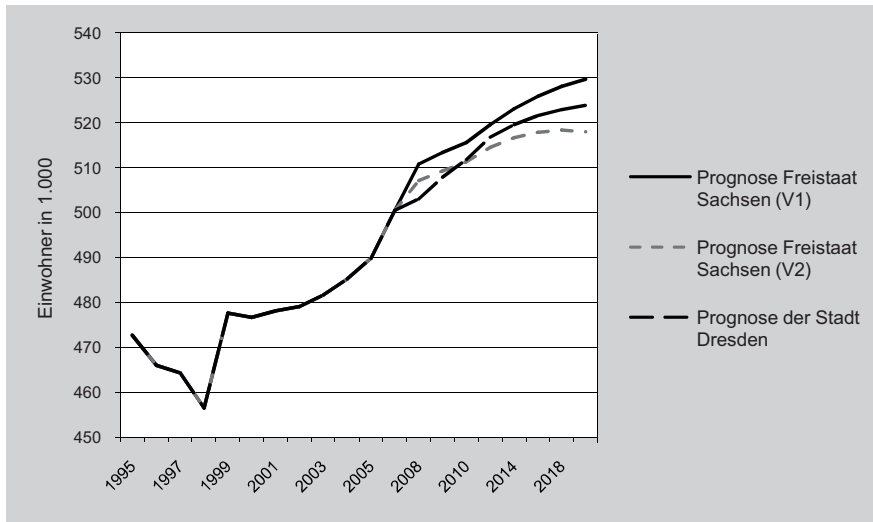
Auch weist die Stadt Dresden wieder Wanderungsgewinne auf (s. Abbildung 23), so dass von Reurbanisierungstendenzen gesprochen werden kann. Diese Zunahme ist auf einen Rückgang der Suburbanisierung und auf Zuwanderungen aus dem direkten Umland Dresdens sowie anderen Gebieten Sachsens und Ostdeutschlands zurückzuführen. Die Einwohnerstatistik beschönigend wirkt jedoch vor allem die Tatsache, dass seit 2001 studentische Erstwohnsitzmeldungen finanziell gefördert werden<sup>173</sup> (LH DRESDEN, 2007, p. 4f). Auf die Zuwanderungsstatistik der Jahre 2005 und 2006 wirkte sich des Weiteren die neu eingeführte Zweitwohnsitzsteuer positiv aus (Zweitwohnungssteuer-satzung Dresden, 2005).

---

<sup>172</sup> dresden.de

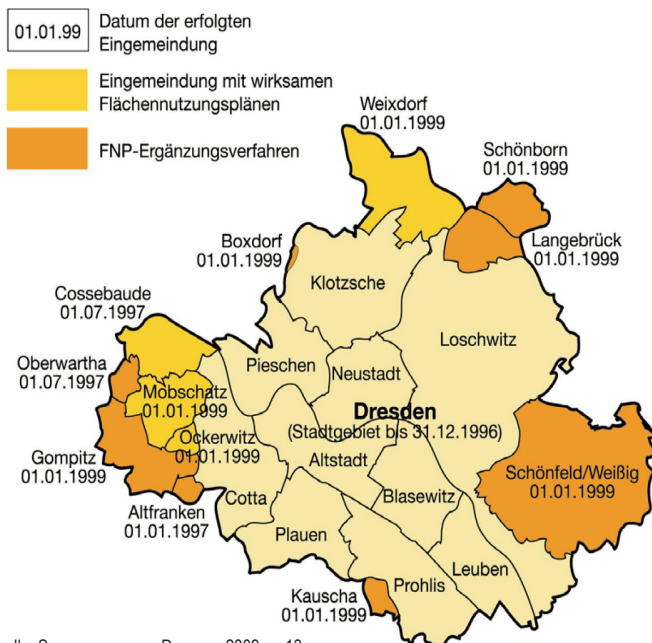
<sup>173</sup> Seither haben jährlich 2.500 Studenten ihren Erstwohnsitz in Dresden angemeldet. Angaben der Stadt Dresden zufolge hätten sich somit jährlich rund 800 Studenten mehr gemeldet (LH DRESDEN, 2007, p. 4f).

Abbildung 22: Bevölkerungsentwicklung in Dresden 1995-2006 sowie Prognose bis 2020



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008, STATISTIKSTELLE DER STADT DRESDEN, 2009; statistik.sachsen.de<sup>174</sup>; eigene Darstellung

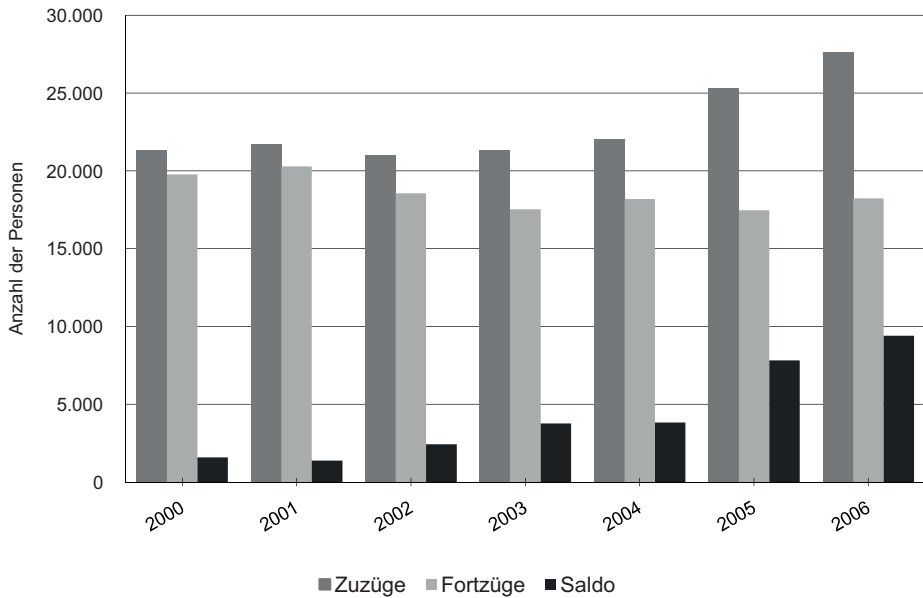
Karte 3: Gebietsreformen der Stadt Dresden



Quelle: STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 2009, p. 13

174 Variante 1 beruht auf der Annahme einer steigenden Geburtenzahl und Lebenserwartung sowie eines Absinkens der Zuwanderung. Variante 2 beruht auch auf der Annahme steigender Geburtenzahlen, aber einem geringeren Anstieg der Lebenserwartung und einem stärkeren Absinken der Zuwanderung als Variante 1. In beiden Fällen wird von einer sinkenden Abwanderung ausgegangen (statistik.sachsen.de).

Abbildung 23: Wanderungsbewegungen in Dresden 2000-2006



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; eigene Darstellung

Die Einwohnerzuwächse und Wanderungsgewinne sind dabei nicht gleich über das Stadtgebiet verteilt. Vor allem die eingemeindeten, randstädtischen Gebiete weisen Einwohnergewinne auf. Das ehemalige Stadtgebiet hingegen verlor vor allem in der Innenstadt stark an Einwohnern, was in Zusammenhang mit den dortigen Wohnformen steht (s.u.). In den letzten Jahren konnten jedoch einige innerstädtische Viertel in Folge groß angelegter Sanierungsmaßnahmen Einwohnerzuwächse verzeichnen. Sozialräumliche Segregationstendenzen sind eine Folge dieser räumlichen Bevölkerungsentwicklung (LH DRESDEN, 2007, p. 4f; KILLISCH et al., 2004, p. 14).

Die Bevölkerungsprognose der Stadt Dresden geht von einem weiteren, wenn auch abgeschwächten Bevölkerungswachstum aus<sup>175</sup>. Ebenso gehen beide Prognosevarianten des Statistischen Landesamtes Sachsen von einem Anstieg der Bevölkerung bis 2018 aus (s. Abbildung 22). Beachtet man aber, dass die Bevölkerungsgewinne in den letzten Jahren vor allem statistische Artefakte darstellen, auf diesem Zeitraum jedoch die Prognosen aufbauen, so ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung nicht im prognostizierten Maße ansteigen wird. Bei der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans wird von einer konstanten Einwohnerentwicklung ausgegangen (STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 2009, p. 49).

<sup>175</sup> Ein Vergleich mit der Bevölkerungsprognose des BBR (2006) kann nicht durchgeführt werden, da diese nicht plausibel erscheint, weil sie den Bevölkerungsstand des Jahres 2009 auf lediglich 479.000 Einwohner schätzt.

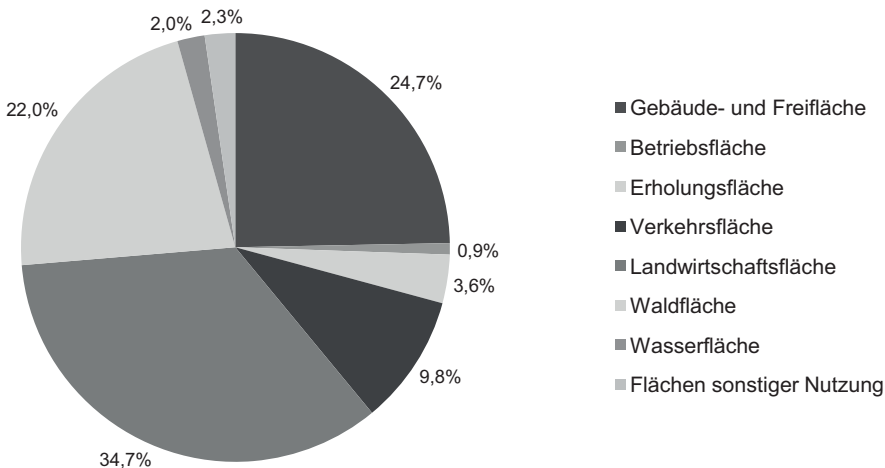
## Wirtschaft und öffentliche Finanzen

In Folge der wirtschaftlichen Transformation erfolgte eine Umorientierung der bis dahin stark gewerblich geprägten Wirtschaftsstruktur Dresdens. Zwar ist Dresden auch noch heute vom produzierenden Gewerbe geprägt, jedoch mit einer Konzentration auf produktionsorientierte Dienstleistungen. Daneben wird versucht, durch die Stärkung zukunftssträchtiger Wirtschaftszweige wie der Mikroelektronik, Nano- und Biotechnologie die Wirtschaftsstruktur weiter zu differenzieren. Der Tourismus stellt einen weiteren bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar (STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 2009, p. 16f, 91; LH DRESDEN 2008, p. 15). Rund 80% aller Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungsbereich, 2007 betrug die Arbeitslosenquote rund 14% (Sachsen: 16%; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Finanziell steht die Stadt sehr gut dar: Seit dem Verkauf der WObA GmbH 2006 (s.u.) ist die Stadt fast schuldenfrei (2006: 35.000€ Schulden; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008).

## Flächennutzung

Die naturräumliche Lage spiegelt sich auch in der Flächennutzung wider. So sind 22% Wald- und 2% Wasserflächen sowie 35% Landwirtschaftsflächen. GuF-Flächen<sup>176</sup> sowie Verkehrsflächen und somit auch die städtebauliche Nutzung i.w.S. umfassen 35% des Stadtgebietes. Die Flächeninanspruchnahme beträgt rund 40%.

Abbildung 24: Flächennutzungsstruktur in Dresden 2007



Quelle: LH DRESDEN 2008, p. 8; eigene Darstellung

Seit 1996 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme, wobei die Eingemeindungen die statistische Darstellung verzerren (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Im aktuellen Stadtgebiet stieg die Höhe der SuV-Fläche von 2000 bis

<sup>176</sup> Eigentlich werden die GuF-Flächen noch weiter in GuF-Flächen Wohnen sowie Gewerbe und Industrie unterteilt. Die Zuordnung hierzu ist aber in den neuen Bundesländern unvollständig, weswegen von einer weiteren Untergliederung abgesehen wird (Telefonauskunft BBR, 18.02.2008).

2007 um 4% (468 ha). Die Höhe der GuF-Fläche hingegen blieb konstant (111 ha). Dies ist auf statistische Umwidmungen der im Zuge der Transformation brachgefallenen, ehemals militärischen oder gewerblich genutzten Flächen in Erholungs- oder Betriebsflächen zurückzuführen (LH DRESDEN 2008, p. 8; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). 2009 verfügt Dresden über 1.800 ha (4.500 Grundstücke) mehrheitlich innerstädtischer Brachen (=ca. 20% der ausgewiesenen GuF-Fläche) (STADTPLANUNGS-AMT DRESDEN, 2009, p. 17).

## **Wohnungsmarkt**

Der Wohnungsmarkt in Dresden war nach der Wiedervereinigung von einer Wohnungsnot gekennzeichnet. Diese beruhte weniger auf der Zahl als auf dem Zustand der verfügbaren Wohnungen sowie einem Mangel an Wohneigentum. Die Individualisierung der Lebensformen rief eine Veränderung der Nachfrage hervor und ließ die Haushaltszahlen trotz abnehmender Bevölkerung ansteigen. Zugleich kam es zu immensen Leerständen (KILLISCH et al., 2004, p. 3ff, 17f).

2007 wies Dresden einen Wohnungsbestand von rund 292.000 Wohnungen auf (LH DRESDEN, 2008, p. 9; + 3% seit 1999; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008<sup>177</sup>). Die Zunahme beruhte vornehmlich auf Neubau (38.000 Wohnungen 1990-2005) - überwiegend in den eingemeindeten Teilen - und nur geringfügig auf Umbau (4.500 Wohnungen, 1990-2005). Mittlerweile ist diesbezüglich eine Trendwende eingetreten. Neben einem generellen Rückgang der Baugenehmigungen dominieren nun der Um- und Ausbau bereits bestehender Gebäude den Wohnungsmarkt. 2005 entstanden rund 700 Wohnungen durch Neubau und 3.100 Wohnungen durch Um- und Ausbau. Durch den Bau von Stadthäusern (z.B. Friedrichsstadt) nehmen auch individuelle Wohnformen im städtischen Bereich zu. 13% der Wohnungen befinden sich im selbstgenutzten Eigenbesitz (Stand 2005). 2005 standen 16% der Wohnungen leer. Vor allem Altbauquartiere, sogar in direkter Angrenzung zum Zentrum, Großwohnsiedlungen (Prohlis) aber auch Stadtteile mit hoher Wohnqualität (Blasewitz, Bühlau) verzeichnen hohe Leerstände (LH DRESDEN, 2007, p. 14f, 22, 26). Suburbane Wohngebiete sind kaum von Leerstand betroffen. Umfangreiche Sanierungsmaßnahmen führten bereits zu einer Reduzierung der Leerstandsquote -vor allem in Altbauquartieren. So besaß die Äußere Neustadt 2003 nur noch eine Leerstandsquote von 3% (KILLISCH et al., 2004, p. 19f). Gemindert wurde der Leerstand auch durch den Wohnungsrückbau im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“, der vor allem in Großwohnsiedlungen stattfand. Insgesamt wurden im Zeitraum 1990-2003 rund 8.200 Wohnungen abgerissen bzw. Wohngebäude rückgebaut (LH DRESDEN, 2007, p. 16). Wohnungsmarktprognosen gehen davon aus, dass es zukünftig zu einem weiteren Anstieg der Haushalte aufgrund demographischer Veränderungen und einer anhaltenden Nachfrage nach individuellen Wohnformen kommen wird (IWANOW, OERTEL, 2004, p. 74, 80f; LH DRESDEN, 2007, p. 33ff).

Generell können vier Akteure auf dem Dresdner Wohnungsmarkt unterschieden werden: Neben den privaten Eigentümern und Vermietern besitzen Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften insgesamt einen Anteil von

---

<sup>177</sup> Seit 1995 kam es im heutigen Stadtgebiet zu einem Anstieg von 19 % des Wohnungsbestandes (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008).

rund 40% am lokalen Wohnungsmarkt. Die kommunalen Wohnungsgesellschaften (seit 2003: WOBA Dresden GmbH) gingen aus dem „Volkseigentum“ der ehemaligen DDR hervor (KILLISCH et al., 2004, p. 8f). 2006 kam es aufgrund der hohen Verschuldung der Stadt zu einem Komplettverkauf der WOBA an die amerikanische Fondsgesellschaft Fortress. Seither besitzt die Stadt nur über vertragliche Vereinbarungen mit Fortress eine Möglichkeit auf die Wohnungspolitik Einfluss zu nehmen (LH DRESDEN, 2007, p. 20f).

### 5.1.1.2 Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

#### Landesplanerische Grundlagen<sup>178</sup>

Innerhalb des Leitbildes des aktuellen LEPs bildet eine Verringerung des Flächenverbrauchs die Grundlage der Landesentwicklung (SMI, 2003, p. 3). Demnach soll sich die Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen auf Siedlungsachsen mit ÖPNV-Bindung konzentrieren. Flächenausweisungen sollen sich an der Zentralität der Kommunen orientieren, ansonsten soll Eigenentwicklung stattfinden. Vor allem in ländlichen Räumen sind die Freiräume vor Bebauung zu schützen (Z<sup>179</sup> 5.1.2, 2.5.3, 2.5.4, 2.5.7, 2.5.12) (SMI, 2003, p. 23f, 55). Die Siedlungsstruktur orientiert sich an einer dreistufigen Zentrale-Orte Konzeption. Daneben beruhen die wesentlichen Festlegungen auf der Achsenkonzeption und den Raumkategorien (SMI, 2004, p. 13f). Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme können Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Siedlungsgebiete ausgewiesen werden (G 5.1.1). Grünzüge und -zäsuren sollen die Siedlungsstruktur entlang der Siedlungsachsen strukturieren (Z 5.1.9) (SMI, 2003, p. 23ff, 55ff). Grundsätzlich ist eine Wiedernutzung von Brachflächen einer Neuausweisung von Flächen vorzuziehen. Flächenneuanspruchnahme ist im Rahmen von Entwicklungskonzepten zu begründen (G 4.1, Z 5.1.3, 5.1.5). Bei einer Neuausweisung soll auf die Anbindung an das bestehende Infrastruktursystem sowie bestehende Ortslagen geachtet werden (Z 5.1.6) (SMI, 2003, p. 34, 55, 57f). Durch Stadtumbau, Rückbau von den Rändern (G 5.2.3) sowie durch die Wiedernutzung von Brachen und Gebrauch innerstädtischer Baulandreserven soll eine Anpassung an veränderte wirtschaftliche und demographische Gegebenheiten erfolgen. Grundlage hierzu sollen von den Kommunen erarbeitete, fächerübergreifende integrierte Stadtentwicklungskonzepte darstellen (Z 5.2.1, 5.2.2, G 5.2.3) (SMI, 2003, p. 58ff). Entsiegelungsmaßnahmen sollen zu einer Renaturierung von Flächen beitragen (Z 4.1.5, SMI, 2003, p. 36, 39). Die Stadt Dresden wird im LEP als Oberzentrum im Verdichtungsraum ausgewiesen und liegt im Mittelpunkt verschiedener überregionaler Achsen (SMI, 2003, p. 10, 24). Zusammen mit den Städten Chemnitz und Halle/Leipzig ist sie Kern der Metropolregion Sachsendreieck (SMI, 2003, p. 5ff).

#### Regionalplanerische Grundlagen

Die kreisfreie Stadt Dresden befindet sich auf dem Gebiet des Regionalen Planungsverbandes (RPV) Oberes Elbtal/Osterzgebirge und ist Zentrum dieses Planungsgebietes. Innerhalb des regionalen Leitbildes wird die geringstmögliche Flächeninanspruchnahme als Ziel verfolgt. Die Region bekennt sich zu einem „prinzipiellen Vorrang von Innen- vor Außenentwicklung und dem damit in Verbindung stehenden weitgehen-

<sup>178</sup> Da sowohl für Dresden als auch Leipzig der LEP von Sachsen den planungsrechtlichen Rahmen darstellt, erfolgt nachfolgend eine einmalige Darstellung.

<sup>179</sup> Z = Ziele der Raumordnung, G = Grundsätze der Raumordnung



den Erhalt ihrer unversiegelten Freiräume“ (RPV OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE, 2008, p. 15). Von der Möglichkeit einer Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten und Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Siedlungsentwicklung wurde kaum Gebrauch gemacht. Es erfolgte lediglich die Festlegung weniger Ortsteile von Grundzentren als Versorgungs- und Siedlungskerne (Z 2.4; RPV OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE, 2008, p. 19, 24). Der kommunale Wohnungsbedarf soll an die demographischen Veränderungen und die veränderte Nachfrage angepasst werden (G 6.1.1). Die zukünftige Deckung des Eigenheimbedarfs soll „unter Nutzung vorhandener und dafür geeigneter Gebäudesubstanz“ gewährleistet werden (G 6.1.2) und sich am ÖPNV orientieren (G 6.1.3) (RPV OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE, 2008, p. 35ff). Grünstreifen und Grünzonen sind als Ziele im Regionalplan verankert (Z 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4). Besteht zugleich ein Vorranggebiet Natur und Landschaft, so wurde auf die Ausweisung eines Grünzuges verzichtet (RPV OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE, 2008, p. 38f). Insgesamt 50 Grünstreifen, welche sich mit anderen Schutzgebieten teilweise überlagern, prägen das Stadtgebiet Dresden. Entlang der Elbe beeinflussen Vorbehalts- und Vorranggebiete des Hochwasserschutzes die Flächennutzung, im Norden der Stadt Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft (Z 1.1) (RPV OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE, 2008, Karte 2, 3, 16). Insgesamt werden auf 12.340 ha verschiedene Gebiete zum Freiraumschutz ausgewiesen (LH DRESDEN, 2009, p. 20f). Die Regionalplanung ist in Sachsen kommunal organisiert.

### **5.1.1.3 Räumliche Planung auf kommunaler Ebene**

Wegweisend für die kommunale Planung ist das 2005 beschlossene räumliche Leitbild. Oberstes Ziel ist die Stärkung der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung (LH DRESDEN, 2007, p. 33). Bei der Befriedigung des Wohnflächenbedarfs durch Neubau gilt es, Brachflächen und Nachverdichtungspotentiale zu berücksichtigen. Ausgehend von den Stadträndern soll ein Rückbau von leerstehenden Gebäuden und Brachflächen sowie ein an der Infrastruktur orientierter Stadtumbau stattfinden (LH DRESDEN, 2005, p. 1). Das Leitbild baut auf dem 2002 beschlossenen, integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) auf, welches verschiedene inhaltliche Handlungsschwerpunkte der Stadtentwicklung bis 2015 umfasst. 2003 erfolgte der Beschluss zur Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes (EHRBECK, 2006, p. 99f), welcher erstmals in einem Planwerk das Leitbild sowie das INSEK umsetzen soll<sup>180</sup>. Das Verfahren befindet sich zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen in der Phase des Vorentwurfs. Bezüglich des Wohnens werden im INSEK eine quantitative und qualitative sowie sozialverträgliche Wohnraumbereitstellung als zentrale Ziele formuliert. Neubau soll nur dann erfolgen, wenn der Bedarf im Bestand nicht gedeckt werden kann, und dann nur an bereits gut integrierten Standorten und unter Berücksichtigung der Stadtökonomie. Insbesondere der Eigenheimbau wird vornehmlich im Bestand gefördert. Umbau, Rückbau, Abriss, Umnutzung, Sanierung und Stärkung der Innenstadt sowie eine (sozialverträgliche) Anpassung an den Wohnungsbedarf sind die zentralen Schlagworte für Maßnahmen auf dem Wohnungsmarkt (LH DRESDEN, 2002, p. 8, 26ff). Die Zielerreichung des INSEKs wird regelmäßig durch Stadtentwicklungsberichte überprüft.

---

<sup>180</sup> Aufgrund dessen wird auf eine vollständige Abbildung der wohnraumbezogenen Inhalte des INSEKs verzichtet. Zur Vertiefung: LH DRESDEN, 2002.

## Flächennutzungsplan

Der aktuelle Flächennutzungsplan wurde 1998 aufbauend auf einem Rahmenkonzept Stadtentwicklung erarbeitet und 1999 durch die Aufstellung eines Teilflächennutzungsplanes für die eingemeindeten Gebiete erweitert. Trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen wurde zum damaligen Zeitpunkt ein zusätzlicher Bedarf von 500 ha Wohnbauflächen angenommen, weswegen im Außenbereich neue Flächen ausgewiesen wurden. Dem Vorentwurf zum neuen Flächennutzungsplan kann entnommen werden, dass aufgrund der veränderten demographischen Rahmenbedingungen eine Reduzierung neuer Flächeninanspruchnahme und die Wiederherstellung urbaner Dichte angestrebt wird. Erwähnt wird auch, dass die Ausweisung neuer Wohnsiedlungen in der Vergangenheit nicht zum angestrebten Ziel einer starken Einwohnerzunahme beitrug. Vielmehr verstärkte diese die innerstädtische Leerstandsproblematik und rief dadurch gesamtstädtisch negative Folgen hervor. Die qualitative Aufwertung und Einbindung ungenutzter Flächen und Leerstände in die Stadtplanung sollen die Kernstadt wieder attraktiver machen und durch die Verdichtung eine Effektivitätssteigerung der Infrastruktur bewirken. Rück- und Umbau sollen zu einer Minimierung von Wohnflächen in stark entdichteten Gebieten sowie zu einer Aufwertung von Wohngebieten verhelfen. Laut einer Bürgerumfrage ist davon auszugehen, dass bis 2020 ein Bedarf von rund 6.000 Eigenheimen besteht, welche rein rechnerisch lediglich eine Baufläche von 350 ha benötigen. Demgegenüber stehen 9.000 ha Wohnbaupotential für den Eigenheimbau, davon 400 ha in Wohngebieten mit geringer Dichte. Stadtplanerisch wird von Neuausweisungen abgeraten (STADTPLANUNGSAMT DRESDEN, 2009, p. 45f, 83, 86).

Abbildung 25: Die vertikale Planungshierarchie in Dresden



Quelle: Eigene Darstellung

## Organisation der Flächennutzungsplanung innerhalb der Stadtverwaltung

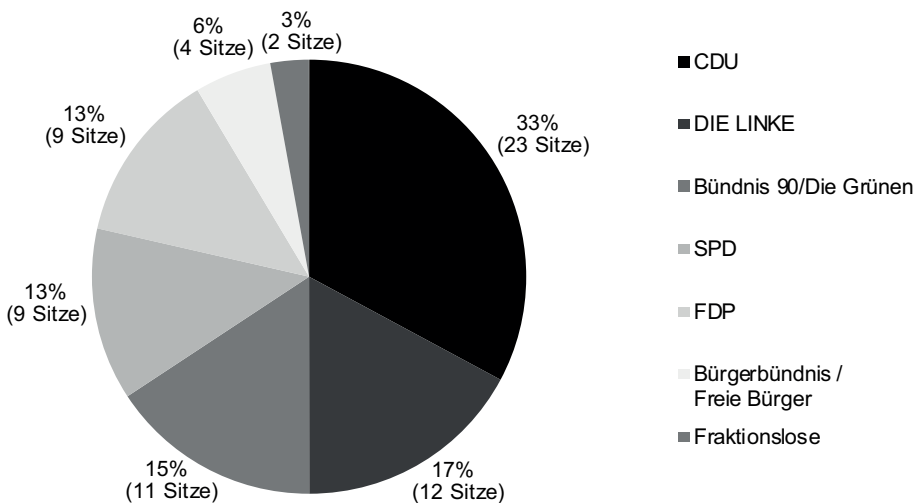
Die Stadtverwaltung der Stadt Dresden ist in sieben Geschäftsbereiche gegliedert. Das Stadtplanungsamt, welches dem Geschäftsbereich der Stadtentwicklung zugeordnet ist, besteht aus sieben Abteilungen. Die Flächennutzungsplanung ist dabei dem Sachgebiet der vorbereitenden Bauleitplanung innerhalb der Abteilung Stadtentwicklungsplanung zugeordnet<sup>181</sup> (s. Abbildung 25). Innerhalb der Flächennutzungsplanung sind sechs Personen beschäftigt. Die Bearbeitung des Flächennutzungsplans erfolgt dabei räumlich gegliedert pro Sachbearbeiter.

Die Oberbürgermeisterin (CDU) in Dresden führt den Vorsitz im Stadtrat und vollzieht die Beschlüsse. Sie ist aufgrund des Landesrechtes nicht an der Abstimmung von Beschlüssen beteiligt (§52 I SächsGemO). Sie hat jedoch nach §52 II SächsGemO die Möglichkeit, Widerspruch mit aufschiebender Wirkung gegenüber Gemeinderatsbeschlüssen einzulegen, wenn nach ihrer Auffassung diese rechtswidrig oder für die Kommune nachteilig sind. Somit wird dem Bürgermeister in Sachsen eine zentrale Rolle zuteil. Die in Sachsen vom Stadtrat gewählten Beigeordneten (§56 II SächsGemO) leiten die verschiedenen Geschäftsbereiche (Dezernate) und vertreten darin die Oberbürgermeisterin (§55 III 1 SächsGemO). Aufgrund der Berücksichtigungspflicht der Beigeordnetenvorschläge nach Anzahl der Sitze der im Stadtrat vertretenen Parteien (§56 II SächsGemO), liegt eine politische Prägung des Dezernenten vor (BRÜGGEN, HECKENDORF, 1993, p, 218).

## Stadtrat

Der 2009 gewählte Stadtrat umfasst 70 Sitze. Stärkste Partei ist die CDU mit 33% der Sitze, gefolgt von der LINKEN (17%) und Bündnis 90/Die Grünen (15%) (s. Abbildung 26). Die Stadträte sind in zwei Ausschüssen beratend und in zehn Ausschüssen beschließend (u.a. Stadtentwicklung und Bau) tätig.

Abbildung 26: Sitzverteilung im Dresdner Stadtrat nach Parteien



Quelle: dresden.de; eigene Darstellung

<sup>181</sup> dresden.de

## 5.1.2 Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen

### 5.1.2.1 Stadtplanung

#### a) Planung

Allen Befragten ist das 30-ha Ziel der Bundesregierung bekannt und seine Verfolgung wird für sehr wichtig erachtet. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Planungsgebiet des jeweiligen Befragten ist, aufgrund der enormen Anzahl an ungenutzten Brachen im inneren Stadtgebiet und der stattdessen stattfindenden Neuausweisung von Flächen im Rahmen von Suburbanisierungsprozessen, dringend (E1\_2, E5\_2, E4\_4).

*„Und vor dem Hintergrund der enormen Brachen, die wir haben, ist das eigentlich (...) eine vergebende Landinanspruchnahme“ (E5\_2)*

Die Zielsetzung der Stadtplanung beruht auf zwei Säulen: Der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch eine dauerhafte Wiedernutzung von Brachen sowie einem Schutz des Freiraumes als Quelle der Frischluftproduktion, um die starke Überhitzung der Stadt im Sommer nicht noch weiter zu erhöhen (E1\_4, E3\_4, E4\_2, E4\_4). Die hohe Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme liegt auch in der Tatsache begründet, dass Dresden kriegsbedingt kein Zentrum besitzt, weshalb die Stadt erst „von innen nach außen“ und mit abnehmender Dichte gebaut werden muss. Nur so kann das Ziel einer kompakten Stadt erreicht und zugleich die Attraktivität des Wohnens in der Stadt gesteigert werden (E2\_8). Diese Bestrebungen wurden auch im politisch getragenen, räumlichen Leitbild für den Dresdner Stadtumbau beschlossen, was die Grundlage für die gesamtstädtische Planung und die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes bildet. Das Leitbild wurde vom Ausschuss für Stadtentwicklung und Bau in Zusammenarbeit mit dem betrachteten Sachgebiet erarbeitet (E1\_4, E1\_6, E1\_8, E4\_2, E2\_6).

Die Informationsgrundlagen bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans in Dresden sind vielfältiger Art: So wird verwaltungsintern auf Daten von anderen Ämtern sowie auf externe themenspezifische Studien und Gutachten zurückgegriffen. Skeptisch wird Prognosen gegenübergestellt, da sich diese in der Vergangenheit aufgrund der sich schnell verändernden demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesse in Dresden tendenziell als falsch erwiesen haben. Die Träger der öffentlichen Belange bereichern zudem mit ihren fachlichen Beiträgen die Aufstellung (E3\_6, E4\_8). Daneben bilden die Rekapitulation des eigenen Fachwissens, Tageszeitungen, Fachzeitschriften und -bücher die planerischen Informationsgrundlagen (E2\_10).

#### Ursachen und Akteure von Flächenausweisungen im Wohnbereich

Ursachen von Flächenausweisungen werden in einem stark ausgeprägten Gewinnstreben der Bodeneigentümer durch den Verkauf von Bauland gesehen. So wird oftmals die Umwidmung von Brachflächen in Grünflächen oder weiträumiger Wohnungsbau abgelehnt (E5\_18, E3\_8, E2\_12). Ein weiteres wichtiges Argument für eine Neuausweisung sind die geringeren Bodenpreise im Außenbereich sowie die Erreichbarkeit von Autobahnen. Gerade erstere seien für Investoren entscheidend. Daneben wird meist mehr ausgewiesen als an Fläche eigentlich benötigt wird. Der Innenbereich wird oftmals als

finanziell unrentabel erachtet, da dortige Preise häufig im Zusammenhang mit Spekulationen stehen und eventuell auftretende Entwicklungsprobleme als zu hoch oder unkalkulierbar eingeschätzt werden. Der Bürger selbst hat die Wunschvorstellung von einem Eigenheim im ruhigeren, landschaftlich reizvolleren, suburbanen Raum, ohne sich jedoch Gedanken über die langfristigen Kosten einer dortigen Ansiedelung zu machen. Daneben können nicht alle Brachen für eine Deckung des Wohnungsbedarfs herangezogen werden (E1\_10, E3\_8, E4\_4, E4\_6, E4\_22, E2\_12, E2\_14, E1\_140).

*„Es gibt einige, viele Brachflächen in Dresden, die ein erhebliches Potential bieten würden, aber gerade die werden nicht entwickelt, weil da vielleicht Altlasten drauf liegen oder weil der Eigentümer nicht will, oder weil eine Immobiliengesellschaft, die entwickeln möchte zu viele Restriktionen vermutet auch vielleicht von der umgebenden Nutzung, (...) irgendwas Störendes in der Umgebung.“ (E2\_12)*

Des Weiteren führten Prognoseunsicherheiten dazu, dass in der Vergangenheit eine Angebotsplanung die Flächennutzungsplanung dominierte (E3\_6). Ebenso verhartete die politische Seite auf der Position, dass Dresden eine wachsende Stadt sein wird, obwohl Schrumpfungsprozesse bereits offensichtlich waren (E4\_6).

*„Ja, und da war halt sehr viel Unklares und was sich auch geklärt hat, so dass wir damals gesagt haben, wir machen eine Angebotsplanung, weil uns in manchen Sachen einfach die Datengrundlagen fehlten, oder unzureichend waren.“ (E3\_6)*

Heute werden von der Mehrheit der Mandatsträger Flächenausweisungen mit der Hoffnung auf eine zukünftig schnell ansteigende Bevölkerungszahl verbunden. Entschieden wird nach dem Motto: Je mehr Flächen ausgewiesen werden, umso mehr Flächen werden auch verkauft. Außerdem erhoffen sie sich von Flächenausweisungen die Außenwirkung einer reform-, anbindungs- und wohlfreundlichen Stadt. Unter wohlfreundlich wird dabei das Anbieten von Flächen im Randbereich verstanden und nicht das Auffüllen von Brachen oder Baulücken (E4\_6, E2\_6, E2\_18, E5\_18, E4\_8, E3\_2).

*„Es wird zwar dann immer in der Politik gesagt, je mehr wir Flächen anbieten, desto mehr Leute kommen. Das wird dann immer verwendet gegen (...) unser Leitbild.“ (E4\_8)*

Die Durchsetzbarkeit naturschutzrechtlicher Belange oder jener des Flächenschutzes ist in den meisten politischen Entscheidungen nicht gegeben, da sie meist nur ein geringes Gewicht ausüben bzw. Investoren keinen Ausgleich für den Eingriff in die Umwelt bezahlen müssen und somit nicht restriktiv auf eine Standortentscheidung wirken. Bürgerinitiativen können in Dresden nur in wenigen Fällen Flächenverbrauch vermeiden, obwohl sie dahingehend sehr aktiv sind (E1\_32, E3\_8, E2\_101, E5\_166). Zudem wird die nicht eindeutige Zuordnung der Ursachen der Flächeninanspruchnahme zu deren negativen Folgen als Hemmfaktor einer Reduzierung gesehen, so dass der Einzelne nicht zwingend zu dem Schluss kommen muss, dass diese schlecht, respektive allein verantwortlich für bestimmte negative Auswirkungen ist (E1\_164).

*„argumentativ oder gedanklich (...) die Ursachen nicht so den Folgen zugeordnet werden, weil es immer verschiedene Ursachen gibt und (...) also geht das dann so in die Breite, dass man wahrscheinlich nicht zu einem so ganz zwingendem Schluss kommen wird, was ist der Grund da für diese Entwicklung durch diese vielen Wechselwirkungen, die in der Stadtentwicklung da grundsätzlich zusammentreffen und eben zu berücksichtigen sind.“ (E1\_164)*

Eine herausragende Ursache für neue Flächenausweisungen in Dresden stellen die Verträge zur Baulandentwicklung mit den um die Jahrtausendwende eingemeindeten Kommunen dar. Aufgrund ihres Rechtscharakters, beziehungsweise ohne Einwilligung der jeweiligen Kommune, sind diese überdimensionierten Planungen nicht zurücknehmbar. Auch bei Anträgen zu Neuanweisungen wird diesen von politischer Ebene, trotz des Leitbildes und der Verpflichtung zur Flächenreduzierung, stattgegeben. Planerische Argumente sind hiergegen machtlos (E3\_12, E4\_4, E4\_6, E4\_24, E2\_18, E2\_97), was sich bei der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans nachvollziehen lässt.

*„Da wird den Ortschaften unheimlich nachgegeben von der politischen Seite her oder auch (...) von den oberen Leitungsebenen, weil wir haben Eingemeindungsverträge und irgendwie haben die ein bisschen Angst vor denen, ich weiß es nicht, also da sagen sie gar nicht gerne was, wenn die Ortschaften irgendwie sagen: wir wollen aber jetzt noch diese Wohnungsbaufäche und jene haben, dann wird eigentlich ziemlich schnell nachgegeben, also (...) wir mussten also einen Nachdruck zu unserem Flächennutzungsplanvorentwurf machen, weil die Ortschaften gesagt haben: wir wollen das aber, wir wollen auch eine eigene Entwicklung haben, und plötzlich mussten dort irgendwie an unmöglichen Stellen Wohnortflächen dargestellt werden (...) und das ist dann schon eigentlich ein bisschen erschreckend, muss ich sagen, das ist kontraproduktiv, also es ist das totale Gegenteil.“ (E3\_12)*

### **Determinanten planerischer Entscheidungen bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen – Ergebnisse aus AHP und Experteninterviews**

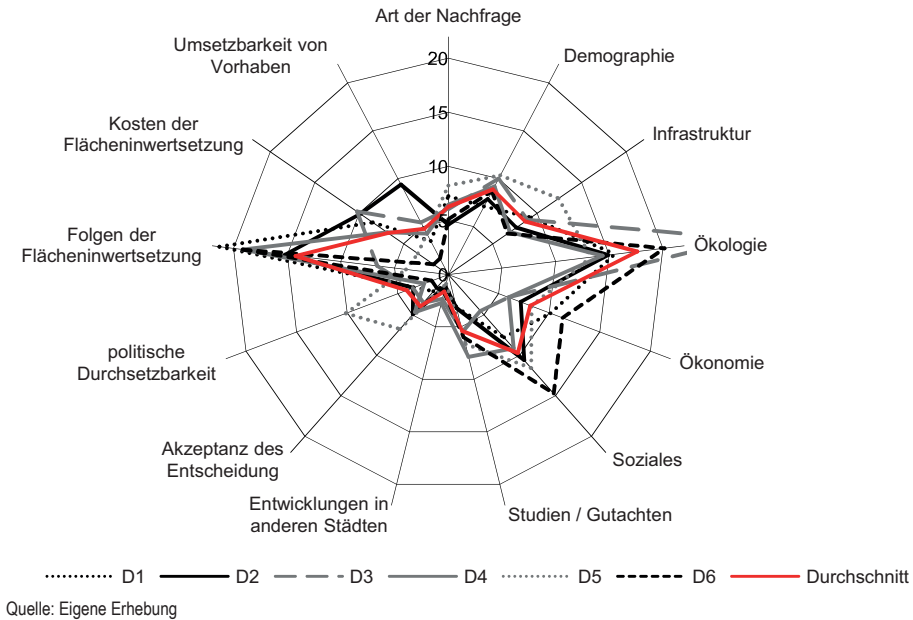
Wichtigste Kriterien der Standortwahl planerischer Entscheidungen im Bereich Wohnen sind in Dresden zum einen die Folgen der Flächeninwertsetzung, sowohl bekannte, als auch noch unabsehbare Risiken. Weiterhin sind ökologische Kriterien von herausragender Bedeutung (s. Abbildung 27, Tabelle 12). Insbesondere dem Hoch-/Grundwasserschutz kommt seit dem Elbehochwasser 2002 eine entscheidende Rolle zu. Zudem fordert die ökologische Ausgangssituation eine starke Berücksichtigung (E3\_8).

*„In Dresden ist es einfach auch so, wir haben so ein sehr trockenes Klima, (...) in diesem Elbtal und das macht dann auch Grundprobleme, gerade für Niederschläge ist es gut, dass wir noch einen zweiten Grundwasserleiter haben, also es ist nicht zu befürchten, dass Wasserprobleme unbedingt auftauchen, aber wenn man dann so an die Luft denkt, also Überwärmung der Stadtgebiete oder so, da muss man mal wirklich was dagegen tun.“ (E3\_8).*

Infrastrukturelle, soziale und demographische Faktoren, v.a. die natürliche Bevölkerungsentwicklung, spielen in Dresden eine weitere wichtige Rolle. Geringeren Einfluss

üben ökonomische Kriterien in der Planung aus. Die Entwicklung in anderen Städten, Studien und Gutachten bzw. die Art der Nachfrage prägen die Entscheidungen kaum. Die geringe Bedeutung Letzterer wird auf die doch sehr vom jeweiligen Auftraggeber geprägten Ergebnisse zurückgeführt (E4\_74, E3\_40). Die Bedeutung von anderen Städten/Kommunen ist nur bei raumordnerisch bedeutsamen Planungen von Belang (E3\_40, E4\_74).

Abbildung 27: Bedeutung der Hauptkriterien in planerischen Entscheidungsprozessen in Dresden<sup>182</sup>



Erstaunlich ist auch, dass die Kosten der Flächeninanspruchnahme bzw. die Umsetzbarkeit von Bauvorhaben eine unbedeutende Rolle bei planerischen Standortentscheidungen spielen. Untergeordnet sind auch die Akzeptanz bei den Betroffenen sowie die politische Durchsetzbarkeit. Zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der Planungsgruppe existieren keine gravierenden Unterschiede bei der Bewertung der Haupt- und Subkriterien (s. Abbildung 27, Tabelle 12).

Das Subkriterium Grund- und Hochwasserschutz besitzt die höchste Bedeutung innerhalb der planerischen Entscheidung in Bezug auf die Ökologie. Alle anderen ökologischen Teilkriterien sind gleichwertig. Primäres ökonomisches Entscheidungskriterium ist die Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität der Stadt. Bodenpreise und staatliche Subventionen beeinflussen planerische Entscheidungen kaum. Der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsentwicklung wird von den meisten Personen eine gleichhohe Bedeutung zugewiesen. In Bezug auf die Bedeutung der Subkriterien

<sup>182</sup> D1, D2, ... Codes für die verschiedenen Befragten. Aus Veranschaulichungsgründen und zur besseren Nachvollziehbarkeit wurden die Werte des AHP (bis auf Ergebnisse zu W3) innerhalb der Grafiken teilweise mit 100 multipliziert.

Tabelle 12: Hauptkriterien (W1) Dresden

Hauptkriterium	D1	D2	D3	D4	D5	D6	Durchschnitt
Art der Nachfrage	7,2	4,6	6,0	6,4	8,2	5,1	6,3
Demographie	7,1	7,9	10,0	9,2	10,3	8,7	8,9
Infrastruktur	9,3	7,6	8,9	6,9	12,4	6,7	8,6
Ökologie	15,5	14,9	27,5	14,4	13,3	20,1	17,6
Ökonomie	10,1	7,2	6,0	6,0	8,2	11,3	8,1
Soziales	7,8	10,6	4,5	9,1	11,6	14,7	9,7
Studien / Gutachten	3,1	3,2	5,5	7,9	6,6	6,0	5,4
Entwicklungen in anderen Städten	1,1	1,2	2,3	2,7	0,9	1,7	1,6
Akzeptanz des Entscheidung	2,1	4,9	3,5	4,7	6,7	1,7	3,9
politische Durchsetzbarkeit	3,4	3,5	3,5	2,4	10,1	1,7	4,1
Folgen der Flächeninwertsetzung	21,3	15,2	6,6	19,2	3,9	19,1	14,2
Kosten der Flächeninwertsetzung	8,5	9,9	10,3	6,9	3,4	1,7	6,8
Umsetzbarkeit von Vorhaben	3,5	9,4	5,4	4,3	4,3	1,7	4,8

Quelle: Eigene Erhebung

Nachfrage und der Infrastruktur herrscht große Uneinigkeit zwischen den Befragten. Die einzige Tendenz, welche sich daraus ableiten lässt, ist die erhöhte Bedeutung staatlicher und die sehr geringe Bedeutung privater Nachfrage für die Entscheidung. Einigkeit besteht auch darüber, dass von der Struktur vergleichbare Städte sowie spezifische Studien für Dresden, Folgekosten sowie die Akzeptanz der mittelbar Betroffenen einen erhöhten Einfluss auf die planerische Entscheidung nehmen. Insgesamt kann aufgrund des AHP von einer weitestgehend geschlossenen Gruppenentscheidung ausgegangen werden. Da keine konstant divergierenden Einschätzungen zwischen den verschiedenen Befragten existieren, kann zudem nicht von „festen“ Meinungsgruppen gesprochen werden.

Im Ergebnis des AHP ist insgesamt und einzeln<sup>183</sup> betrachtet die Objektsanierung für die Schaffung von Wohnraum mit großem Abstand die geeignetste Alternative in Bezug auf die planerische Gewichtung der Entscheidungsdeterminanten (s. Tabelle 13).

Begründet wird diese positive Bewertung der Objektsanierung damit, dass die vorhandenen Objekte bereits in das Umfeld integriert sind und über soziale und technische Infrastruktur verfügen, weswegen ein Risiko im Sinne der Folgen der Flächeninwertsetzung gering bzw. gar nicht vorhanden ist. Sie wirkt daneben image- und attraktivitätssteigernd und bildet oftmals Ausgangspunkt für weitere Investitionen (E1\_18, E1\_20, E5\_72, E4\_48, E3\_16, E3\_18). Objektsanierung ist gerade in Dresden sehr wichtig, da

<sup>183</sup> Mit einer Ausnahme. Dies liegt darin begründet, dass im Planungsgebiet des Befragten eine Vielzahl an Brachen existieren und diese teilweise durch Flächensanierungen wieder nutzbar gemacht wurden (E2\_22).



Tabelle 13: Ergebnisse des AHP für die Bewertung der einzelnen Standortalternativen (Stadt Dresden)

Alternativen	D1	D2	D3	D4	D5	D6	Durchschnitt	Ranking
Ausweisung an Siedlungskörper	0,14	0,16	0,11	0,11	0,14	0,11	0,13	4
Ausweisung getrennt vom Siedlungskörper	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,11	0,09	5
Flächensanierung	0,23	0,13	0,21	0,28	0,24	0,14	0,21	2
Objektsanierung	0,39	0,40	0,42	0,27	0,34	0,41	0,37	1
Verdichtung	0,16	0,23	0,2	0,25	0,2	0,23	0,21	2

Quelle: Eigene Erhebung

bereits viel Altbausubstanz verloren gegangen ist (E4\_12, E1\_20). Die weiteren Alternativen der Innenentwicklung werden nachfolgend, u.a. je nach Planungsgebiet des Befragten, als geeignet angesehen. Einfluss auf diese Bewertung nimmt die Tatsache, dass bei einer Flächensanierung sehr viel in die Infrastruktur investiert werden muss, ähnlich wie bei einem neuen Baugebiet. Zudem kommen oftmals noch hohe Kosten aufgrund von Altlastenbeseitigung hinzu. Auch ist die Abschätzbarkeit der Folgen hinsichtlich Dichte und Nutzungsmischung ähnlich schwierig, wie bei Neuausweisungen. Erst wenn diese Kosten gesenkt werden können, ist Flächensanierung attraktiver. Soziale Infrastruktur kann hingegen oftmals aufgrund der Lage von Konversionsflächen mitbenutzt werden (E1\_12, E1\_18, E1\_22, E3\_30, E3\_34, E3\_36, E4\_50, E3\_18).

Risiken der Innenentwicklung werden vor allem in der Verkehrserzeugung, der Veränderung sozialer Strukturen (E4\_16), des Stadtklimas oder zu intensiver baulicher Nutzung gesehen (E1\_30). Risikomindernd ist eine Umwandlung in Grünflächen, da dadurch der ökologische Aspekt in den Vordergrund gerückt wird. Die bauliche Verdichtung wird aufgrund der damit einhergehenden, stadtklimatischen Verschlechterungen hinsichtlich Erwärmung durch mögliche weitere Versiegelungen negativ bewertet (E1\_38, E5\_66, E1\_42). Um zerstörte Bebauung und dadurch entstehende Baulücken zu schließen sowie urbane Dichte herzustellen, muss jedoch an einigen Orten dringend Verdichtung erfolgen (E4\_14, E4\_22, E4\_46).

*„Wenn man von der Innenstadt ausgeht, muss einfach Dichte rein, da muss Leben in die Innenstadt. Und da sind eben so riesen Löcher (...). Also es ist das Nächste, dass, das ergänzt wird, was an Altbausubstanz oder auch an neuer Substanz da ist, das muss einfach zu, zu Räumen geführt werden, wo sich Leute auch bewegen, wo Nutzungen da sind, wo eben Leben, städtisches Leben da ist.“ (E4\_14)*

Eine Neuausweisung von Flächen wird abgelehnt, da hohe Risiken sowie ökologische und infrastrukturelle Nachteile damit verbunden sind (E1\_30, E3\_16). In einzelnen Aussagen werden kleine Arrondierungen für zulässig erachtet, da diese als unschädlich bezüglich Flora und Fauna gesehen werden und diese Bereiche meist schon erschlossen bzw. leicht zu erschließen sind. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass diese kleinen Erschließungen nicht irgendwann große Siedlungsgebiete zur Folge haben und

nicht in einer Kaltluftschneise liegen (E1\_50, E3\_28). Diese Ergebnisse des AHP stimmen mit dem vorab erfolgten Ranking der Alternativen im Großen und Ganzen überein. Auch darin wurde einhellig die Objektsanierung als primäre Alternative bezeichnet.

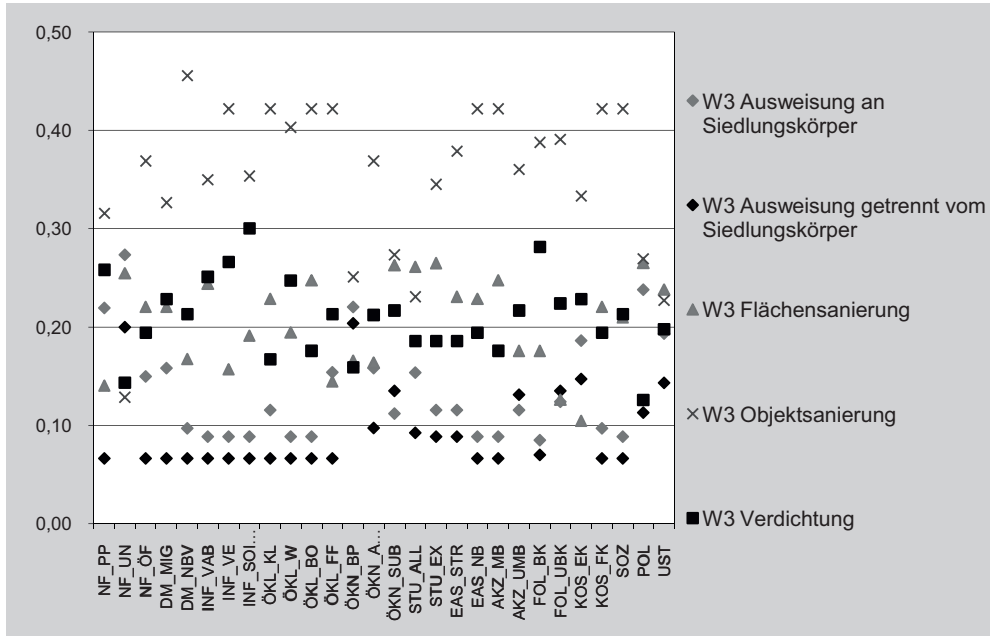
Die Kriterien, denen eine hohe Bedeutung zukommt, werden bis auf wenige Ausnahmen am Besten von einer Schaffung von Wohnraum durch Objektsanierung erfüllt (s. Abbildung 28, Abbildung 29). Bezüglich der Nachfrage von Unternehmen erscheint diese jedoch als die schlechteste Alternative. Investoren sehen folglich keinen Nutzen in einer Innenentwicklung. Auf Basis allgemeiner Studien sowie der Umsetzbarkeit bietet die Flächensanierung Vorteile gegenüber der Objektsanierung. Meist negativ wurden die Alternativen der Neuausweisung zur Schaffung von Wohnraum bewertet. Bezüglich des Entscheidungskriteriums Baulandpreis und der Nachfrage von Unternehmen sind sie laut den Befragten den Alternativen der Innenentwicklung jedoch vorzuziehen (E5\_80). Jedoch besitzen diese Kriterien nur geringen Einfluss auf die planerische Entscheidung. Ausweisungen an bestehende Siedlungskörper angegrenzt werden für genauso leicht politisch durchsetzbar angesehen wie die Flächensanierung oder die Objektsanierung.

Flächensanierung und Verdichtung bilden das Mittelfeld der Alternativenbewertung. Hinsichtlich demographischer und infrastruktureller Faktoren und dem Hochwasser- und Naturschutz erscheint die Verdichtung für geeigneter als eine Flächensanierung. Jenseits der Nachfrage von Privatpersonen und in Bezug auf die Umsetzbarkeit, die Folgekosten, das Stadtklima und den Bodenschutz erscheint eine flächenhafte Sanierung für besser als eine Objektsanierung.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Gruppenmitglieder dominiert bei den jeweils wichtigsten Kriterien erwartungsgemäß die Objektsanierung die Alternativen der Innenentwicklung, jedoch nicht über alle Kriterien hinweg und mit Unterschieden zwischen den Gruppenmitgliedern. Lediglich bezüglich der sozialen Infrastruktur wird eine Verdichtung oder Flächensanierung als zielführender angesehen. Auch erscheinen teilweise eine Flächensanierung aus verkehrlicher Sicht und eine Verdichtung bezüglich der Abschätzung von zukünftigen Folgen einer Wohnraumschaffung geeigneter als eine Objektsanierung. Uneinigkeit besteht innerhalb der Gruppe dahingehend, welche Alternativen politisch am besten durchsetzbar sind: die Ausweisung an den Siedlungskörper oder die Alternativen der Innenentwicklung. Ähnliches gilt für die Umsetzbarkeit von Vorhaben sowie die Kosten der Flächeninwertsetzung. Durch welche Alternative die Nachfrage verschiedener Akteure oder ökonomische Kriterien am besten befriedigt werden kann, ist man sich auch uneins. Hier zeigt sich, dass die Alternativen der Innenentwicklung oftmals das Nachsehen gegenüber einer Neuausweisung haben. All diese Kriterien weisen zwar eine geringe Bedeutung bei planerischen Entscheidungen auf, können jedoch zugleich auch als Hemmfaktoren der Flächeninanspruchnahme identifiziert werden.

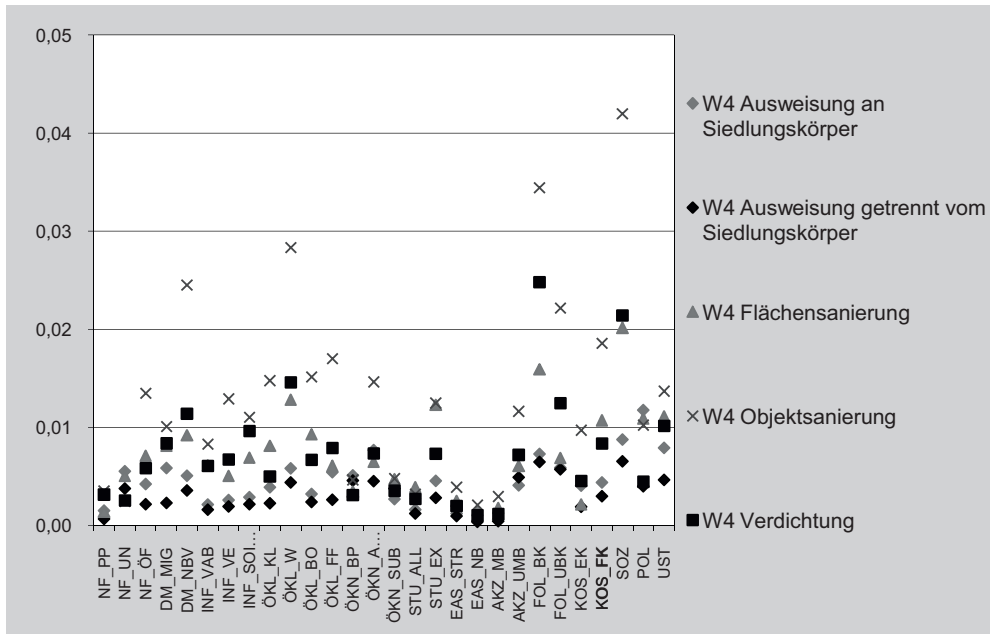
Die Bedeutung verschiedener Kriterien in planerischen Entscheidungen hat sich in der Vergangenheit verändert. In den letzten zehn Jahren kam vor allem demographischen und ökologischen Belangen eine verstärkte Berücksichtigung in planerischen Entscheidungen zu. Dies wird sich in Zukunft noch weiter verstärken (s. Tabelle 14). Daneben wird den Kosten eine steigende Bedeutung zuteil werden. Dies erlaubt den Schluss, dass auch zukünftig Alternativen der Innenentwicklung bei gleichbleibenden Prioritäten das Ergebnis planerischer Entscheidungen darstellen.

Abbildung 28: Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) (Dresden, Durchschnitt alle Befragte)



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 29: Relative Gewichte der Alternativen (W4) (Dresden, Durchschnitt alle Befragte)



Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle 14: Bedeutungsveränderung von Kriterien (Dresden)

Person	Gibt es Bewertungen von Haupt- oder Subkriterien, welche in den	
	letzten 10 Jahren zugenommen haben?	nächsten 10 Jahren zunehmen werden?
D1	Demographie, Ökologie	Demographie, Ökologie, Stadtklima
D2	Grund-/Hochwasserschutz, Wohnattraktivität	Demographie
D3	Ökologie, Art der Nachfrage, Subventionen	Ökologie, Ökonomie, Akzeptanz der Nachfrage
D4	Ökologie, Kosten , pol. Durchsetzbarkeit	Kosten, pol. Durchsetzbarkeit
D5	Bodenpreise, Grund-/Hochwasserschutz , Unternehmen	Demographie, Infrastruktur
D6	Ökologie	Migration, Soziales

Quelle: Eigene Erhebung

### Abwägung

Die durch die AHP gewonnenen Ergebnisse zeigen repräsentativ die Bedeutung verschiedener Determinanten und Alternativen im Rahmen planerischer Entscheidungsprozesse in Dresden. Zugleich spiegelt die Durchführung des AHP die Bewertung von Determinanten und Alternativen im Rahmen der Abwägung wider. Es wird betont, dass die Gewichtung der Belange nicht allgemeingültig, sondern situativ erfolgt. Hierzu werden alle fachlichen Stellungnahmen gegenübergestellt und dann unter Zuhilfenahme von Rückfragen oder Beratungen innerhalb der Fachbereiche bewertet. Dabei wird die Berücksichtigung von verschiedenen Aspekten auch dadurch beeinflusst, mit welchen Ämtern der Zuständige mehr oder weniger zusammenarbeitet bzw. wird schon vorab abgewogen, welche Argumente überhaupt eine Chance zur Durchsetzung auf politischer Ebene haben. Unterstützt wird die Abwägung durch ein Computerprogramm, welches Textbausteine für bestimmte Sachlagen zur Verfügung stellt und zugleich die Abwägung transparent und nachvollziehbar macht. Die vorliegende Bewertung der Entscheidungskriterien wird damit begründet, dass privatökonomische Interessen meist einen direkten Zugang zur Politik besitzen und Vorrang erhalten. Um dennoch eine ausgewogene Gegenüberstellung unterschiedlicher Belange zu erhalten, sieht die Planung ihre Aufgabe in der vermehrten Berücksichtigung struktureller und ökologischer Belange. Dies kann als subsidiäres Handeln zum Markt interpretiert werden (E1\_32, E4\_24, E3\_22, E3\_24, E3\_48, E3\_50, E4\_56, E1\_66, E1\_120, E1\_122, E5\_116). Die abgefragten Kriterien werden von den Planern für sinnvoll und weitestgehend vollständig erachtet. Eine Entscheidungsdeterminante, die es aufzunehmen gilt, ist die Identität des jeweiligen Stadtteils. Diese wird im Vorfeld von neuen Planungen eruiert, welche eine Umstrukturierung erfahren haben (E1\_56).

Probleme hinsichtlich einer flächenausweisungsreduzierenden Abwägungsentcheidung werden aufgrund des Wunsches zur Außenentwicklung, insbesondere in den Randbereichen bereits bestehender Siedlungen, erwartet. Nichtsdestotrotz wird zunächst rein fachlich bewertet und abgewogen (E5\_52, E5\_116).

*„Das werden Wünsche sein nach Außenentwicklung, das ist mir völlig klar, grad gerade dort, wo ich die Bauflächen in den Randbereichen zurückgenommen habe (...). Da könnte ich drauf wetten, dass die alle ihr Bauland wieder haben wollen, was auch unter Umständen politisch dann sehr nachdrücklich gefordert wird.“ (E3\_54)*

Auch fällt es schwer, Folgewirkungen von Einzelentscheidungen auf die Gesamtstadt zu verdeutlichen, welche allein nur bedingt, zusammen jedoch einen großen Einfluss auf die Gesamtsituation haben können (E1\_82, E4\_44). Oftmals werden auch die Informationsgrundlagen zur Abwägung bemängelt, da viel mehr Informationen von den Fachämtern benötigt würden, als letztendlich zur Verfügung stehen (E3\_56). Aufgrund der situativen Entscheidungsfindung wird eine rechtliche Einschränkung der Abwägung durch eine fixe Reduzierung zur Neuausweisung abgelehnt, auch weil die Fälle zu differenziert und zu komplex sind (E3\_60, E3\_62, E1\_92). Gleichwohl wird darauf hingewiesen, dass zur Erreichung des Flächensparziels planerische Argumente oftmals nicht ausreichen und somit eine gesetzliche Fixierung zumindest dazu beiträgt, dass Argumente angebracht werden können (E4\_60, E4\_62).

### **Gruppenentscheidungen innerhalb der Planung und verwaltungsinterne Prozesse**

Insgesamt spiegeln die weitestgehend konsistenten Ergebnisse des AHP den hohen Grad an Austausch und Abstimmung zwischen den einzelnen Mitarbeitern wider. Meinungsgruppen existieren laut den Befragten nicht, da alle Personen einen ähnlichen beruflichen Hintergrund aufweisen. Unterschiedliche Gewichtungen kommen meist aufgrund des betreuten Planungsgebietes zustande. Zudem erfolgt noch ein eigener Austausch der Mitarbeiter benachbarter Plangebiete sowie spontane Treffen, um akute Probleme zu besprechen. Die abgestimmte Handlungsweise hinsichtlich des Flächensparens dient auch einer Stärkung der Position der Stadtplanung gegenüber anderen Verwaltungsbereichen und der Politik. Dieses Vorgehen resultiert dabei vor allem daraus, dass dem aktuellen Flächennutzungsplan von jedem Planer individuelle Bewertungssysteme zugrunde gelegt wurden und dies zu einem oftmals inkonsistenten Entscheidungsprozess über das gesamte Planwerk hinweg und zu einer Ablehnung durch die Politik geführt hat. Es wird aber darauf hingewiesen, dass sich die Reaktionen und Bewertungen bei Impulsen von außen und den entsprechenden Auswirkungen auf den Planungsausschuss von Mitarbeiter zu Mitarbeiter unterscheiden. Um dennoch einheitlich das Planwerk zu bewerten, wird über den Umgang mit diesen Problemen formell und informell diskutiert, so dass in Folge eine einheitliche Bewertungsgrundlage für den Plan vorliegt (E3\_66, E1\_100, E1\_102, E1\_104, E3\_66, E3\_68, E4\_56, E4\_64, E4\_72, E5\_122, E5\_134).

Insgesamt kann ein hoher Grad an Interaktion entlang der Verwaltungshierarchie ausgemacht werden. Aufgrund ihres Charakters einer Querschnittsplanung kommt es jedoch oftmals dazu, dass stadtentwicklungsrelevante Projekte in anderen Fachbereichen eigenmächtig angegangen werden und diese dann langfristige Auswirkungen auf die Stadtplanung haben. Und dies, obwohl es eine Steuerungsgruppe gibt, welche eine solche Problematik verhindern soll (E3\_56, E3\_76).

*„Es wäre natürlich sehr hilfreich, (...) wenn bestimmte Ämter nicht unsere Aufgaben unbedingt wahrnehmen wollen, (...) die dann Stadtplanung spielen und gleich mal, ohne die Stadtplanung zu beteiligen, eben versuchen politische Entscheidungen zu kriegen, die Wirtschaftsförderung ist berühmt dafür und hinterher kommen sie dann an und wir versuchen das dann wieder grade zu biegen. Also, das ist ein, ein ganz schwieriges Thema, weil die Fachämter dann oftmals nicht den ganzen Komplex kriegen und nicht die Folgen sehen, sondern nur das Thema, was sie grade als Problem zu lösen haben.“ (E3\_56)*

Auch wird ein Interesse und Engagement an einer ganzheitlichen Betrachtung der Stadt und ihrer Entwicklung auf Leitungsebene vermisst, was entsprechende Prozesse dann auch sehr schwierig gestaltet (E3\_56). Sollten Abwägungsentscheidungen bzw. Vorschläge über mehrere hierarchische Ebenen strittig sein, so entscheidet oft die höchste verwaltungsinterne Ebene, bevor der Vorschlag in den Stadtrat geht. Dabei werden die zentralen Positionen des Amtsleiters und des Dezernenten hervorgehoben. Denn Änderungen in planerischen Entscheidungen werden mehrheitlich zwischen diesen beiden Personen besprochen, da der Dezernent aufgrund seiner Wahl durch den Stadtrat eine bestimmte politische Richtung vorgibt. Da für den Dezernenten planerische oder statistische Argumente oftmals nicht ausreichend sind, kann er in Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Rahmen seines Ermessens auch gegensätzlich handeln. Diese Vorgehensweise wird bemängelt und darauf zurückgeführt, dass nicht die Möglichkeit besteht, höheren Verwaltungsebenen bzw. dem Stadtrat die der Planung zugrunde gelegten Argumente direkt vortragen zu können. Alles in allem wird die Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen als sehr sachlich beschrieben, wenngleich die Durchsetzungskraft der Argumente stark an Personen gebunden ist (E1\_74, E1\_124, E1\_126, E1\_132, E3\_84, E4\_34, E4\_60, E4\_78).

### **Stadtplanung vs. Stadtrat?**

Die größten Konflikte zwischen Stadtrat und Planung hinsichtlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden durch die Orientierung an unterschiedlichen Zeitspannen hervorgerufen. Die meist kurzfristig orientierten Wahlkampfentscheidungen kombiniert mit dem vorherrschenden Leitbild des Einfamilienhauses führt zu Neuausweisungen (E1\_88). Daneben werden die bereits angeführten Eingemeindungsverträge dazu verwendet, dass bereits aus dem Flächennutzungsplan herausgenommene Bauflächen bei geringstem politischen Druck der den Stadtrat dominierenden Parteien wieder beplant bzw. dort Neuausweisungen vorgenommen werden (E5\_160, E3\_12, E4\_4). Diese Entwicklung und Einmischung wird als erschreckend und kontraproduktiv gewertet (E3\_12, E3\_54).

*„Das ist die Rückrücknahme. Wir nehmen die Bauflächen zurück und, und die Politik nimmt die Rücknahme dann wieder zurück.“ (E5\_160).*

Auch wird eine fehlende Wahrnehmung bezüglich des Zusammenhangs von Außen- und Innenentwicklung bemängelt. So herrscht immer Einigkeit bezüglich einer Stärkung der Innenstadt, jedoch wird diese bei konkreten Anlässen immer wieder negiert und Vorhaben im Außenbereich genehmigt (E1\_134). Verstärkt wird dieser Aus-

weisungstrend durch die von der Politik vertretenen Prämisse: Je mehr Flächen angeboten werden, umso mehr Leute ziehen nach Dresden (E4\_8, E4\_22). Generell hängt die Durchsetzbarkeit planerischer Argumente stark davon ab, wie die parteipolitische Zusammensetzung des Stadtrates aber auch die Orientierung des Dezernenten ist und inwiefern die dominierenden Parteien der vorliegenden Thematik Aufmerksamkeit einräumen (E5\_150, E4\_34). Aufgrund liberaler Mehrheitsverhältnisse wird privatwirtschaftlichen Interessen und somit vornehmlich Investitionen in Neubaugebieten Vorrang eingeräumt (E5\_150, E5\_166, E3\_78). Verstärkt wird dieses Bestreben noch dahingehend, dass potentielle Bauflächen dem Freistaat Sachen gehören (E3\_54). Insgesamt wird der Dresdner Stadtrat als konservativ und sehr überzeugungsintensiv bezüglich Neuerungen beschrieben. Aus Sicht der Planung ist ein geschlossenes Auftreten dieser notwendig, um den Stadtrat überzeugen zu können (E4\_74).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Generell wird das vorhandene Instrumentarium als geeignet angesehen, so dass es vor allem gilt, die bestehenden Prozesse, Maßnahmen und Instrumente zu optimieren (E4\_78). Jedoch gibt es Schwierigkeiten in der Durchsetzung gegenüber politischen, meist marktwirtschaftlichen Interessen (E4\_44). Eine reine Argumentation über das gemeinsam beschlossene Leitbild erscheint nicht möglich, da die Formulierungen in der Regel zu vage sind. Positiv erscheinen hingegen regionalplanerische Festsetzungen, wenngleich ihre unscharfen Festlegungen zu Diskussionen und zu Ausweisungen in Randbereichen führen können (E4\_44, E4\_56, E3\_60). Dies bringt zugleich die Forderung nach einer normativen Konkretisierung eines flächensparenden Umgangs mit sich bringt (E5\_118). In diesem Zusammenhang wird auch die geringe Berücksichtigung des Umweltschutzes im BauGB bemängelt, welche u.a. durch die Einschränkung der strategischen Umweltprüfung Ausdruck findet (E3\_62, E3\_86).

*„Wenn wir da ein Landschaftsschutzgebiet haben oder (...) solche Dinge, dann sind wir ganz gut raus, aber bei rein planerischen Dingen, oder rein Leitbild wir wollen eine Reduzierung von Bauflächen, kommen wir damit nicht durch, also das reicht nicht. (...) Das ist zu vage dieses Argument, damit kann man gegen die anderen, die Eigentümerinteressen nicht so ohne weiteres durch. Ich weiß nicht, wie es diesmal laufen wird, aber wir versuchen natürlich, das zu retten, was zu retten geht, aber inwiefern das durchhaltbar ist, das hängt sehr von anderen Leuten ab.“ (E4\_44)*

Wichtigste Maßnahme, um das politische Bewusstsein zu verändern, wird im direkten Austausch der konkreten Planung mit dem Stadtrat gesehen. Davon verspricht man sich, dass die Argumentationskette, die zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und einer Herausnahme von Baugebieten in den eingemeindeten Kommunen geführt hat, besser dargestellt werden kann. Denn aufgrund des hohen Umfangs des Abwägungsmaterials wird dieses gar nicht mehr im Detail gelesen, sondern vornehmlich den Aussagen und Vorschlägen auf oberster Verwaltungsebene gefolgt (E4\_34, E4\_36, E4\_38, E4\_40, E4\_42, E4\_76).

*„Ja, das ist etwas das Problem, dass wir, wir haben zwar alles schön aufgeschrieben, aber diese, dieses Bindepapier mögen nicht alle. Und wir sind zwar in den Ortschaften gewesen, in den Orts-*

räten, da konnten wir selber auftreten, jeder verantwortliche Bearbeiter, aber schon im Ausschuss redet der Amtsleiter, und im Stadtrat nur der Bürgermeister. Da kommen unsere Argumente gar nicht an.“ (E4\_38)

Auch wird eine Umsetzung erleichtert, wenn das Flächensparziel auf bundespolitischer Ebene und in den Medien präsent ist (E4\_80, E3\_86). Eine Lenkung der Flächeninanspruchnahme durch Fördergelder wird als unwirksam angesehen, eher sollte darauf geachtet werden, dass diejenigen Fördergelder, welche Anreize zur Flächeninanspruchnahme bieten, umgeleitet bzw. unter anderen Bedingungen genehmigt werden (E1\_40, E3\_26, E3\_86). Viel erfolgreicher wäre die Festlegung eines gesetzlichen Versiegelungsgrades (E1\_40) bzw. eine Möglichkeit zur Reduzierung des Flächenpreises in innerstädtischen Lagen (E3\_4). Auch sollten Methoden entwickelt werden, welche die Entscheidungsgrundlagen für Politiker verbessern. Hierbei gilt es, die für die meisten abstrakten negativen Folgen einer Flächeninanspruchnahme auf konkrete Vorhaben herunterzubrechen bzw. die Folgen von kleinräumigen Entscheidungen auf großräumige Entwicklungen zu übertragen. Insbesondere muss über den scheinbar vorhandenen Zusammenhang zwischen positiver Bevölkerungsentwicklung und Flächenausweisung aufgeklärt werden (E4\_22). Eine optische Aufarbeitung verstärkt dabei die Problemwahrnehmung. Dies wird sowohl als zielführend hinsichtlich der Bewusstseinsbildung bei Politik als auch beim Bürger angesehen (E1\_148, E1\_150, E1\_152, E1\_160, E1\_162, E3\_88).

*„Sehr lohnend in dem Zusammenhang wäre, wenn Methoden gefunden werden können, wie man (...) die abstrakten Folgen auf konkrete Vorhaben beziehen könnte, so dass man das direkt gegenüberstellen könnte, also dass man die konkreten positiven Auswirkungen einer FIA mit den negativen und dann eben schwierig auf das konkrete Vorhaben zu beziehenden negativen Folgen dann in, in Beziehung setzen könnte, so dass man da die negativen Folgen verdeutlichen könnte als Entscheidungsvorbereitung.“ (E1\_148)*

## **b) Übergeordnete Verwaltungsebene**

Das 30-ha Ziel der Bundesregierung ist bekannt, aber eine Verfolgung in angestrebtem Maße wird als äußerst anspruchsvoll beurteilt (E6\_2). Dem Planungsgebiet wird aufgrund von Brachen ein Angebotsüberhang an Flächen konstatiert. Dennoch wird ein gänzlicher Verzicht auf Neuausweisung negiert, eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme in der angestrebten Höhe der Bundesregierung jedoch als akzeptabel erachtet (E6\_4, E6\_10). Informationen werden aus dem gesamtstädtischen Wohnungsmarktmontoring gezogen (E6\_6). Insgesamt wird die Flächennutzungsentwicklung im Bereich Wohnen als nachhaltig eingestuft (E6\_80).

## **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Wenn Wohnbauflächenentwicklung im Außenbereich stattfindet, dann liegt dies ursächlich am Druck von Eigentümern auf das politische Gremium, welchen es zu akzeptieren gilt (E6\_80, E6\_10, E6\_14). Denn so lange in diesem Kontext nur das planerische Leitbild als Gegenargumentation herangezogen werden kann und nicht landschafts-



bzw. regionalplanerische Ziele oder das Umweltamt dahinterstehen, besteht kaum eine Chance, Flächenneuausweisungen zu verhindern (E6\_12, E6\_90). Vielmehr gilt es, positiv zu sehen, dass aufgrund der Ausgleichregelung bestehende Grünflächen aufgewertet werden können (E6\_36). Zudem führt die Kleinteiligkeit des Prozesses, im Sinne vieler kleiner Flächenausweisungen, zu keinem Unrechtsbewusstsein (E6\_86, E6\_88). Problematisch werden in diesem Zusammenhang wiederum die Eingemeindungsverträge gesehen, in denen der Planungsstand zum Zeitpunkt der Eingemeindung übernommen werden musste. Dieser begründet jedoch auf dem vergangenen Ziel der Gemeinden hohe Bevölkerungszuwächse zu erzielen, um eigenständig bleiben zu können (E6\_14).

*„Und grade die, eine ganze Reihe von, von ehemals eigenständigen Gemeinden und andere Gemeinden hatten ganz andere Prioritäten, ganz andere Zielstellungen, das ist, zum Beispiel auch dann Eingemeindungen zu verhindern und solche einfachen Zielstellungen, dass man also in einer bestimmten Zeit bestimmte Einwohnerzuwächse erzielt und dann eine Größenordnung zu erreichen, um, um selbstständig zu bleiben. Da gibt es so eine magische Größe von 5000 Einwohnern, das war natürlich dann das Hauptziel und da ist zu allerletzt geguckt worden, ob das noch eine vernünftige Siedlungsentwicklung ist, oder bei den vorhandenen Siedlungsflächen schon angeknüpft werden kann, da sind einfach Flächen ausgewiesen worden“ (E6\_14)*

Im Rahmen dieser kommunalen Ausweisungen wurden keinerlei planerischer Ansätze berücksichtigt, so dass es auch zur sogenannten „Flächenblase“ kam. Diese Ausweisungen sind zwar noch an die bestehende Siedlung angeknüpft, jedoch nur minimalst, so dass sie eigentlich einer Neuausweisung getrennt im Außenbereich gleichzusetzen sind (E6\_14). Die Eingemeindungsverträge sowie die Tatsache, dass Eigentümer eigentlich nie eine Rücknahme von bereits ausgewiesenen Bauflächen akzeptieren, führen dazu, dass viel mehr diese Akteursgruppe, denn der Nachfrager nach Eigenheimen, eine Umsetzbarkeit der Innenentwicklung beeinflusst (E6\_30).

*„Die Eigentümer sind ein bisschen das Problem, grade wenn es um das Thema Bauflächenrücknahme geht, ist natürlich die Akzeptanz, die Begeisterung beim Eigentümer, der bisher im FNP da eine Wohnbaufläche hatte (...) nicht so riesengroß. Das müssen wir aber dann erstmal im FNP austesten, wie weit das dann geht mit der Akzeptanz, wird man dann am Ende wirklich akzeptiert (...) Sie haben ja da noch keine Vergleichsfälle, also Bauflächenrücknahme, wir hatten es in ganz bescheidenem Umfang schon mal im ersten FNP zwischen Vorentwurf und Entwurf, also der Vorentwurf war noch ein bisschen großzügiger ausgelegt in der, in der Flächenabschätzung, da gab es also auch nur wenig Prognosen, das war 92, da hat man noch viel ins Blaue hinein geplant, so dass wir dann in der Entwurfsphase doch ein paar Flächen auch zurückgenommen hatten. Die hatten allerdings eben keinen planungsrechtlichen Status vorher, das war eben nur Vorentwurf, wobei es da auch schon einen ziemlichen Aufschrei gegeben hat seinerzeit. Da müssen wir einfach Erfahrungen sammeln.“ (E6\_30)*

Eine Innenentwicklung durch Flächensanierung wird in Dresden als schwer umsetzbar eingeschätzt, da es durch die bereits hohe Anzahl an Leerständen in der Innenstadt kaum Investoren gibt. Auch wird die Lage der Konversionsgebiete als nicht geeignet für Wohneigentum angesehen. Ein weiterer Punkt, der Flächensanierung unattraktiv

macht, sind die zumeist hohen Investitionskosten in neue Infrastruktur. Objektsanierung und Bestandsverbesserung wird als beendet und zudem nicht als Aufgabe der Planung gesehen. Noch bestehende unsanierte Objekte werden auf die mangelnde Nachfrage für sanierte Objekte und damit höhere Mieten zurückgeführt. Somit ist eine Sanierung nicht nur für den Eigentümer uninteressant, sondern würde auch mit den negativen Folgen einer sozialen Segregation einhergehen. Als zukunftsweisend wird die bauliche Verdichtung und Schließung von Baulücken - auch in Form des individuellen Wohnens - erachtet, wenngleich die Nachfrage danach sehr gering ausfällt (E6\_16, E6\_22).

Die Art der Nachfrage wird als entscheidendes Kriterium bei der Frage der Flächenausweisung gesehen. Dabei könne es selbst bei den besten Angeboten für die Innenstadt keine hundertprozentige Lenkung dahingehend geben. Demographie wirkt bei schrumpfender Bevölkerung und dem daraus resultierenden Nachfragerückgang sehr positiv auf eine Innenentwicklung. Die Ökologie wird als entscheidungsrelevant erachtet, wenn sie im Landschaftsplan enthalten ist. Gesteuerte soziale Entwicklung lässt sich vor allem im Bestand vollziehen, da nur dort Wohnen für Einkommensschwächere möglich ist. Jedoch ist dieser Punkt als Faktor für die standörtliche Ausweisung eher nachrangig. Studien und Gutachten werden als wichtige Informationsgrundlagen angesehen, wenn sie selbst oder in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft erstellt werden (E6\_26), obgleich sie in der Entscheidung ebenso wie die Situation in anderen Städten eher nachrangig einfließen (E6\_42). Jedoch werden die Entwicklungen in den umliegenden Gemeinden als wichtig eingestuft (E6\_28).

### **Verwaltungsinterne Prozesse**

Die Aussagen auf der konkreten Planungsebene werden als Wunsch betrachtet, der in dieser Weise aufgrund der äußeren Einflüsse nie umsetzbar ist. Einflussnahme auf planerische Feststellungen erfolgt nur dann, wenn man aufgrund der Zusammenarbeit mit den anderen Ämtern oder anderer Informationsquellen weiß, dass gewisse Flächendarstellungen nicht umsetzbar sind. Generell findet ein intensiver Austausch mit der Planungsgruppe statt, Meinungsführer sind dabei nicht vorhanden. Jedoch muss beachtet werden, dass es aufgrund der räumlich nach Mitarbeitern getrennten Flächennutzungsplanung zu Wortführern kommt. Deren Entscheidungen werden aber - anhand verschiedener Szenarien mit der jeweils zugrunde gelegten Abwägung und unter Berücksichtigung des räumlichen Leitbilds - diskutiert und offengelegt. Diese Unterlagen werden auch dem Stadtrat vorgelegt (E6\_54, E6\_58, E6\_60, E6\_64). Erst auf Ebene des Baubürgermeisters gibt es politische Einflüsse auf die Planung (E6\_46, E6\_50). So wurde dort entschieden, dass die von der Planung als gleichberechtigt getroffene Bewertung von Ökologie und Eingemeindungsverträgen negiert und statt dessen diese Verträge als all übergeordnet beurteilt werden (E6\_60, E6\_90).

*„Also so ein klassisches Beispiel jetzt im aktuellen Verfahren ist das Thema Eingemeindungsverträge. Da waren wir eben an dem Punkt, dass wir gesagt haben, wir stellen als, als Abwägungsthema gleichrangig ein zu beispielsweise naturschutzfachlichen Aspekten und der Verwaltungsvorstand hat aber entschieden, es gibt nicht diese Abwägung überhaupt, sondern alles, was in den Verträgen relevant ist, ist gesetzt, also da brauchen wir gar nicht drüber nachdenken.“ (E6\_60)*

## Stadtplanung vs. Stadtrat?

Das Verhältnis zwischen Planung und Stadtrat wird als schwierig eingestuft. Obwohl das räumliche Leitbild mit dem Vorrang zur Innenentwicklung und der Rücknahme von Flächen gemeinsam erarbeitet und eine darauf aufbauende Entwicklung des aktuellen Vorentwurfs von politischer Ebene zum Flächennutzungsplan immer wieder bestätigt wurde, erfolgt nun vor der Beschlussnahme zum Vorentwurf ein großer Widerspruch gegen diesen. Dabei wird dieser von der einen Seite als zu restriktiv, von der anderen Seite als zu extensiv bewertet (E6\_30, E6\_52, E6\_68).

*„Also wir haben ja aus gutem Grund vorher eigentlich eine Art Leitbilddiskussion angeregt, bevor wir tatsächlich mit der konkreten Arbeit begonnen haben, und eben dieses räumliche Leitbild in der Politik auch zur Diskussion gestellt. Und man hätte also schon vor vier Jahren andere Weichen stellen können, wenn man gesagt hätte, also nicht dieses Leitbild, was auch in Richtung Bauflächenrücknahme sehr stark ausgerichtet ist und Innenentwicklung und Brachflächenentwicklung, sondern da dies schon formulieren können, das ist sicherlich ein Thema, aber für bestimmte Segmente sehen wir weiterhin auch eine, eine Flächenentwicklung. Dann hätte man sich zu dem Zeitpunkt damit auseinandersetzen können. So ist das Leitbild im Grunde genommen akzeptiert worden, von uns dann konkret umgesetzt worden in der Fläche und wir sind mit dem Ergebnis, mit der Argumentation des Leitbildes dann wieder in die Politik gegangen.“ (E6\_52)*

Ein Beleg, der in einer zu geringen Rücknahme gesehen wird, ist die dennoch hohe Anzahl an Brachen (E6\_48). Argumente für die Beibehaltung oder Neuausweisung von Wohnflächen sind, dass Ausweisungen im Plan nicht gleich Neubau bedeutet, man aber auf jeden Fall für Anfragen gerüstet ist (E6\_30, E6\_48). Die Nachweise der Planung, dass die im Vorentwurf ausgewiesenen Flächen in der Lage sind, unter Berücksichtigung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung jegliche Art der Nachfrage zu befriedigen wird dabei missachtet. Schlagendes Argument ist wiederum, dass eine Verknappung zum Anstieg der Preise führt und die Nachfrager ins Umland ziehen (E6\_72).

*„Das ist eben die große Frage, also wir haben das ja praktisch versucht, nachzuweisen, das sind aber immer diese, diese großen Zahlen, die man da angeben kann und wenn man eben hochrechnet, wie ist die Einwohnerentwicklung, wie ist die Nachfragesituation, welche Flächen bräuchte ich, und ich werde das gegenüber dem Flächenpotential haben, das ich ja ausgewiesen habe, Innen und Außen und Baulücken usw. Und da kommt sicherlich eine, eine Differenz heraus, die da die Aussage trifft, dass wir eigentlich genügend Flächen im FNP ausgewiesen haben, also das wäre ja auch für uns sehr negativ, wenn wir diesen Nachweis nicht führen könnten, dann wären die Vorwürfe echt berechtigt, dass wir da zu wenig Flächen ausgewiesen haben.“ (E6\_72)*

Aufgrund der aktuellen Situation ist die Planung nun zum Abwarten bis zum Ende der politischen Diskussion gezwungen (E6\_60). Bemängelt wird hierbei vor allem, dass es bei der Vorstellung des Vorentwurfs im Stadtrat zu keinerlei Rückfragen, Kritikpunkten oder fachlichem Austausch gekommen ist (E6\_68). Generell wird die Beeinflussung der Politik in der Planung für richtig angesehen, wenn sie in eine Richtung geht (E6\_52).

*„Aber die Chance wäre gegeben gewesen, insbesondere eben für den Stadtrat tatsächlich auch mit der Verwaltung zu kommunizieren, also wir haben ja faktisch seit über einem halben Jahr diese Vorlage in den Gremien des Stadtrates und da auch schon eine ganze Reihe von Sitzungen durchgeführt, die vertagt worden sind, und da gab es allerdings nie einen, einen inhaltlichen Austausch. Also wir haben die Planung vorgestellt, aber es gab jetzt keine Rückfragen oder überhaupt eine Kommunikation und erst in der abschließenden Sitzung wurden dann tatsächlich diese Positionen dann genannt, die jetzt dazu führen, dass möglicherweise diese Planung nie bestätigt wird.“*  
(E6\_68)

## **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Strengere regional- und landesplanerische Zielsetzungen werden als erfolgreich für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gesehen, da sie den Grundtenor in Abwägungsentscheidungen beeinflussen (E6\_2, E6\_82, E6\_95). Auch wird der neu eingeführten strategischen Umweltprüfung eine hohe Steuerungskraft bezüglich des Flächensparens zugewiesen, wenngleich hierbei noch die praktischen Erfahrungen fehlen und die individuell mögliche Ausgestaltung den jeweiligen Kommunen überlassen ist (E6\_82). Jedoch auch informelle Maßnahmen können einen Beitrag leisten, wie zum Beispiel im Rahmen der gemeinsam mit dem Umland erstellten Bevölkerungs- und Wohnflächenprognose (E6\_28). Darüber hinaus wird die Schaffung von Gesetzesnormen im BauGB begrüßt, welche es ermöglichen, Flächenausweisungen im Sinne von Reserveflächen zu deklarieren (E6\_74). Vorteil wäre eine schnellere Konsensfindung mit der Politik bei der Planaufstellung, da die langfristige Bindung des Flächennutzungsplans dazu verleitet, zu viele Flächen auszuweisen. Über die letztendliche Ausweisung soll im Rahmen der Planfortschreibung entschieden werden, da zu diesem späteren Zeitpunkt strukturelle Ausgangspositionen neu eingeschätzt werden können (E6\_76). Insgesamt sollten Maßnahmen vor allem an Investoren, Eigentümern und der Stadtpolitik ansetzen (E6\_84).

### **5.1.2.2 Stadtrat**

#### **a) Bündnis 90/Die Grünen**

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird für sehr wichtig erachtet, da die Flächeninanspruchnahme eines der größten Umweltprobleme in Dresden darstellt (E7\_2, E7\_8). Informationen zum Thema werden aus den verschiedenen politischen Ämtern gezogen (E7\_6). Es wird versucht, durch die öffentliche Thematisierung des Problems Aufmerksamkeit darauf zu lenken. Vor allem die mangelnde städtebauliche Qualität der in den 90er Jahren gebauten Einfamilienhaussiedlungen, die bereits vorhandene soziale Struktur im Innenbereich, oder der steigende Verkehr in Städten eignen sich für eine Argumentation (E7\_52).

#### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Als entscheidende Ursache für die Flächeninanspruchnahme wird gesehen, dass trotz sinkender bzw. stabiler Einwohnerzahl weitere Ausweisungen erfolgen (E7\_8). Aufgrund der durch verschiedene Maßnahmen in der Vergangenheit stark schwankenden Einwohnerzahlen führt die darauf aufbauende, unsichere Prognose dazu, dass je nach Einschätzung neue Flächen in einer bestimmten Höhe gefordert werden (E7\_26, E7\_24).

So kann oftmals die Neuausweisung von Flächen als politischer Erfolg hinsichtlich einer positiven Bevölkerungsentwicklung verbucht werden, da im öffentlichen Bewusstsein der Wachstumsgedanke stark verankert ist (E7\_60). Zudem wurde es versäumt, den Bürgern die Ziele und Hintergründe einer nachhaltigen Stadtentwicklungsplanung zu vermitteln (E7\_64).

Bezüglich der Alternativen der Wohnraumschaffung wird eine Innenentwicklung als zielführend angesehen. Dabei soll die Verdichtung im Fokus stehen, da Dresden über eine Vielzahl an Brachen verfügt, wenngleich sich deren Umsetzung schwierig gestaltet, da relativ wenige innerstädtische Flächen Eigentum der Stadt sind. Vielmehr steuern dort nun private Investoren die Flächenentwicklung mit dem Ziel der Gewinnmaximierung. Dies hat bereits zu einer Preissteigerung im Innenbereich geführt, was auch die anderen Alternativen der Innentwicklung nicht attraktiver werden lässt (E7\_10, E7\_12, E7\_14).

*„Es ist aber seit der Wende nicht genügend gelungen, Innenflächen zu entwickeln, weil die öffentliche Hand teilweise kein Eigentum hat, teilweise ihr Eigentum nicht genutzt hat und wir durch den WOBA-Verkauf nun auch noch die Steuermöglichkeit in hohem Maße verloren haben. Also der WOBA-Verkauf wird sich hier perspektivisch sehr nachteilig auswirken.“ (E7\_10)*

Insgesamt wird auch der Regionalplanung ein schlechtes Zeugnis ausgestellt, da diese bei einer Innentwicklung der Kernstadt eine Flächenausweisung in den Randkommunen bzw. suburbanen Gebieten außerhalb der Stadt nicht verwehrt und somit die Konkurrenzsituation um Steuergelder verschärft (E7\_82, E7\_84). Daneben wird die nationale Förderpolitik nicht als der Innenentwicklung zugewandt bewertet (E7\_56).

*„Also auch der Stadtbau hier im Osten ist nicht unbedingt so ausgerichtet, dass man eine Innenentwicklung vorantreibt, sondern er ist ausgerichtet als Maßkorrektur für die Wohnunternehmen, also es wird was abgerissen im Bestand, um Leerstände zu vermeiden. Gleichzeitig wird natürlich in hohem Maße neu gebaut, entweder durch öffentliche Erschließung gefordert oder eben durch Abschreibungsprojekte.“ (E7\_56)*

### **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Alles in allem wird die wenig konsequente Verfolgung des räumlichen Leitbildes durch den Stadtrat bemängelt. Dies wird vornehmlich dem Verhalten und den Bevölkerungshypothesen des konservativen Lagers zugeschrieben (E7\_46, E7\_8, E7\_36, E7\_66). Durch die politische Gleichgesinnung der eingemeindeten Teile mit dieser Mehrheit im Stadtrat kann zudem auf Basis der Eingemeindungsverträge Druck zur Neuausweisung bzw. Beibehaltung der Flächen ausgemacht werden (E7\_66). Zwar wurde mit dem über alle Parteien beschlossenen Leitbild der Innentwicklung Vorrang eingeräumt, in der Realität herrscht über dieses Thema jedoch kein Konsens (E7\_42, E7\_44).

*„es gibt immer mal wieder Beschlüsse wie das integrierte Stadtentwicklungskonzept oder so, aber es gibt keinen politischen Konsens über dieses Ziel. Keinen echten Konsens.“ (E7\_42)*

Positiv wird die zunehmende Bedeutung der Thematik in der Verwaltung gesehen, welche die mit einer Flächeninanspruchnahme negativ verbundenen Folgen verdeutlicht (E7\_8, E7\_44). Jedoch wird das Verhältnis zwischen Stadtplanung und Stadtrat als spannungsgeladen und konfliktreich bezeichnet, da die konservative Mehrheit zu dieser Thematik zwar ökologische Absichtserklärungen macht, diese bei einem entsprechenden Vorschlag durch die Verwaltung aber ablehnt (E7\_16, E7\_18). Nichtsdestotrotz wird von dieser Seite nicht immer nur Außenentwicklung gefordert, sondern, wenn kein entsprechender Lobbyismus dahinter steht, auch Innenentwicklung bevorzugt (E7\_50).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Eine Möglichkeit zur Reduzierung der FIA wird in der Verteuerung von Flächenverbrauch gesehen, vor allem hinsichtlich der Folgekosten. Dies gilt es bundes- bzw. landesrechtlich zu regeln. Auch sollten verstärkt die Nachhaltigkeitsziele im BauGB verankert werden. Flächenverbrauchssteuern oder die Regenwasserabgabe hinsichtlich der Versiegelung werden als weitere Alternativen gesehen (E7\_70, E7\_90). Daneben muss der Wettbewerb um Einwohner zwischen den Kommunen durch regionalplanerische Steuerung, bevorzugt durch verbindliche Festlegungen im Regionalplan, verhindert werden (E7\_82, E7\_84, E7\_86).

*„Und dann kommt, ein ganz wichtiger Aspekt, der noch genannt werden muss überhaupt auch auf der Ebene der Instrumente der Regionalplanung. Also wir haben einfach in Dresden wie anderswo den Effekt, dass die Kommunen im Umland und die zentralen Kommunen sich gegenseitig wirklich an Außenentwicklung einen Wettbewerb ablaufen. Die einen machen was, dann müssen die anderen wieder was machen, dann machen die wieder was, und dort die Instrumente zur Regionalentwicklung fehlen bzw. im Baugesetzbuch so schwach sind.“ (E7\_82)*

Aufgrund der geringen städtischen Lenkungsmaßnahmen gilt es, ein Netzwerk von potentiellen Wohneigentümer bzw. Baugemeinschaften und Investoren zu formen und dieses mittels Sanierungs- oder Brachenentwicklungsprogrammen der Bauleitplanung zur Innenentwicklung zu bewegen (E7\_72, E7\_80).

### **b) PDS/Die Linkspartei (Die Linke)**

Von Seiten der Linken wird das Flächensparziel für wichtig, dessen Erreichung jedoch für unrealistisch angesehen. Dies wird damit begründet, dass seit dem Aufkommen der Flächendiskussion in den 1990er Jahren keine Senkung in Dresden erreicht worden ist. Zudem bedingt die Komplexität der Thematik und die Vielzahl der Akteure, dass sich das Flächensparziel nicht in einem solch kurzen Zeitraum wie von der Bundesregierung vorgeschlagen realisieren lässt (E10\_4, E10\_6). Informationen werden aus verschiedenen politischen Ämtern im Wohnungsmarktbereich bezogen. Der Befragte unterstützt eine Umsetzung durch Auftritte, Veröffentlichungen, Abstimmungen, oder Einflussnahme auf andere Ratsmitglieder (E10\_16, E10\_94). Insgesamt wird aktuell das Flächenangebot in Dresden als ausreichend bewertet (E10\_38).

*„Also wir haben eigentlich keine Not. Sozusagen auch (...) unvernünftige Wünsche in Bezug auf die Zukunft immer noch realisieren zu können, also wir haben mehr Flächen zur Verfügung, als wir mit gutem Gewissen verteilen sollten und als aktuell auch abgerufen werden.“ (E10\_38)*

## **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Auch die Linken verbinden eine zunehmende Flächeninanspruchnahme mit dem vorherrschenden Wachstumsglauben, dem immer nur die optimistischsten Bevölkerungsprognosen zugrunde gelegt wurden (E10\_10, E10\_38, E10\_58). Da diese Prognosen nur auf einem statistisch hervorgerufenen Bevölkerungszuwachs beruhen, gilt es, sich davon abzuwenden und sich auf den kommenden demographischen Stagnationsprozess auszurichten (E10\_26). Jedoch müsste hierzu zunächst offen über die realistische zukünftige Bevölkerungsentwicklung gesprochen werden (E10\_80). Auch werden die langfristigen Kosten für die Infrastruktur zu wenig beachtet, so dass ein Wohnen in suburbanen Gebieten finanziell immer noch sehr reizvoll erscheint. Daneben ist die Thematik generell nicht im Fokus der Politik, da hier nur langfristig negative Folgen ersichtlich sind und sich die Problemstellung zudem schlecht erschließen lässt (E10\_78, E10\_94, E10\_38).

Sämtliche Möglichkeiten der Innentwicklung werden positiv bewertet, denn selbst bei steigendem Bedarf wären noch genügend Flächen im Innenbereich vorhanden (E10\_4, E10\_6, E10\_14, E10\_48, E10\_22). Jedoch stellt die Langsamkeit der Innenentwicklungsprozesse, die geringere Investitionsbereitschaft sowie die Altlastenproblematik eine Hemmschwelle dar, so dass es bei akuter Wohnungsnot immer einfacher und schneller ist, neue Wohnungen im Außenbereich zu bauen (E10\_26).

*„Flächensanierung, Konversion, Umbau das ist richtig massiv unser Problem in Dresden, weil wir dort nach wie vor riesigen Nachholbedarf haben, auch wenn es schon vorangekommen ist. Kann man sich auch angucken, das betrifft zum Teil auch ehemalige Industrieflächen, es betrifft militärisch genutzte Liegenschaften, die jetzt für Wohnungsbau umgewidmet werden, das ist einfach ein langsamer Prozess, der geht langsamer als der andere. Aber der geht voran und den sehe ich schon im Zusammenhang mit, an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft, also das ist, das halte ich eigentlich für das was jeder Planer im Kopf hat als ständiges Handwerkszeug und da hat Dresden nach wie vor noch viele Potentiale, so dass wir da nicht unter Druck stehen. Andere Städte sind da sehr viel schwieriger dran, denk ich.“ (E10\_38)*

Objektsanierung wird in Zusammenhang mit dem Rückbau von Hochhaussiedlungen gebracht. Sie wird als positiv erachtet, wenn auch ein Rückbau der Infrastruktur stattfindet, da ansonsten deren Kosten pro Person für die Stadt bzw. den Investor nicht sinken. Bauliche Verdichtung wird aufgrund des Überhangs an Wohnungen als nicht notwendig eingestuft (E10\_38, E10\_40).

Relativ gering ist die Berücksichtigung von Gutachten oder anderen Städten bei politischen Entscheidungen. Ersteres ist der sehr Interessen geleiteten Ausarbeitung geschuldet. Auch findet die Akzeptanz einer Entscheidung nur wenig Berücksichtigung im politischen Entscheidungsprozess, da diese sehr schnell wechselt und somit nicht einschätzbar ist. Da sie die Basis für eine politische Durchsetzbarkeit ist, wird diese ähnlich bewertet (E10\_46, E10\_60).

*„Akzeptanz der Entscheidung, das ist ein, da ist man so sehr auf Zufall angewiesen, das kann man nicht wirklich zum Kriterium machen, weil ich auch schon erlebt habe, dass Dinge in ho-*

*hem Maße akzeptiert schienen und dann innerhalb kürzester Zeit war das (...) umgekehrt (...). Da wurde dann, war es dann doch anders, und alle fanden das toll und nett und prima und so. Also da würde ich sagen, da ist sehr viel Zufall dabei und ein bisschen um Manipulation und Öffentlichkeitsarbeit und weiß der Teufel. Politische Durchsetzbarkeit hängt damit zusammen, wo die Akzeptanz da ist, das ist immer durchsetzbar, oder wo positive Bewusstseinsinhalte im Hintergrund da sind, egal ob die jetzt richtig oder falsch sind, wenn man erstmal überzeugt ist.“ (E10\_46)*

Die Bedeutung der Ökologie in Entscheidungsprozessen wird als ambivalent beschrieben. Sie wird nur in dem Maße berücksichtigt, wie es notwendig ist, gefördert oder in der Öffentlichkeit belohnt wird. Dabei wird aber oftmals die ökologische Gesamtsituation vernachlässigt, da immer nur punktuell bei einzelnen Projekten die Ökologie in den Fokus rückt. Jedoch hat sie sich mittlerweile in fast ähnlichem Maße wie die Ökonomie und Soziales als zentrales Entscheidungskriterium etabliert, wenngleich sie immer noch von diesen dominiert wird (E10\_58, E10\_60, E10\_66, E10\_74).

*„Ökologie, na gut, sagen wir mal, wenn man gutnützig ist, (...) findet in hohem Maße Berücksichtigung, wenn man boshaft ist, sagt man, man kommt nicht umhin, das zu berücksichtigen. Es ist nicht wirklich sozusagen die Triebfeder darüber nachzudenken und besser das zu machen, sondern man macht es, weil es gar nicht anders geht mehr heutzutage, ja.“ (E10\_58)*

### **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Der Dresdner Stadtrat wird als sehr homogen beschrieben, da rund 80% der Entscheidungen einstimmig fallen. Entscheidungen werden vornehmlich auf inhaltlicher Basis und weniger aufgrund der Zugehörigkeit zu Koalition oder Opposition bestimmt (E10\_80). Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird von keiner Seite als ein politisches Thema angesehen, sondern als ein Thema der Fachleute respektive der Verwaltung. Generell herrscht Einigkeit im Ausschuss für Stadtentwicklung und Bau, jedoch wird aktuell über den Antrag der CDU gestritten, die Wohnflächen wieder zu erhöhen, anstatt dem Vorentwurf zu folgen. Wie bereits erwähnt, wird dies mit der Hoffnung auf den Zuzug neuer Einwohner verbunden, für welche Flächen vorgehalten werden müssen. Es wird aber zu einem Kompromiss kommen, da das Thema eigentlich irrelevant für den Bürger und somit für die Politik ist und auch keine dahingehende Kontrolle der Aufsichtsbehörden erfolgt (E10\_14, E10\_38, E10\_84, E10\_96).

*„Aber es gibt jetzt einen Änderungsantrag der CDU, die den Anteil der ausgewiesenen Wohnflächen für Selbstnutzung erhöhen will. (...) Darüber streiten wir zu Zeit und ich gehe mal davon aus, bis es zur Entschlussfassung im Rat kommt, gibt es einen Kompromiss. Und dass das dann wiederum unstrittig passiert. Den richtigen Hintergrund und die wirkliche Debatte interessiert sich eigentlich niemand hier.“ (E10\_84)*

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Um Flächeninanspruchnahme einzudämmen wird eine Novelle des Baugesetzbuches für notwendig erachtet, da das aktuelle Baugesetzbuch mit einigen Ausnahmen grundsätzlich überall Bauen erlaubt (E10\_106). Generell wird aber zunächst der Einsatz wei-



cher Instrumente befürwortet, insbesondere der konstanten Bewusstseinsbildung des Bürgers. Hierfür gilt es auch die politischen Entscheidungsprozesse, welche gegen eine Flächeninanspruchnahme sprechen, für den Bürger transparent zu machen (E10\_114) und die rein positive Besetzung von Neubausiedlungen in der Gesellschaft zu berichtigen (E10\_124).

### **c) CDU**

Das Flächensparziel ist der CDU bekannt, es kann jedoch keine Auskunft über dessen Inhalt gegeben werden und darüber, ob sich Dresden positiv in Richtung Zielerreichung entwickelt (E8\_3, E9\_2). Generell wird es als richtig empfunden, sparsam mit der Fläche umzugehen, jedoch nur wenn andere Ziele der Stadt nicht vernachlässigt werden. Dresden wird als eine sehr weiträumig gebaute Stadt betrachtet, weswegen neue Flächeninanspruchnahme als eine Befriedigung des bereits vorhandenen Wohnanspruchs gesehen wird. Deswegen wird der zum Zeitpunkt der Befragung gültige Flächennutzungsplan für richtig erachtet, jedoch gegen eine Rücknahme wie im Vorentwurf wird protestiert. Informationsbasis für Entscheidungen bilden Daten aus der Verwaltung, Fachliteratur sowie eigene Erfahrungen aus dem unmittelbaren Umfeld. Es wird davon ausgegangen, dass systematisch Informationen und Fakten in Entscheidungen miteinbezogen werden, im Gegensatz zu anderen Stadträten (E8\_15).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Laut CDU ist eine Flächenausweisung von Nöten, da aufgrund des steigenden Wohlstands und des vorherrschenden Wunsches nach einem Einfamilienhaus, dieser am billigsten im am Stadtrand erfüllt werden kann. Da diese eine Zuwanderung vor allem von Besserverdienenden und Familien bewirken, lohnt es sich allein aus steuerlicher Sicht Arrondierungen auszuweisen. Eine Vorhaltung von Flächen finde dabei jedoch nicht statt (E81\_1, E8\_5, E9\_6, E9\_58, E9\_34, E9\_50, E8\_35).

*„Also wir, die Stadt Dresden baut, hält jetzt, bereitet jetzt keine Flächen vor, um dann später für den Wohnungsbau Flächen vorzubereiten, das ist, findet so nicht statt.“ (E8\_35)*

Zudem existiert ein gewisser Nachholbedarf in der Schaffung von Wohneigentum (E9\_12) und es entstehen keine weiteren neuen Kosten für die Infrastruktur und wenn doch werden diese größtenteils auch von Hausbauern mitgetragen (E9\_32, E9\_48). Dresden soll als eine Stadt der Jugend wahrgenommen werden, weswegen man sich an deren Wohnwünschen orientieren muss (E9\_26). Infolge einer Nichtausweisung würden zudem benachbarte Kommunen profitieren, da Ansiedlungswillige dann dort hinziehen. Ebenso macht der dadurch resultierende Anstieg der Bodenpreise das Wohnen in Dresden auch im Innenbereich unattraktiv. Diese Erfahrung hat man bereits nach der Wende gemacht (E8\_13, E9\_10, E8\_21, E9\_34). Zudem ist es Aufgabe der Stadt, durch eigene Ausweisungen der Zersiedelung im Großraum Einhalt zu gewähren (E8\_13, E8\_27). So kommt es aufgrund der Eingemeindungsverträge immer noch zu Neuausweisungen bzw. dem Erhalt überdimensionierter Flächenausweisungen, selbst wenn nach Jahren der Ausweisung noch nicht mit der Bebauung begonnen wurde (E9\_52).

Innenentwicklungsbereiche erfüllen zudem oftmals nicht die Erwartungen hinsichtlich des Stadtteilimages, da in vielen Quartieren noch stark heruntergekommene, ungesanierte Bereiche existieren. Auch wird keine verdichtete Bauweise in der Dresdener Innenstadt gewünscht, da die vorhandenen Freiflächen sehr geschätzt werden (E9\_6, E9\_10, E9\_16, E8\_5, E8\_47, E8\_27). Eher steht die Entdichtung und der Rückbau von Plattenbauten im Fokus (E9\_22).

*„Die verdichtete Bauweise in Dresden, die so vor dem Krieg war, vielleicht jetzt von vielen Menschen gar nicht mehr gewollt ist. Die fühlen sich jetzt mit dieser lockeren Bebauung viel wohler, als wie früher, (...) da haben die Leute in der Kellerwohnung mitgewohnt, (...) und das machen die heute gar nicht mehr, die haben andere Empfindungen, was auch die Freiflächen betrifft, also Dresden ist ja viel grüner geworden als früher und die gehen ja noch so weit, dass wir jetzt das Stadtplanungsleitbild Innenstadt beschließen werden heute, diese acht Thesen, die können wir vollkommen mittragen, auch die These Innenstadt vor Außen. Wobei wir dort Kritikpunkte haben, die ich genannt hatte, weil wir doch, muss ich sagen, vom Stadtplanungsbild oder Stadtleitbild in der Hinsicht die Grünflächen auch in die Bereiche bringen möchten, die heute vielleicht noch gar nicht denkbar sind, siehe Neustadt, dort haben wir viele Entkernungen vorgenommen in der zweiten Reihe und haben dort Freiflächen angeboten, die sehr gerne angenommen werden.“ (E9\_10)*

Verstärkt wird diese Abkehr von einer Innenentwicklung auch dadurch, dass Grundstücksspekulationen die innerstädtischen Preise bestimmen sowie individuelle innerstädtische Wohnformen dem Gewinnstreben der Investoren widerstreben (E9\_66). Innerstädtische Brachen werden als Reserven gesehen, da sich das Potential und die Nutzungsmöglichkeiten aufgrund mangelnder Information für Bürger und Investoren nicht erschließen (E8\_59, E9\_10, E9\_58, E9\_14, E9\_74). Insgesamt wird der Innentwicklung noch ein geringer, wenn auch steigender Einfluss zur Wohnraumbeschaffung zugeschrieben (E8\_27). Eine Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte in politischen Entscheidungen erfolgt dahingehend, ob genügend innerstädtische Freiflächen und Straßenbegleitgrün vorhanden sind (E9\_28).

*„Ökologie, ja, keine Frage.“ (E9\_27) „Sehen wir genauso, dass wir uns mehr wünschen in der Hinsicht was jetzt Grün betrifft. Ich sagte ja nicht umsonst, dass wir in der zweiten Reihe zum Beispiel in der Neustadt dort Flächen geschaffen haben für Stadtteilgrün und dem Programm stehen wir positiv gegenüber, obwohl man das uns immer nicht zubilligt.“ (E9\_28)*

Politische Durchsetzbarkeit wird hinsichtlich der Thematik für weniger relevant erachtet, da man aufgrund der Konstellation im Stadtrat immer auf Kompromisse angewiesen ist. (E9\_36). Wichtig ist es vor allem, einer sozialen Entmischung entgegenzutreten (E9\_42) und die Entwicklung der umliegenden Gemeinden im Blick zu behalten (E8\_33). Die Akzeptanz von Flächennutzungsentscheidungen wird in politischen Entscheidungen als irrelevant angesehen, da es noch nie Proteste gegen solche gab (E8\_35).

*„Aber ich habe es bis jetzt noch nicht erlebt, dass jetzt Wohngebiete ausgewiesen wurden oder Flächen ausgewiesen wurden, und es Proteste gab, so, das habe ich wirklich noch nie erlebt. Und, das ist jetzt mal kein, also das ist also Akzeptanz der Entscheidung, wenn, logisch, also wenn es jetzt Widerstand gibt, dann muss man natürlich dann dran arbeiten.“ (E8\_35)*

## **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Die CDU ist für die Erhaltung der Flächen im Flächennutzungsplan, da viele ihrer Stadträte aus den eingemeindeten Gemeinden stammen und die Eingemeindungsverträge als Grundlage ihres Handelns betrachten. Generell gibt es einige Meinungsführer innerhalb der Fraktion über deren Aussagen diskutiert wird, im Gesamten herrscht Übereinstimmung vor. Innerhalb des Stadtrates wird vor allem die Zusammenarbeit mit den Grünen für konfliktär angesehen, insbesondere weil kein Verständnis für die Neuausweisungen bzw. die Beibehaltung der Flächen aus dem alten Flächennutzungsplan vorhanden ist. Lediglich die vom Hochwasser bedrohten Neuausweisungen können zurückgenommen werden (E9\_56, E8\_1, E8\_43, E8\_49).

## **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Eine Maßnahme um die Innentwicklung voranzubringen, wird in der Entwicklung neuer Wohnformen, z.B. Generationenhäusern, gesehen (E9\_60). Individuelle Wohnformen in der Innenstadt werden als keine Möglichkeit betrachtet, um Neuausweisungen entgegenzutreten, da die Stadt innerstädtisch zunächst Grundstücke kaufen müsste, was finanziell nicht umzusetzen ist (E9\_64, E9\_66). Wichtig wäre eine intensivere förderpolitische Unterstützung der Innenentwicklung sowie Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Vorzüge innerstädtischen Wohnens (E9\_66).

### **5.1.3 Zwischenfazit**

Vor dem Hintergrund der bereits hohen Flächeninanspruchnahme, der großen Anzahl an Brachen und Leerständen wird von allen Planern einstimmig eine Reduzierung des Flächenverbrauchs für äußerst dringend erachtet. Die starke Überhitzung der Stadt sowie die kriegsbedingte Entkernung der Stadtmitte verstärken diese Notwendigkeit. Hierzu wurde von der Planung bewiesen, dass sämtliche Wohnnachfrage auch langfristig im Innenbereich befriedigt werden kann. Die negative klimatische Situation und die Hochwasserereignisse in der jüngsten Vergangenheit führen dazu, dass bei planerischen Entscheidungen bezüglich der Standortwahl der Flächennutzung für Wohnen - neben den Folgen einer Flächeninwertsetzung - ökologische Aspekte dominieren. Die Bewertung zusätzlich beeinflussend ist die Einschätzung, dass diese Determinanten in politischen Entscheidungen nur geringe Berücksichtigung erfahren. Die Planung versteht sich als subsidiär handelnd gegenüber den meist von marktwirtschaftlichen, gewinnmaximierenden Interessen dominierten Bewertungen durch die Politik. Eine erstaunlich geringe Rolle der Kosten in planerischen Entscheidungen ist dabei auf deren schlechte Ermittlung zurückzuführen. Weitestgehend unabhängig fallen planerische Entscheidungen von Studien und Gutachten und der Art der Nachfrage. Letzteres wird wiederum darauf zurückgeführt, dass Nachfrageinteressen sowieso Zugang zur Politik finden. Mangelnde Neutralität und Prognoseunsicherheiten in der Vergangenheit, welche zu erhöhten Flächenausweisungen im Sinne einer Angebotsplanung für alle Eventualitäten geführt haben, begründen die Skepsis gegenüber externen Studien und Gutachten. Politische Durchsetzbarkeit sowie die Entwicklung in umliegenden Kommunen spielen erstaunlicherweise keine Rolle bei planerischen Entscheidungen, wenngleich sie immer wieder unbewusst angeführt werden.

Aufgrund der gut abzuschätzenden Folgen, des vorhandenen sozialen Umfeldes und der Infrastruktur sowie keiner Beeinträchtigung der Natur dominiert die Objekt-sanierung als Alternative zur Wohnraumschaffung. Die notwendige Neuschaffung von Infrastruktur bei einer Flächensanierung, aber auch die nur schwer abschätzbaren Folgen, wie Verkehrserzeugung oder potentielle soziale Segregationsprozesse, führen dazu, dass diese Alternative weniger attraktiv ist. Dies gilt auch für die bauliche Verdichtung, was vor allem mit der damit noch weiter zunehmenden Erwärmung begründet wird. Sie wird jedoch zur Schließung von noch kriegsbedingten Brachen begrüßt. Neuausweisungen werden hinsichtlich ihrer negativen Folgen für das Ökosystem prinzipiell abgelehnt. Zwar erscheinen sie aufgrund der geringeren Baulandpreise im Außenbereich attraktiver und sind politisch leicht durchzusetzen, beiden Kriterien wird aber nur ein geringer Stellenwert innerhalb planerischer Entscheidungen zuteil. Dennoch werden Arrondierungen für unproblematisch erachtet, da von diesen die bereits vorhandene Sozial- und Infrastruktur mitbenutzt werden kann. Es muss lediglich darauf geachtet werden, dass keine „großen“ Siedlungsarrondierungen entstehen.

Der sehr einheitliche Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der Planungsgruppe spiegelt den hohen Grad an formellem und informellem Austausch untereinander wider. Durch ein einheitliches Auftreten verwaltungsintern und gegenüber der Stadtpolitik soll erreicht werden, dass, nicht wie in der Vergangenheit, konträre Aussagen untereinander zu einer Missachtung planerischer Aussagen in politischen Entscheidungen führen. Der Entscheidungsprozess entlang der Verwaltungshierarchie wird als kompliziert bewertet. Zum einen, da auf Leitungsebene eine ganzheitliche Betrachtung nur rudimentär erfolgt und räumliche Entscheidungen stark parteipolitisch geprägt sind. Zum anderen, dass vor diesem Hintergrund, im Rahmen der gesetzlichen Legitimation, planerische Vorschläge und Argumente oftmals abgelehnt werden. Als konfliktminimierend wird ein direkter Austausch zwischen Planungsgruppe und den verschiedenen übergeordneten Verwaltungsebenen angesehen, der jedoch von diesen unerwünscht scheint. Dies führt dazu, dass die Durchsetzungskraft planerischer Argumente stark von den Einzelpersonen entlang der Verwaltungshierarchie abhängig ist. Beeinflussend wirken zusätzlich potentielle Nutzungskonflikte mit den anderen Fachämtern. Insgesamt kann von einer untergeordneten Bedeutung der Stadtplanung in der Verwaltung gesprochen werden, da bei Fachplanungen deren Einwände oftmals nur geringfügig miteinbezogen werden.

Von Seiten der übergeordneten Planung wird diese Vorgehensweise nicht als konfliktär gewertet, sondern als ein normaler Anpassungsprozess von der „planerischen Wunschvorstellung“ hin zur politischen Durchsetzbarkeit. Die mit der Hierarchieebene zunehmende Verfügbarkeit an besseren, genaueren und bereichsübergreifenden Informationen führt zu dieser schrittweisen Anpassung des Planwerks. Zu akzeptieren ist die Beeinflussung der planerischen Abwägung durch die politisch geprägte Stellung des Dezernenten. Da dieser nicht als primäres Ziel eine Reduzierung des Flächenverbrauchs, sondern mehr die Befriedigung der Interessen von Grundeigentümern hat, wird das Flächensparziel als zu anspruchsvoll bewertet. Unerreichbar ist es auch deswegen, weil weder ökologische Belange und deren gesetzliche Verankerung, noch die im städtischen Leitbild verankerte Selbstverpflichtung zum Flächen sparen ausreichend sind, um politisch gewollte Flächenausweisungen zu verhindern. Aufgrund der kaum

noch vorhandenen Wohnungen im Eigenbesitz der Stadt entzieht sich Innenentwicklung oftmals dem Wirkungsbereich der Stadtplanung. So ist vor allem die Objektsanierung stark von privaten Investoren abhängig. Aufgrund der beachtlichen Leerstände in der Innenstadt und der als übermäßig eingeschätzten Kosten für neue Infrastruktur erscheint eine weitere Nutzbarmachung innerörtlicher Flächen in Form der Flächensanierung für diese unrentabel. Erwartete soziale Verdrängungs- und Segregationsprozesse lassen sie zudem aus Sicht der öffentlichen Akteure unattraktiv erscheinen. Die Schließung von Baulücken mittels individueller Bauformen wird für zukunftssträchtig erachtet, wenngleich die Art der Nachfrage nie zu einem gänzlichen Verzicht auf Neuausweisungen führt, da diese sonst in den umliegenden Kommunen befriedigt werden wird. Der Blick auf die Entwicklung in umliegenden Kommunen wird dabei als wesentlich für Flächennutzungsentscheidungen angesehen.

Hohes Konfliktpotential besteht laut allen Vertretern der Verwaltung im Verhältnis zum Stadtrat, da dieser in seinem Verhalten vom städtischen Leitbild abweicht. Trotz mehrmaliger Beteuerung einer Abkehr von Neuausweisungen und der Rücknahme von überdimensionierten Ausweisungen in den eingemeindeten Kommunen wurde dies in der letztendlichen Abstimmung über den Vorentwurf des Flächennutzungsplan - und somit dem Eingang von Verbindlichkeiten - abgelehnt. Die Ablehnung beruht auf divergierenden Interessen innerhalb des Stadtrates: Die liberal gesinnte Mehrheit sieht die Umsetzung des Leitbildes als zu radikal an, die restlichen Mitglieder sehen die Rücknahme als zu gering an. Die hohe Anzahl der Befürworter wird auf die kurzfristig an Wahlperioden orientierte Bürgerbefriedigung mit günstigem Bauland für Eigenheimbauer zurückgeführt. Fehlendes Bewusstsein, dass auch kleine Flächenausweisungen in Summe zu einem hohen Flächenverbrauch führen können, sowie das Streben nach der Außenwirkung einer wachsenden Stadt - instrumentalisiert über Flächenausweisungen - fördern diese Ablehnung zudem. Negiert werden auch die vorliegenden Berechnungen über eine ausreichende und auch langfristige Befriedigung sämtlicher Arten der Wohnnachfrage im Innenbereich. Über sämtlichen parteipolitischen Bestrebungen schwebend sind jedoch die mit der Eingemeindung verbundenen Baulandentwicklungspläne. Danach wird den eingemeindeten Kommunen der Erhalt und die Entwicklung der vergangenen, überdimensionierten Baulandausweisungen zugesprochen, selbst unter veränderten Rahmenbedingungen. Sofern diese einer Rücknahme bzw. einer Nichtentwicklung nicht zustimmen, können keinerlei politische oder planerische Absichten eine Rücknahme von Flächenausweisungen erreichen.

Dieser Darstellung der konfliktären Beziehungen im Stadtrat und zur Verwaltung folgen auch die Gegner neuer Flächenausweisungen im entscheidenden Gremium. Teilweise wird bezüglich des räumlichen Leitbildes auch von einer Pharse gesprochen, da die Innenentwicklung von den Befürwortern neuer Ausweisungen nur durchgehalten wird, solange kein Lobbyismus oder Bürgerwille dahintersteht. Es wird aber auch eingeräumt, dass es versäumt wurde, den Bürger über die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu informieren und somit ein Bewusstsein für eine dahingehende Politik zu schaffen. Erschwerend wirkt auch die Komplexität der Thematik hinsichtlich ihrer Erschließung für Politik und Bürger. Die Befürworter neuer Flächeninanspruchnahme im Stadtrat argumentieren hingegen, dass die Eingemeindungsverträge bindend für politische Entscheidungen sind und somit eine unverrückbare Basis darstellen, die es zu

Tabelle 15: Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Stadt Dresden)

Stadtplanung	Stadtrat
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzliche Konkretisierung des Flächensparziels</li> <li>- Stärkere Verankerung der Nachhaltigkeitsziele im BauGB</li> <li>- Flächenscharfe Festlegungen zur Wohnflächenentwicklung auf regionalplanerischer Ebene</li> <li>- Schaffung gesetzlicher Normen zur Abstufung von Flächenausweisungen in primär zu bebauenden Flächen und Reservflächen</li> <li>- Förderpolitische Maßnahmen zur Senkung des innerstädtischen Flächenpreises</li> <li>- Monetarisierung des Flächenverbrauchs</li> <li>- Methoden zur Verdeutlichung abstrakter Begriffe (z.B. Kaltluftschneiße) und der Abhängigkeit von globalen Zusammenhängen und kleinräumigen Flächenentscheidungen für Bürger und Politik</li> <li>- Aufklärung über den scheinbaren Zusammenhang zwischen Bevölkerungszuwachs und Flächenausweisungen</li> <li>- Interkommunale Zusammenarbeit bezüglich des regionalen Wohnflächenbedarfs</li> <li>- Intensivere Zusammenarbeit mit den Fachämtern</li> <li>- Direkter Austausch zwischen Planung und Politik durch die Vorstellung sachlicher Argumente im Stadtrat oder im Ausschuss zur Verbesserung der Information und zur Versachlichung von Entscheidungen</li> <li>- Erhöhung der bundespolitischen und medialen Präsenz der Thematik</li> <li>- Verbesserung der Qualität von Bevölkerungsprognosen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkere Verankerung der Nachhaltigkeitsziele im BauGB</li> <li>- Erhöhung der regionalplanerischen Steuerung mittels rechtsverbindlicheren Festlegungen</li> <li>- Monetarisierung der Flächeninanspruchnahme mittels Flächenverbrauchssteuern oder Versiegelungsabgaben</li> <li>- Kostentransparenz der Innenentwicklung</li> <li>- Kontinuierliche Bewusstseinsbildung des Bürgers über die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung und den negativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs</li> <li>- Aufklärung über den scheinbaren Zusammenhang zwischen Bevölkerungszuwachs und Flächenausweisungen</li> <li>- Stärkere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik zum Abbau von Verständnisproblemen und Komplexitätsreduktion bei der Auseinandersetzung mit der Thematik</li> <li>- Beschleunigung der Prozesse im Rahmen der Innenentwicklung</li> </ul>

Quelle: Eigene Erhebung

akzeptieren gilt. Dennoch werden auch von dieser Seite die dort manifestierten Flächen für überdimensioniert eingeschätzt. Flächenausweisung wird zudem als Notwendigkeit zur Beibehaltung der weitläufigen Bebauung und somit zur Sicherung der Wohnattraktivität gesehen, so dass eine Verdichtung selbst im dünn besiedelten Innenbereich abgelehnt wird. Diese Sichtweise wird als Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte in politischen Entscheidungen gewertet. Daneben bilden Neuausweisungen in der Stadt die Grundlage zur günstigen Befriedigung des Eigenheimwunsches sowie der Anziehung neuer Steuergelder und somit dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf die umliegenden Kommunen. Hierdurch sollen auch regionale Zersiedelungstendenzen, wie nach der Wende, vermieden werden. Im Selbstverständnis einer wachsenden Stadt werden Flächenausweisungen als Erfordernis angesehen, um eine dynamische Außenwirkung noch weiter zu erhöhen. Innenentwicklung hingegen wird als ein The-

ma von Investoren angesehen, welches aber nicht vereinbar ist mit deren Streben nach Gewinnmaximierung. Hierzu wird von Vertretern sämtlicher Parteien angeführt, dass die Langsamkeit der Prozesse der Innenentwicklung, die schwer zu kalkulierbaren Kosten und die Altlastenproblematik deren Attraktivität darüber hinaus sinken lässt. Zudem sind die Höhe der Nachfrage sowie die Entwicklungsmöglichkeiten für den Innenbereich laut den Gegnern nicht bekannt, weswegen Brachen eher als Reserven zu verstehen sind. Prognoseunsicherheiten der Vergangenheit führen zudem zu politischen Diskussionen und erschweren eine einheitliche Vorgehensweise des Stadtrates. Letztendlich wird aber im Vorentwurf des neuen Flächennutzungsplans von einem Kompromiss zwischen den Parteien ausgegangen. Denn eine Reduzierung wird von Öffentlichkeit und Politik weder belohnt noch bestraft, was dazu führt, dass die Thematik lediglich im gesetzlich nötigen Umfang berücksichtigt wird. Flächenreduzierung wird vielmehr als ein Fachthema der Verwaltung angesehen. Abgeleitet aus der Rekonstruktion planerischer und politischer Entscheidungsprozesse in Dresden können verschiedene Maßnahmen und Instrumente identifiziert werden, die einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme liefern (s. Tabelle 15).

## **5.2 Stadt Leipzig**

### **5.2.1 Ausgangssituation**

#### **5.2.1.1 Strukturdaten**

Die kreisfreie Stadt Leipzig (113 m ü. NN) befindet sich im Norden des Freistaats Sachsen und erstreckt sich über eine Fläche von 297 km<sup>2</sup>. Sie ist geprägt durch die Flüsse und Auen von Elster, Pleiße, Luppe, Parthe und Rietzschke. Insbesondere die Auen der Elster stellt einen wichtigen Grünzug in Leipzig dar. Im Süden des Stadtgebietes ist Leipzig von stillgelegten Braunkohlelandschaften geprägt. Mittlerweile fanden dort durch Sanierungsprojekte bereits Umgestaltungen statt. So wurde z.B. das Tagebauloch Cospuden zu einem See geflutet und wird heute als Naherholungsgebiet genutzt. Durch weitere Flutungen im Leipziger Umland soll das Leipziger Neuseenland entstehen (STADT LEIPZIG, 2006, p. 21).

#### **Bevölkerung**

Die Stadt Leipzig hat rund 515.000 Einwohner (Stand 31.12.2008)<sup>184</sup>. Lange Zeit war die Bevölkerungsentwicklung in Leipzig rückläufig. Im Zeitraum von 1989 bis 1997 verlor die Stadt Leipzig rund 16% ihrer Einwohner (ca. 100.000 Personen; Gebietsstand 1996). Der Rückgang beruhte neben einer Abwanderung nach Westdeutschland seit 1993 vor allem auf der Suburbanisierung ins direkte Umland sowie einem Rückgang der Geburtenzahlen. Betroffen waren schwerpunktmäßig die Innenstadt sowie der (ursprüngliche) Stadtrand, welcher vor allem durch Plattenbausiedlungen geprägt ist (BÖLTKEN, KUHLMANN, 2007, p. 59f; METZMACHER, 2007, p. 64f). Eingemeindungen sowie

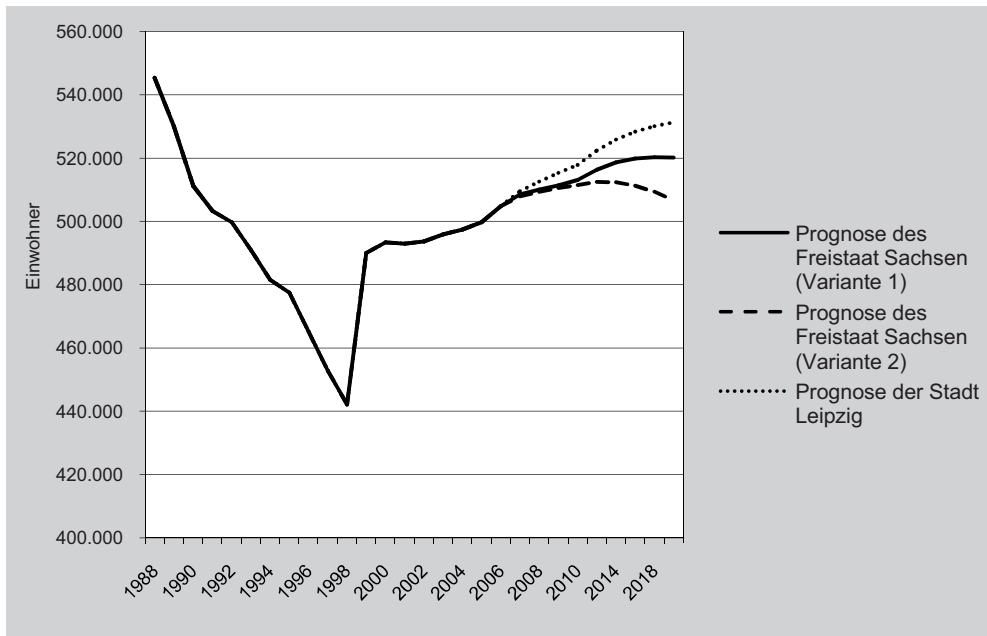
---

184 leipzig.de

die Gemeindegebietsreform 1999 führten zu einem gewissen Ausgleich der negativen Bevölkerungsentwicklung (+ ca. 50.000 Einwohner) (s. Abbildung 30) sowie zu einer Verdoppelung der Gebietsfläche auf fast 298 km<sup>2</sup> (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Seit 2000 führen die Stabilisierung des Geburtenniveaus sowie Zuwanderungen<sup>185</sup> aus dem Umland und anderen Gebieten Ostdeutschlands zu einem Anstieg der Bevölkerung (GLOCK, 2006, p. 105). Neben den suburbanen Stadtteilen kommt es in der erweiterten Innenstadt, vor allem in den sanierten und mietpreisgünstigen Gründerzeitvierteln entlang der Auen der Weißen Elster, zu einem Anstieg der Bevölkerung (METZMACHER, 2007, p. 63f; GLOCK, 2006, p. 108).

Bevölkerungsprognosen differieren in Bezug auf Leipzig sehr stark. So geht die Stadt Leipzig bis 2020 von einem stetigen Bevölkerungswachstum von über 5% aus. Der Freistaat Sachsen hingegen schätzt nach einem Anstieg der Bevölkerung bis 2012 bzw. 2016 eine Stagnation, respektive eine langfristigen Abnahme der Bevölkerungszahl (s. Abbildung 30)<sup>186</sup>.

Abbildung 30: Bevölkerungsentwicklung in Leipzig 1988-2006, Bevölkerungsprognose bis 2020



Quelle: BUNZEL et al., 2002, p. 185, : STADT LEIPZIG, 2007, p. 18; statistik.sachsen.de; eigene Darstellung

185 Die Wanderungsstatistik ist im Zeitraum 2004-2007 nur eingeschränkt gültig. Neben der Einführung einer Zweitwohnsteuer (2006) führten Registerbereinigungen (2004, 2006, 2007) zu einer erhöhten Anzahl an Zuzügen bzw. Fortzügen in den jeweiligen Jahren (STADT LEIPZIG, 2009c, p. 4).

186 Zu den Annahmen der Bevölkerungsprognose des Freistaates siehe Ausführungen zu Dresden. Da Leipzig die Zweitwohnsteuer später als Dresden einführt, werden die Prognosen nicht davon beeinflusst. Annahmen der Stadt Leipzig beruhen auf steigenden Geburten- und Sterberaten und sinkenden Wanderungsströmen (STADT LEIPZIG, 2007, p. 16, 18).



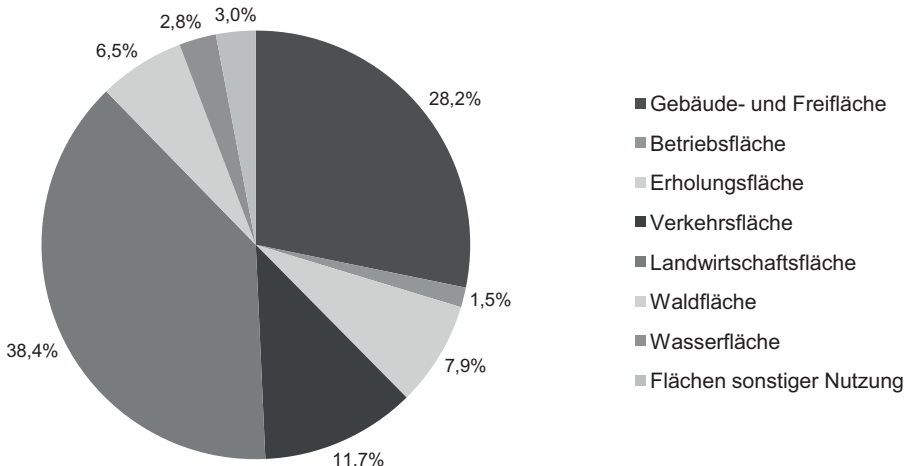
## Wirtschaft und öffentliche Finanzen

Vor 1990 war Leipzig ein stark industriell geprägter Standort mit einer traditionellen Ausrichtung auf den Maschinenbau sowie die Textil-, und Bekleidungsindustrie (GLOCK, 2006, p. 102). Im Zuge der wirtschaftlichen Transformation gingen in dieser Branche rund 70%<sup>187</sup> der Arbeitsplätze verloren (ca. 50.000 Beschäftigte) (STADT LEIPZIG, 2004, p. 32). Sich als die Verkehrsdrehscheibe Mitteldeutschlands verstehend, versucht Leipzig seine Wirtschaft nun mehr auf den Logistikbereich zu konzentrieren. Weitere wirtschaftliche Schwerpunkte liegen in der Automobil(-zulieferer)industrie, der Biotechnologie und dem Gesundheitswesen sowie der Energie- und Umwelttechnik und der Medienwirtschaft<sup>188</sup>. Rund 85% aller Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungsbereich. Die Arbeitslosenquote betrug 2007 rund 19% (Sachsen: 16%; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Ihre Höhe resultiert vornehmlich daraus, dass nicht alle weggefallenen Arbeitsplätze im industriellen Bereich durch den Dienstleistungsbereich ersetzt werden konnten (GLOCK, 2006, p. 103). 2006 betrug der Schuldenstand Leipzigs rund 9 Mrd. €, was rund 1.800 € pro Einwohner entspricht (Nürnberg bzw. München: 1900 € bzw. 2608 € pro Einwohner) (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008).

## Flächennutzung

38% der Gesamtfläche sind Landwirtschaftsflächen (s. Abbildung 31). Dies ist auf die hohe Anzahl landwirtschaftlicher Flächen in den eingemeindeten Kommunen zurückzuführen (STADT LEIPZIG, 2004, p. 55). Die städtebauliche Nutzung i.w.S. umfasst rund 40% der Stadtfläche, die Flächeninanspruchnahme 56%. Die Siedlungsdichte entspricht 3.500 Einwohnern pro km<sup>2</sup> SuV-Fläche.

Abbildung 31: Flächennutzungsstruktur in Leipzig 2008



Quelle: leipzig.de ; eigene Darstellung

187 Betriebe > 20 Beschäftigte

188 leipzig.de

Im Zeitraum 2000-2008 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme von 16%, die der städtebaulichen Nutzung i.w.S. um 7%. In Zusammenhang mit der Erhöhung der Betriebsfläche um rund 480% sowie der Erholungsfläche um 67% (+840 ha) (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008;<sup>189</sup>) ist die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme wiederum vor dem Hintergrund statistischer Erhebungspraktiken und veränderter Flächennutzungen zu interpretieren. Seit 1999 sind durch Abriss von Gebäuden und deren Umwidmung rund 32 ha innerstädtische Grünflächen entstanden (STADT LEIPZIG, 2009C, p. 45). Die wirtschaftliche Transformation, die Schließung von Kasernen und der Rückzug der Deutschen Bahn aus der Fläche bei gleichzeitig großzügiger Ausweisung von randstädtischen Gewerbeflächen führten seit der Wende zum Brachfallen vieler innerstädtischer Flächen. 2009 wird von einem Brachflächenbestand von 9 km<sup>2</sup> ausgegangen (STADT LEIPZIG, 2009A, p. B 2-4, B 2-17; B 3-8).

### **Wohnungsmarkt**

Wie Dresden war auch Leipzig in den 1990er Jahren durch einen Anstieg des Wohnungsangebotes bei gleichzeitig sinkender Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet. Allein zwischen 1989 und 1998 wurden im aktuellen Stadtgebiet rund 21.000 Wohneinheiten gebaut. Zusätzlich sind rund 5.000 Wohneinheiten durch Dachausbau, Sanierung und Wohnungsteilung entstanden. Trotz des Anstieges der Haushaltszahlen (1990: 268.000 Haushalte; 2007: 307.900 Haushalte; STADT LEIPZIG, 2009C, p. 10) durch individualisierte Wohnformen entstanden so Leerstände. Diese konzentrierten sich jedoch nicht wie in vielen ostdeutschen Städten auf Plattenbaugebiete, sondern zunächst nur auf die Gründerzeitviertel, welche von schlechter Bausubstanz und hoher Dichte bei geringen Freiräumen gekennzeichnet waren. Erst seit 1997 steigt auch in den Großwohnsiedlungen der Leerstand an (z.B. Gohlis oder Mockau). Sanierungsmaßnahmen führten zwar zu einer Wiederbelegung, jedoch nicht im angedachtem Maße, da oftmals bezüglich Lage, Größe und Ausstattung nicht nachfragegerecht saniert wurde. Heute sind rund 80% (STADT LEIPZIG, 2009A, p. B.1.4) der Altbausubstanz saniert. Das steigende Wohnungsangebot und das damit verbundene Absinken der Mietpreise machen jedoch weitere Sanierungsmaßnahmen unrentabel (GLOCK, 2006, p. 109).

2007 wies Leipzig einen Wohnungsbestand von ca. 314.000 Wohnungen auf. 45% der jährlich rund 1.000 Baufertigstellungen entstanden durch Um- und Ausbau im Bestand. Neugebaut werden fast ausschließlich Ein- bzw. Zweifamilienhäuser. Zwar werden diese immer noch vornehmlich am Stadtrand erbaut, jedoch konnten mittlerweile rund 15% der Bautätigkeit auf innerstädtische Standorte („Stadthäuser“) gelenkt werden. Rund 7.000 Wohneinheiten für Einfamilienhäuser könnten zukünftig im Siedlungsbestand realisiert werden<sup>190</sup>. Seit 2002 werden mehr Wohnungsabgänge als Neufertigstellungen verzeichnet (s. Abbildung 32). Insgesamt erfolgte der Rückbau von rund 12.000 Wohneinheiten, wovon sich zwei Drittel in Großwohnsiedlungen und ein Drittel in Altbauvierteln befanden. Dieser Rückbau minimierte den hohen Leerstand (Höhepunkt 2000: 69.000 Wohnungen), der trotz der Maßnahmen 2007 noch 43.000 Wohnungen (13%) umfasste. Leerstände sind mehrheitlich in sozial schwächeren (Altbau-)Vierteln entlang

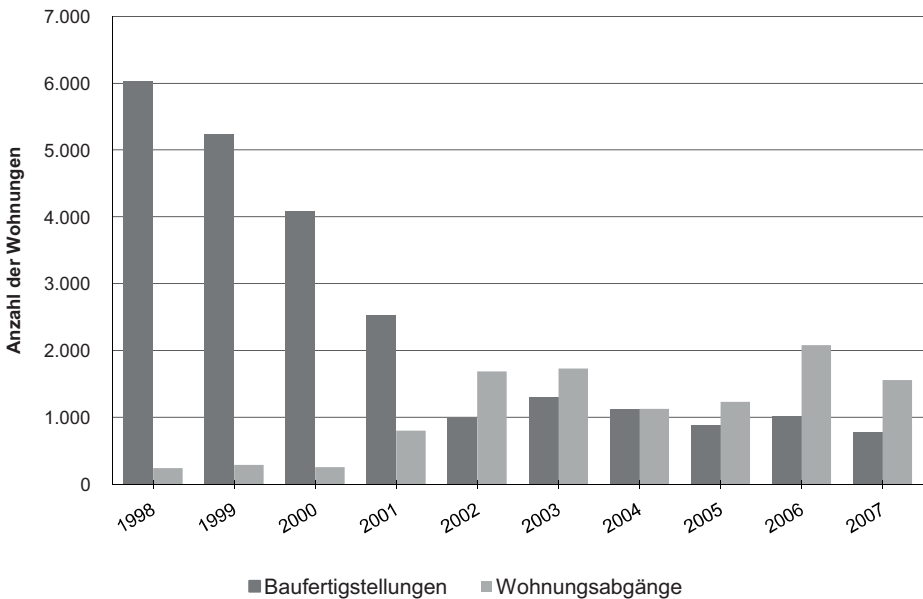
---

189 leipzig.de

190 ebda.

von Verkehrsachsen oder in Großwohnsiedlungen vorzufinden (STADT LEIPZIG, 2009A, p. B 1-3f, B 1-7, B 1-11). Räumlich gesehen sind vor allem die Randbereiche im Leipziger Westen und Osten vom Leerstand betroffen (GLOCK, 2006, p. 109). Das selbstbenutzte Wohneigentum, vorwiegend im Einfamilienhausbau, umfasst 11% (STADT LEIPZIG, 2009B, p. 15). Insgesamt führte diese Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung zu sozialen Segregationsprozessen in Leipzig (GLOCK, 2006, p. 106, 108).

Abbildung 32: Baufertigstellungen und Wohnabgänge in Leipzig 1998-2007



Quelle: STADT LEIPZIG, 2009c, p. 12; eigene Darstellung

Wohnungsmarktprognosen rechnen mit einem weiteren Anstieg der Haushalte aufgrund demographischer Veränderungen und einer anhaltenden Nachfrage nach individuellen Wohnformen (+13.000 Haushalte bis 2012). Da deren vollständige Befriedigung im Bestand nicht zu erwarten ist, wird von einer Neubauaktivität in Höhe von 5.000 Wohnungen ausgegangen. Im Ein- und Zweifamilienhausbau wird ein weiterer Zuwachs von 600 Wohneinheiten pro Jahr erwartet, wobei versucht wird, diese verstärkt im Innenbereich zu realisieren (STADT LEIPZIG, 2009A, p. B 1-9, B 1-12).

Zentrale Akteure auf dem Leipziger Wohnungsmarkt sind neben der kommunalen Wohnungsgesellschaft LWB, Wohnungsgenossenschaften und private Wohnungsmarktakteure. Vor allem die LWB ist von hohen Leerständen betroffen (2002: über 25%) (STADT LEIPZIG, 2002, p. 8, 12f; STADT LEIPZIG, 2009B, p. 19).

### 5.2.1.2 Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Leipzig ist innerhalb des LEPs als Oberzentrum definiert. Es liegt im Zentrum verschiedener überregionaler Achsen und ist dem Verdichtungsraum zugeordnet (SMI, 2003, p. 10, 24).

## Regionalplanerische Grundlagen

Die kreisfreie Stadt Leipzig befindet sich im Gebiet des RPV Westsachsen und stellt zugleich dessen Zentrum dar. Innerhalb des regionalen Leitbildes wird eine zum 30-ha Ziel adäquate Reduzierung der Flächeninanspruchnahme „als erstrangiges Anliegen“ im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung angesehen (RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 12).

Die Befriedigung überörtlichen Flächenbedarfs soll nur in Kernstädten von zentralen Orten erfolgen. Die Realisierbarkeit wurde hierfür überprüft und es konnte ein hinreichendes Potential innerörtlicher Flächenreserven festgestellt werden. Generell ist die demographische Entwicklung, insbesondere die Wohnbedürfnisse der Älteren, Familien und Migranten, zu berücksichtigen und Segregationsprozessen entgegenzuwirken (G 5.1.3, Z 5.1.4, RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 74, 76). Nur im Einzelfall ist die Nutzung außerhalb des Siedlungskernes bzw. eine Neuausweisung von Flächen möglich (Z 2.3.3, 5.1.5, RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 19, 74, 77). Voraussetzung hierfür ist die Nichtrealisierbarkeit des Wohnungsbedarfs durch Innenentwicklung. Daneben soll flächensparsam gebaut und die Versiegelung minimiert werden sowie eine Orientierung der Standortwahl an Infrastrukturtrassen stattfinden. Städterückbau von außen nach innen soll dabei nicht als ein „kurzfristiger Prozess zur Bereinigung des Wohnungsmarkts“ verstanden werden. Vielmehr soll dieser langfristig unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung auf die Verbesserung der funktionalen, sozialen und wirtschaftlichen Vielfalt und Qualität städtischer Lebensräume abzielen“ (RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 80). Die dadurch gewonnenen Flächen können mittels einer Umwidmung zu Grünflächen zu einer qualitativen Aufwertung der Stadt beitragen. Die Umsetzung der Ziele soll u.a. durch die Einführung von Brach-, Wohnflächen- und Baulückenkataster, der interkommunalen Zusammenarbeit sowie durch die Nutzung von Fördermöglichkeiten unterstützt werden (Z 3.1.17, 4.4.1, 5.1.4, 5.1.8, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.5.1, RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 34, 36, 66f, 74, 76f, 80f). Flächenmäßige Ausweisungen von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten für die Siedlungsentwicklung finden im Regionalplan nicht statt.

Regionale Grünzüge sowie Grünzäsuren sind im Regionalplan als Ziele verankert. Grünzüge befinden sich mehrheitlich im Westen (insbesondere entlang der Weißen Elster), Süden und Osten der Stadt (Z 5.1.10, Z.5.1.12, RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 75, 78f). Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft schränken vor allem entlang der Weißen Elster eine Nutzung ein (Z 4.2.1, RPV WESTSACHSEN, 2008, p. 50f, Karte 14). In unmittelbarer Angrenzung an dieses Gebiet sowie entlang der Rietzschke sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete des vorbeugenden Hochwasserschutzes ausgewiesen (Z 4.3.1, G 4.3.3, 4.3.4, RPV WESTSACHSEN, 2008, Karte 14).

### 5.2.1.3 Räumliche Planung auf kommunaler Ebene

Leipzig forderte bereits 1998 eine Deckung des Flächenbedarfs mittels Sanierung, Verdichtung, Umnutzung und Revitalisierung von Brachen (GLOCK, 2006, p. 128). Beeinflusst wurde diese Orientierung durch die hohe Verschuldung der Stadt, welche aus der damals geringen Wirtschaftskraft und den hohen Sozialabgaben resultierte. Das Programm Neue Gründerzeit (1999) und der Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (2000)<sup>191</sup> nahmen diese Gedanken auf und bilden die Grundlage für

---

191 2002 noch durch den Teilplan Großsiedlungen erweitert

das Fachkonzept Wohnen des aktuellen INSEKs (2009)<sup>192</sup> und die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes. Alle Bestrebungen der Stadt stehen dabei unter der Leitidee: „Wettbewerbsfähigkeit durch Stadtumbau“ (STADT LEIPZIG, 2004, p. 18).

Das Programm Neue Gründerzeit zielt auf Umbau, Sanierung und den teilweisen Abriss der gründerzeitlichen Altbauviertel ab. Unter dem Motto „Mehr Grün, weniger Dichte“ sollen die gewonnen Freiflächen<sup>193</sup> begrünt und somit die Wohnqualität erhöht werden (GLOCK, 2006, p. 130). Zukünftig soll der höherwertige Altbau als Markenzeichen Leipzigs gepflegt werden (STADT LEIPZIG, 2009A, B-1-13).

Der Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung stellt ein ganzheitliches Wohnkonzept dar. Schwerpunkte liegen hierbei in den Teilmärkten Neubau, Stadterneuerung und Großsiedlungen. Der Wohnungsmarkt soll stabilisiert und die Wohnraumversorgung langfristig nachfragegerecht und sozialverträglich gesichert werden (STADT LEIPZIG, 2009A, B-1-13). Leerstände sollen genutzt und die Eigentumsbildung unterstützt werden, um somit die Quartiersbindung zu erhöhen. Ziel bis 2010 ist der Abriss von 20.000 Wohneinheiten (bis 2007: 12.000 Wohneinheiten). Neubau wird nur mit geringer Flächeninanspruchnahme an stadtverträglichen Standorten erlaubt sowie nur in Teilmärkten, in denen keine Konkurrenz zum Bestand besteht (HEINIG, 2001, p. 70f). Hierzu werden Wohnflächenpotentiale, welche noch nicht erschlossen sind, hinsichtlich ihres Wohnumfeldes sowie ihrer infrastrukturellen Anbindung untersucht und bewertet. Darauf aufbauend wird ein fünfstufiges, gesamtstädtisches und stadtteilbezogenes Ranking der weiteren Wohnbauflächenentwicklung erstellt<sup>194</sup> (STADT LEIPZIG, 2005). Selbige Vorgehensweise erfolgt auch im Rahmen der Erhaltung gründerzeitlicher Standorte<sup>195</sup>. Auf Basis dieser Bewertung erfolgte eine Fokussierung der knappen öffentlichen Mittel auf die Bestandpflege in zukunftsfähigen Gebieten (HEINIG, 2001, p. 73f). Baulücken sollen, sofern geeignet, eine Eigentumsbildung in weniger verdichteter Bauweise („Stadhäuser“) ermöglichen (STADT LEIPZIG, 2005; GLOCK, 2006, p. 130ff). Zukünftiges Ziel ist die Befriedigung der Neubaunachfrage im Stadtinneren unter Berücksichtigung brachliegender Flächen (Nachverdichtung, Flächensanierung) (STADT LEIPZIG, 2009A, B-1-13). In Großwohnsiedlungen soll in Zusammenarbeit mit den Wohnungs-

---

192 Aufgrund dessen erfolgt eine zusammengefasste Darstellung der Programme und des Fachkonzepts Wohnen.

193 Aufgrund der schlechten Finanzlage der Stadt Leipzig erfolgt jedoch keine Umnutzung zu städtischen Grünflächen, sondern es werden Gestattungsvereinbarungen mit Privaten für Zwischennutzungen getroffen (STADT LEIPZIG, 2004, p. 29).

194 Fünf Zielkategorien wurden dabei unterschieden (STADT LEIPZIG, 2005): (1) Wohnbauflächen in Realisierung (Standorte, an denen mit der Erschließung bereits begonnen wurde), (2) Wohnbauflächen mit Entwicklungspriorität, (3) weitere Wohnbauflächen mit Bau- und Planungsrecht (Standorte entsprechen eigentlich nicht den stadtplanerischen Zielen, müssen jedoch aufgrund ihres Rechtscharakters Beachtung finden), (4) Wohnbauflächen als langfristige Entwicklungsreserve (Reserveflächen für den nicht abschätzbaren Bedarf, deren Umfang aber durch den Flächennutzungsplan reduziert werden kann), (5) Wohnbauflächen ohne Entwicklungspriorität (Standorte, welche nicht entwickelt und aus dem Flächennutzungsplan gestrichen werden sollen)

195 Fünf Gebietsformen werden unterschieden (ebda.): (1) Konsolidierte Gebiete (Entwicklung ist ein Selbstläufer, nur geringer Steuerungsbedarf), (2) Erhaltungsgebiete (sollen bewahrt, qualifiziert und gegebenenfalls verdichtet werden), (3) Bestandsanpassungsgebiete (Bebauung wird an zukünftig realistische Nutzung angepasst, entstehende Baulücken werden zur Wohnumfeldaufwertung genutzt), (4) Umstrukturierungsgebiete mit Priorität (kurz- bis mittelfristiger Einsatz für die Entwicklung neuer Bebauungsstrukturen oder Freiräume), (5) Umstrukturierungsgebiete ohne Priorität (bis jetzt noch keine Festlegung der Entwicklungsperspektive).

genossenschaften der dortige Leerstand durch Rückbau und Abriss reduziert sowie die Dichte verringert werden. Mittels Sanierung und Umfeldverbesserung soll zudem die Lebensqualität in den Siedlungen erhöht und Segregationstendenzen sowie einer wirtschaftlichen Entwertung von Quartieren entgegengewirkt werden<sup>196</sup> (HEINIG, 2001, p. 75; STADT LEIPZIG, 2009A, B-1-14). Mittelfristig sollen die Rückbaumaßnahmen jedoch auslaufen bzw. minimiert werden. Zudem wird in Erwägung gezogen, die Anzahl der Wohnbaureserveflächen zu reduzieren. Insgesamt ist eine ausgeglichene Balance zwischen Neubau und Erhalt zu schaffen sowie eine Profilierung als familienfreundliche Stadt (STADT LEIPZIG, 2009A, B-1-13ff). Ein jährliches Wohnungsmarktmonitoring beobachtet die Umsetzung des Plans (z.B. STADT LEIPZIG, 2009C).

### **Flächennutzungsplan**

Die Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans befindet sich zum Zeitpunkt der Befragung in der Öffentlichkeitsbeteiligung. Mit dieser entsteht erstmals ein gesamtstädtisches Planwerk für die Kernstadt Leipzig und ihre eingemeindeten Kommunen. 1995 wurde der aktuelle Flächennutzungsplan, der erste in einer ostdeutschen Stadt, gültig. Darin wurden trotz der rückläufigen Bevölkerungszahlen große Flächen für neue Wohnbauflächen ausgewiesen (STADT LEIPZIG, 2006, p. 10). Innerhalb des Leitbildes zur räumlichen Entwicklung, welches dem Flächennutzungsplan zugrunde liegt, ist es das oberste Ziel, Leipzig als „Stadt der kurzen Wege“ zu gestalten. Im Fokus steht vor allem die Attraktivierung und Stabilisierung innerstädtischer Viertel. Die Stadtentwicklung soll am Erhalt der prägenden Siedlungs- und Freiraumstrukturen ausgerichtet werden. Dabei stellen die Altbauviertel mit ihrem Erhalt, Umbau, Rückbau und ihrer Sanierung, die Aufwertung der Freiflächen durch Stadthäuser sowie eine Stabilisierung der Sozialstrukturen einen wesentlichen Handlungsschwerpunkt dar. Der Wohnungsneubau wird diesem untergeordnet und findet nur stadtverträglich in infrastrukturell integrierten Lagen statt, da rund 560 ha ausgewiesene Wohnfläche nicht genutzt wird (STADT LEIPZIG, 2006, p. 23f, 26).

### **Organisation der Flächennutzungsplanung innerhalb der Verwaltung**

Die Verwaltung gliedert sich neben dem Geschäftsbereich des Bürgermeisters in sieben Dezernate, deren Leitung den Beigeordneten obliegt. Das Stadtplanungsamt ist dabei dem Dezernat Stadtentwicklung und Bau zugeordnet. Eine ihm zugeordnete Abteilung stellt die Allgemeine Planung dar, in welcher die Flächennutzungsplanung als eigenständiges Sachgebiet angesiedelt ist. Innerhalb der Flächennutzungsplanung sind zum Befragungszeitpunkt drei Personen beschäftigt, welche fachlich übergreifend, jedoch räumlich getrennte Bereiche bearbeiten<sup>197</sup>. Abbildung 33 verdeutlicht die Hierarchieebenen und den Abstimmungsprozess der Flächennutzungsplanung in Leipzig.

### **Stadtrat**

Der 2009 gewählte Stadtrat umfasst 70 Sitze. Stärkste Fraktionen sind die CDU und Die Linke mit jeweils 17 Sitzen (24%) sowie die SPD mit 14 Sitzen (20%) (s. Abbildung 34).

<sup>196</sup> Auch hier wird der zukünftige Handlungsbedarf mit Hilfe eines Rankings ermittelt, wobei sich die Einstufung an der der Gründerzeitviertel orientiert (s. o.) (GLOCK, 2006, p. 134).

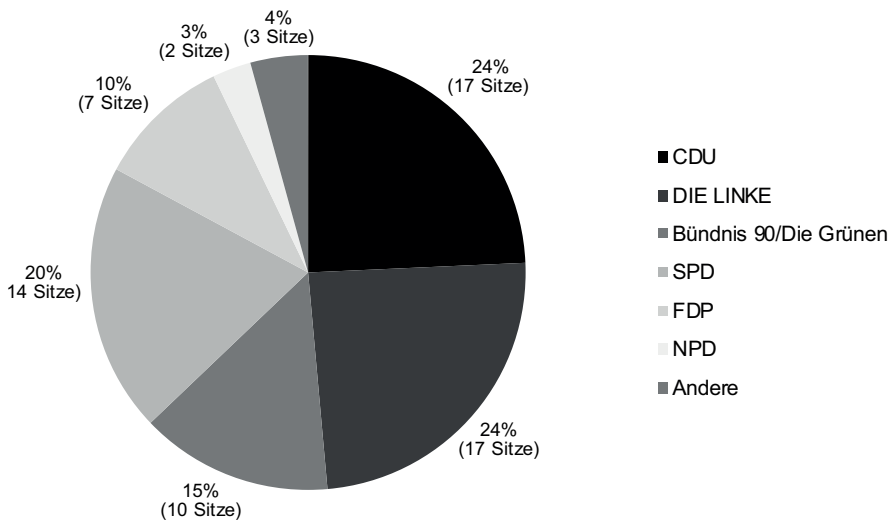
<sup>197</sup> leipzig.de

Abbildung 33: Die vertikale Planungshierarchie in Leipzig



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 34: Sitzverteilung im Leipziger Stadtrat nach Parteien



Quelle: leipzig.de; eigene Darstellung

Die Stadträte beteiligen sich in zwölf unterschiedlichen Ausschüssen, einer davon ist der beratende Ausschuss Stadtentwicklung und Bau.

## **5.2.2 Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen**

### **5.2.2.1 Stadtplanung**

#### **a) Planung**

Das Flächensparziel ist allen bekannt und wird für positiv erachtet, da es das Ziel der Stadt Leipzig verstärkt, möglichst wenige neue Flächen zu erschließen und innerstädtische Brachen wieder zu nutzen. Manifestiert wird dieses Vorhaben in der 2002 getroffenen Leitvorstellung einer Anpassung der Wohnflächen an eine geschrumpfte bzw. stagnierende Bevölkerung. Darüberhinaus sollen im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans bereits ausgewiesene Flächen zurückgenommen werden, um einer weiteren Zersiedelung Einhalt zu gewähren (E13\_2, E13\_6, E14\_2, E14\_4, E14\_6, 14\_36). Ob das Ziel bundesweit realistisch ist, kann nicht eingeschätzt werden (E13\_2). Generell wird die Thematik außerhalb von Leipzig noch nicht allzu sehr beachtet. Eine konkrete Diskussion findet erst dann statt, sobald Flächenmangel herrscht, weswegen sich vor allem Wachstumsregionen hiermit auseinandersetzen sollten (E12\_83, E12\_85). Auf städtischer Ebene erfolgt weniger eine Orientierung am Flächensparziel, denn mehr an den Möglichkeiten einer Reduzierung (E14\_4).

*„es ist natürlich schon das Ziel, diese, den Flächenverbrauch einzuschränken, aber es ist nicht so, dass wir (...) uns an einer gewissen Norm festhalten oder festbeißen, sondern dass wir da vor dem Hintergrund (...) des Stadtentwicklungsplanes Wohnungsbau und Stadterneuerung praktisch versuchen, dort gibt es jetzt Prioritätensetzung, welche Wohnbaugebiete eine Entwicklungspriorität besitzen und welche nicht. Und das ist für uns Flächennutzungsplaner irgendwie so der Maßstab bei der Fortschreibung des zukünftigen FNP der Stadt Leipzig und nicht wirklich so eine Quantifizierung (...) also so gehen wir da nicht ran.“ (E14\_4)*

Aufgrund der angeführten Bestrebungen wird die Flächenpolitik Leipzigs als nachhaltig eingeschätzt, auch weil versucht wird, in der Innenstadt dem Wunsch nach einem Einfamilienhaus nachzukommen. Jedoch wird eine gänzliche Einschränkung der Neubaugebiete abgelehnt, da dies zu einer Abwanderung über die Stadtgrenzen führt (E13\_50, E14\_92). Informationsgrundlage bildet das Wohnungsmarktmonitoring der Stadtentwicklung sowie der Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau, worin alle Wohngebiete und die darin zur Verfügung stehenden Wohneinheiten sowie Wohnungsverkäufe festgehalten werden. Es gibt zudem Auskunft darüber, welche Stadtteile eine starke Nachfrage erfahren, aus welchen abgewandert wird, welche Bevölkerungsstruktur dort herrscht und folglich auch, wo Handlungsbedarf bezüglich einer Attraktivierung oder dem Rückbau von Stadtteilen besteht (E14\_8, E14\_40).

#### **Ursachen und Akteure von Flächenausweisungen im Wohnbereich**

Ursachen einer Flächeninanspruchnahme werden vor allem in den überdimensionierten Flächenausweisungen der eingemeindeten Kommunen nach der Wende gesehen



(E14\_2, E14\_4, E12\_29). Zwar wird angestrebt, unbebaute Flächen wieder zurückzunehmen, da aber die meisten Flächen erschlossen sind, ist dies nicht immer möglich und sinnvoll (E12\_29). Aktuell gibt es kaum noch Neuausweisungen. Wenn doch, gründen diese vor allem auf Angeboten von Investoren oder politischen Versprechen (E14\_90, E12\_33). Jedoch wird auch in der Konkurrenzsituation mit den umliegenden Kommunen wird ein Problem gesehen. Nicht nur, dass Flächen in Leipzig ausgewiesen werden, um Einwohner zu halten. Es wird auch des Öfteren ersichtlich, dass Einwände der Stadt Leipzig bezüglich der Notwendigkeit neuer Flächenausweisungen in den umliegenden Kommunen weggewogen werden. Begründet wird dies immer mit einer positiven Bevölkerungsprognose, welche aber auf ein Abwerben von Leipziger Einwohnern abzielt (E14\_60, E14\_84). In diesem Zusammenhang werden Arrondierungen in Leipzig für selbstverständlich angesehen (E14\_29). Zudem wird dem Regierungspräsidium als Aufsichts- bzw. Genehmigungsbehörde der Bauleitplanung ein mangelnder Vollzug seiner Aufgabe hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bescheinigt.

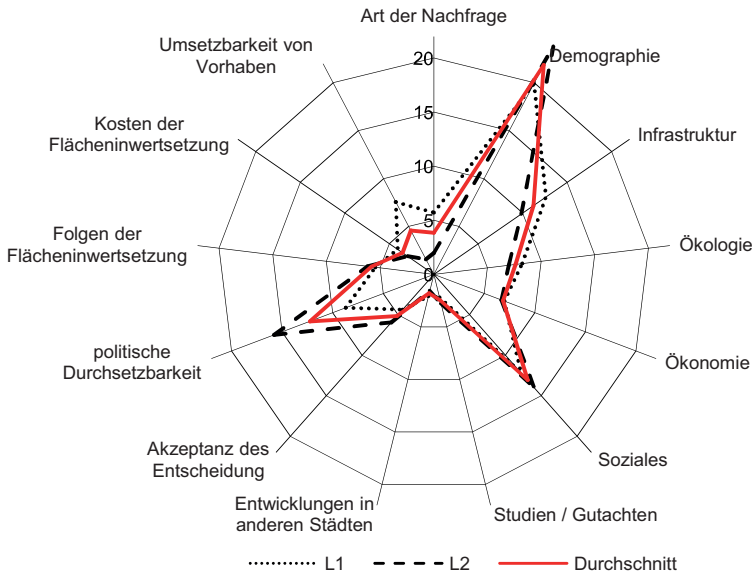
Dem Leipziger Bürger sind nach Ansicht der Stadtplanung die negativen Folgen einer weiteren Zunahme von Flächenausweisungen bewusst. Dies resultiert aus der bereits frühzeitigen Annahme des Schrumpfungsprozesses und der daraus ableitbaren Notwendigkeit einer Innenentwicklung. Vor allem die Teilnahme an vielen Forschungsvorhaben hat zur Sensibilisierung und Anerkennung der Problematik beigetragen, da dadurch eine Vielzahl von Informationen generiert werden konnten (E14\_70). Daraus entstanden ist auch das Leipziger Stadtforum, ein Zusammenschluss von Vereinen und Bürgerinitiativen, welches sich für einen nachhaltigen Stadtumbau einsetzt (E12\_75). Bei Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit zeigt sich jedoch, dass diese Ansicht des Bürgers auch schnell revidiert wird (E12\_77). Fehlt diese Bürgerunterstützung, weisen viele Kommunen auch Flächen aus, um die Außenwirkung einer lebendigen und wachsenden Kommune mit Zukunft zu vermitteln (E14\_70).

*„die schrumpfende Stadt ist teilweise schon wieder zu stark in den Köpfen verankert, also ich, ich nehme auch an so einem EU-Projekt teil als Vertreter der Stadt Leipzig und da ist (...) teilweise schon, wenn man das dann anderen Leuten erzählt mit schrumpfender Stadt so, da bekommt man dann nach dem Vortrag immer so aufmunternde, aufmunterndes Schulterklopfen, so, das wird schon wieder, das wird schon wieder. Aber das ist einfach nicht so schlimm, weil es gibt nicht nur die schreckliche Seite mit Leerstand und unsanierten Gebäude, sondern eben, wie ich schon sagte, Chance ist Grün neu zu gestalten und neue Wohnungsmodelle zu denken.“ (E14\_70)*

### **Determinanten planerischer Entscheidungen bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen- Ergebnisse aus AHP und Experteninterviews -**

In Leipzig dominieren demographische und soziale Faktoren sowie die politische Durchsetzbarkeit planerische Standortentscheidungen für Wohnnutzung (s. Abbildung 35, Tabelle 16). Erscheint ein Vorhaben im politischen Gremium als nicht durchsetzbar, so werden die entsprechenden Überlegungen erst gar nicht weitergeführt (E12\_43). Soziales wird deswegen stark hervorgehoben, um es politisch überhaupt durchsetzen zu können (E14\_70).

Abbildung 35: Bedeutung der Hauptkriterien in planerischen Entscheidungen in Leipzig



Quelle: Eigene Erhebung

Aber auch der Infrastruktur, insbesondere der sozialen, kann eine übergeordnete Relevanz innerhalb von Entscheidungsprozessen zugewiesen werden. Die Bewertung der Planer basiert dabei auf derselben Vorgehensweise wie bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans (E14\_34, E14\_70).

*„Als ich mir das Ranking hier überlegt habe, da habe ich eben an den Stadtentwicklungsplan Stadterneuerung Wohnungsbau gedacht, eben diese drei Kriterien (...) herangezogen werden, um Wohnbaustandorte zu bewerten, eben die vorhandene Infrastruktur, (...) und Demographie, Demographie ist eher so ein, so ein Überthema dann über diesen Stadtentwicklungsplan. Brauchen wir überhaupt noch weitere Wohnbauflächen insgesamt? Wenn man da ein bisschen mehr reinzoomt in das Stadtgebiet, dann ist es natürlich wichtig, die Infrastruktur. Soziales gehört natürlich auch irgendwo dazu, das zu untersuchen: gibt es dort Schulen, Kindergärten, wo dieser Investor einen Wohnbaustandort plant?“ (E14\_34)*

Weitaus geringeren Einfluss üben ökologische Kriterien aus. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der Landschaftsplan bereits als ausreichende Berücksichtigung ökologischer Aspekte bewertet wird und standortsteuernd auf die Wohnflächenentwicklung wirkt (E14\_36).

*„Ja der FNP (...) bezieht sich ja in seinen Aussagen auch auf die, auf die Grundlagenarbeit aus dem Landschaftsplan und stellt eigentlich nur dort Wohnbauflächen dar, wo es auch dann aus ökologischer Sicht sinnvoll ist.“ (E14\_36)*

Bis auf die Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität erhält kein ökonomisches Subkriterium eine erhöhte Bedeutung in planerischen Entscheidungen. Die Entwicklung in anderen Städten ist kaum von Belang, da Leipzig bezüglich der Thematik eine Vorreiterrolle einnimmt und sich deswegen an keiner anderen Stadt orientieren kann (E14\_38). Studien und Gutachten, die Art der Nachfrage sowie die Folgen der Flächeninwertsetzung prägen die Entscheidungen kaum. Die geringe Bewertung der Art der Nachfrage kann darauf zurückgeführt werden, dass nicht die verschiedenen Interessensgruppen Einfluss nehmen, sondern eher die Wohnwünsche (E12\_47, E12\_49). Wenn, dann beeinflussen verstärkt spezifische Studien sowie die Nachfrage von Unternehmen oder Großinvestoren die Standortentscheidung für Wohnen. Weniger die Risiken als die bekannten Folgen beeinflussen die planerischen Flächennutzungsentscheidungen. Der Akzeptanz unmittelbar Betroffener kommt ein erhöhter Einfluss in planerischen Entscheidungen zu. Die Kosten spielen eine untergeordnete Rolle bei Standortentscheidungen, insbesondere die Einmalkosten. Dies wird darauf zurückgeführt, dass es kaum Informationen zu den Kosten der Innenentwicklung gibt (E12\_83).

*„Nicht umsonst ist diese ganze Kostengeschichte bei mir ziemlich weit hinten, weil einfach die, das Wissen darüber nicht da ist und wenn ich das Wissen hätte, würde ich das vielleicht auch anders einordnen in der Planung.“ (E12\_83)*

Bezüglich der Bewertung der Subkriterien werden nur wenige Aspekte von den Befragten explizit stärker gewichtet. Werden sie es, dann bestehen oftmals starke Differenzen zwischen den Befragten. Beispielhaft seien hierfür die Subkriterien der Ökonomie

Tabelle 16: Hauptkriterien (W1) (Leipzig)

Hauptkriterium	L1	L2	Durchschnitt
Art der Nachfrage	5,7	2,0	3,8
Demographie	19,9	23,8	21,9
Infrastruktur	12,6	9,8	11,2
Ökologie	8,2	7,0	7,6
Ökonomie	7,0	6,7	6,8
Soziales	12,2	14,0	13,1
Studien/Gutachten	2,2	2,8	2,5
Entwicklungen in anderen Städten	2,1	1,6	1,8
Akzeptanz des Entscheidung	4,4	5,9	5,1
politische Durchsetzbarkeit	8,7	15,8	12,3
Folgen der Flächeninwertsetzung	5,4	6,2	5,8
Kosten der Flächeninwertsetzung	4,1	2,9	3,5
Umsetzbarkeit von Vorhaben	7,6	1,6	4,6

Quelle: Eigene Erhebung

sowie der Art der Nachfrage genannt. Bei der Bewertung der Hauptkriterien besteht hingegen Einigkeit. Generell kann von einer klaren Linie innerhalb des Gruppenscheidungsprozesses gesprochen werden: Demographie, Soziales, Infrastruktur und die politische Durchsetzbarkeit dominieren die planerische Entscheidung.

Auch in Leipzig schneidet im Rahmen des AHP die Objektsanierung mit großem Abstand als beste Alternative zur Schaffung von Wohnraum ab (s. Tabelle 17). Begründet wird dies damit, dass mit relativ geringem Aufwand ein breites Spektrum der Wohnnachfrage befriedigt werden kann. Unter Objektsanierung wird dabei der Ausbau und die Renovierung von Gründerzeitvierteln, der Rückbau sowie die Umwidmung ehemaliger Fabrikanlagen in Wohnungen subsummiert. Positiv hierbei ist vor allem die Nutzbarkeit der vorhandenen Infrastruktur, welche zugleich Planungssicherheit vermittelt (E14\_24, E12\_35, E12\_39).

Tabelle 17: Ergebnisse des AHP für die Bewertung der einzelnen Standortalternativen (Stadt Leipzig)

Alternativen	L1	L2	Durchschnitt	Ranking
Ausweisung an Siedlungskörper	0,13	0,09	0,11	4
Ausweisung getrennt vom Siedlungskörper	0,11	0,07	0,09	5
Flächensanierung	0,17	0,18	0,18	3
Objektsanierung	0,35	0,45	0,40	1
Verdichtung	0,23	0,21	0,22	2

Quelle: Eigene Erhebung

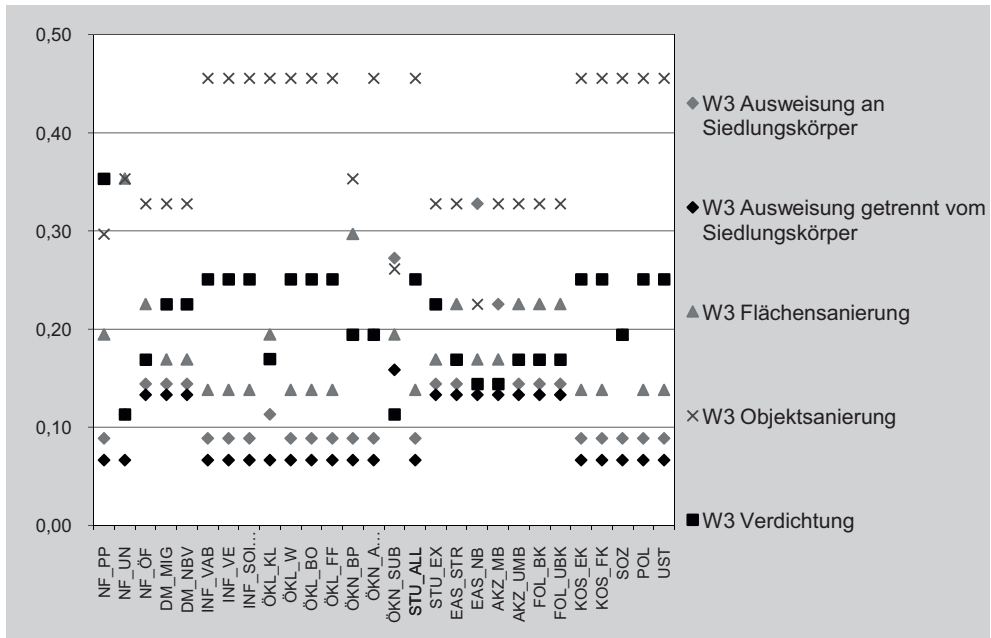
Flächensanierung und Verdichtung sind weitere attraktive Möglichkeiten, machen aber nur in den Stadtvierteln Sinn, in denen auch die entsprechende Nachfrage zu erwarten ist. Aufgrund des bereits vorherrschenden Wohnangebotsüberhangs ist dies derzeit nicht nötig bzw. rentabel (E12\_37).

*„Bauliche Verdichtung, sicherlich in Gebieten, wo auch einfach die Rahmenbedingungen stimmen, wo man auch davon ausgehen kann, dass da auch Leute hinwollen. (...) Flächensanierung ist das gleiche Problem. Ich habe auf einem entspannten Markt in Leipzig immer noch das Problem, was mache ich danach mit diesen Flächen.“ (E12\_37)*

Neuweisungen jeglicher Art erscheinen zur bestmöglichen Erfüllung der Entscheidungskriterien am wenigsten geeignet. Hierbei werden vor allem die betriebs- aber auch die volkswirtschaftlichen Kosten als Risiko eingestuft (E12\_39, E14\_32). Die Anordnung der Alternativen deckt sich, mit einer Ausnahme, mit den Ergebnissen für die einzelnen Befragten sowie mit deren Angaben vorab.

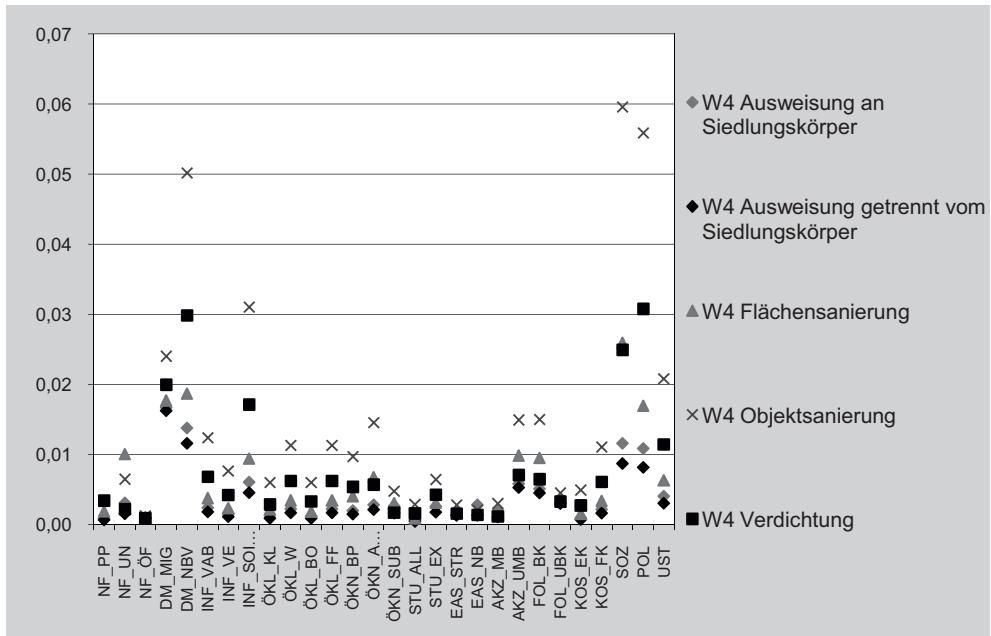
Bei einer Betrachtung der Gewichtung der Alternativen aufgrund ihrer Zielerfüllung der einzelnen Determinanten schneidet erwartungsgemäß die Objektsanierung meist am besten ab, gefolgt von den weiteren Alternativen der Innenentwicklung (s. Abbildung 36). Politische Durchsetzbarkeit wird am ehesten mittels Innenentwicklung erreicht, beziehungsweise wird die Verwaltung sogar dazu gedrängt, diese voranzutreiben (E12\_55).

Abbildung 36: Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) (Leipzig, Durchschnitt alle Befragte)



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 37: Relative Gewichte der Alternativen (W4) (Leipzig, Durchschnitt alle Befragte)



Quelle: Eigene Erhebung

*„Also in Leipzig stimmt das nicht, das hatte ich glaube ich jetzt schon mehrmals anklingen lassen, dass die politische Situation eigentlich in Leipzig eher so ist, dass man von Außen auch als, als Verwaltung dahin gedrängt wird, den Bestand zu erhalten und nicht irgendwie neu zu bauen. Also ist es eher so, dass diese Entwicklung politisch schwierig durchsetzbar ist, einfach aufgrund der Rahmenbedingungen, die gegeben sind.“ (E12\_55)*

In Bezug auf die Nachfrage von Unternehmen oder Investoren und Privatpersonen erscheinen Verdichtung und Flächensanierung gleichbedeutend am attraktivsten. Lediglich Subventionen, Entwicklung in benachbarten Kommunen sowie die Akzeptanz mittelbar Betroffener lässt eine Neuausweisung in Angrenzung an das bestehende Siedlungsgebiet vorteilhafter als die Innenentwicklung erscheinen. Alle drei Kriterien sind jedoch von geringer Wertigkeit im planerischen Entscheidungsprozess (s. Abbildung 37).

Die befragten Gruppenmitglieder sind sich weitestgehend darüber einig, dass die Alternativen der Innenentwicklung – in bekannter Reihenfolge – am besten die Anforderungen der wichtigsten Entscheidungskriterien berücksichtigen. Ein Gruppenmitglied zieht jedoch hinsichtlich der sozialen Aspekte eine Flächensanierung der Verdichtung vor. Hinsichtlich des Stadtklimas wird eine Neuausweisung, angrenzend an den Siedlungskörper, der Verdichtung vorgezogen. Die größten Differenzen zwischen den Befragten herrschen bei der Bewertung der Alternativen auf Basis der Subkriterien bei der Art der Nachfrage und der Ökonomie. Erstaunlich ist auch, dass vielen Kriterien keine eindeutige Bedeutungsrichtung zugewiesen wird. So kann keiner Alternative aufgrund von Kosten, der Akzeptanz oder der Entwicklung in anderen Städten Vorrang eingeräumt werden.

Bezüglich vergangener und zukünftiger Bedeutungsveränderungen der einzelnen Kriterien kommt es zu unterschiedlichen Aussagen (s. Tabelle 18). Auf der einen Seite wird von keinen Bedeutungsveränderungen ausgegangen. Auf der anderen Seite wird der Entwicklung von demographischen Kriterien, der sozialen Infrastruktur sowie dem Erhalt und der Steigerung der Wohnattraktivität, u.a. auch aufgrund stadtklimatischer Gesichtspunkte in den letzten Jahren und auch in Zukunft eine gestiegene Bedeutung zugewiesen. Der Einfluss der Nachfrage auf die planerische Standortwahl hat sich hingegen verringert. Folglich kann zukünftig von einer gleichbleibenden Alternativengewichtung ausgegangen werden.

Tabelle 18: Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Leipzig)

Person	Gibt es Bewertungen von Haupt- oder Subkriterien, welche in den	
	letzten 10 Jahren zugenommen haben?	nächsten 10 Jahren zunehmen werden?
L1	-	-
L2	Art der Nachfrage, Demographie, soziale Infrastruktur, Wohnattraktivität	Ökologie/Klima, Wohnattraktivität, Soziales

Quelle: Eigene Erhebung

## Abwägung

Die durch den AHP gewonnenen Ergebnisse spiegeln die Vorgehensweise im Rahmen der Abwägung wider (E14\_34, E14\_70). Nichtsdestotrotz wird darauf verwiesen, dass die Gegenüberstellung von Kriterien und deren Umfang in der Bewertung von Standort zu Standort variiert. Insgesamt wurde die Durchführung des AHP als sehr komplex bezeichnet. Dennoch verschaffen die Ergebnisse einen bis dato unbekanntem Blick auf das eigene Planungsverständnis (E14\_20, E12\_59, E12\_61, E14\_56).

*„Aber wie gesagt, es hat auch was für sich, wenn man einfach mal sieht, wie, wo legt man persönlich als Planer besonderen, besonderen Wert drauf. Das hat schon seinen Vorteil, bloß man müsste es vielleicht an einer ganz konkreten Fläche machen oder zwei Flächentypen. Also allgemein Wohnen ist schwierig, weil man immer zu viele Rahmenbedingungen auch im Kopf noch hat bei dieser Art Bewertung, also so ist es mir gegangen und auch meinen Kollegen.“ (E12\_61)*

Problematisch hinsichtlich einer Abwägung werden die immer wieder startenden Diskussionen zwischen Politik und Verwaltung aufgrund unterschiedlicher Informationsstände gesehen. Um dem entgegenzutreten, wurden Raubeobachtungssysteme auf Stadtteilebene implementiert (E12\_65). Auch wird darauf hingewiesen, dass Planungen teilweise auch emotional und subjektiv begründet sind, was bis dato jedoch noch zu keinen Diskussionen mit der Politik geführt hat (E14\_59).

*„Aber ich sehe ja, also vielleicht könnte man ein Problem dann sehen, weil alles nicht immer objektiv nachvollziehbar ist, sondern durch diese emotionale Komponente eben dann subjektiv gefärbt ist. Aber auf der anderen Seite, denke ich, erlaubt das sehr viel mehr Flexibilität in Planungsprozessen.“ (E14\_56)*

Daneben gestaltet sich die konsequente Innentwicklung in der Abwägung teilweise als dem Bürger schwer vermittelbar, insbesondere das Thema Rückbau wird dabei sehr emotional diskutiert (E12\_35).

*„Das heißt nicht, dass man dort irgendwie nicht Dinge wegnehmen kann, wegnehmen muss, einfach weil sie wirtschaftlich auch nicht mehr zu halten sind, ist ja nun auch grad Diskussion hier in Leipzig, wir werden dort als Abrissverwaltung beschimpft.“ (E12\_35)*

Eine weitere Einschränkung der Abwägung wird abgelehnt, wiewohl darauf verwiesen wird, dass eine flächensparende Steuerungskraft durch das BauGB sehr gering ist. Dies zeigt auch das Beispiel des Wegwägens der Einwände der Stadt Leipzig als Träger öffentlicher Belange in den umliegenden Gemeinden (E14\_60, E12\_69).

*„Aber gesetzliche Steuerung halte ich für ein bisschen schwierig. Ich finde, BauGB hat ja jetzt schon so ein paar Ansätze gemacht, die sind natürlich sehr schwammig und eigentlich greifen die nicht, glaube ich. Das ist so, so eine Frage, wenn man es macht, dann kann man es.“ (E12\_69)*

## **Gruppenentscheidungen innerhalb der Planung und verwaltungsinterne Prozesse**

Die hohe Übereinstimmung der Bewertungen der Planer gehen mit der planerischen Realität einher, und dies obwohl der Austausch eher informeller und nicht regelmäßiger Art ist (E14\_70, E14\_72, E14\_76). Insgesamt wird ein sehr kritischer Umgang mit der Arbeitsweise der Kollegen gepflegt, um die Objektivität zu erhalten (E14\_100).

*„Und in, in anderen Fällen ist es eben auch so, dass wir dann auch, dass wir gegenüber Kollegen auch dann sehr kritisch sind und nicht nur sagen, das sind, das sind gute Menschen oder auch Freunde. (...) Da versuchen wir und schaffen es auch, Objektivität zu behalten.“ (E14\_100)*

Gegenüber dem Vorgesetzten gibt es kaum Durchsetzungsprobleme von Argumentationen (E14\_60). Verwaltungsinterne Konflikte treten vor allem mit der Bebauungsplanung auf, bei der Frage, ob die Inanspruchnahme kleiner Flächen mit dem Stadtentwicklungsplan Wohnen übereinstimmt oder nicht. Dabei lässt sich aber auch eine Zwiespältigkeit des Umgangs mit kleinräumigen Ausweisungen im betrachteten Bereich erkennen (E14\_78, E14\_100, E12\_57). Bei solchen Kontroversen werden Lösungen auf Amtsleiter- bzw. Dezernentenebene in einem fachlichen Gespräch eruiert. Deren Entscheidungen sind trotzdem meist sehr subjektiv und mit ansteigender Verwaltungsebene auch politisch geprägt. Eine zentrale Rolle wird dem Amtsleiter zugewiesen, da bei ihm der politische Wille auf die nötige Detailkenntnis trifft. Wenn es ihm gelingt, beides argumentativ zu verknüpfen, gestaltet sich eine Durchsetzung beim Dezernenten und gegenüber anderen Ämtern des Dezernats einfach. Bei der Wohnflächenentwicklung kommt es oft auch noch zu einer direkten Einmischung des Bürgermeisters. In Konfliktfällen wird mehrheitlich für den Bürger entschieden (E12\_73, E12\_5, E12\_65, E14\_80, E12\_63). Sollten zwischen den verschiedenen Dezernaten Konflikte auftreten, dann werden die Unterlagen an den Oberbürgermeister weitergeleitet, der diese unter Beratung des Fachausschusses Stadtentwicklung und Bau bewertet (E12\_7, E12\_63).

*„Aber entscheidend ist glaube ich schon der Amtsleiter des Stadtplanungsamtes. Ich glaube, weil (...) er kann auch sich die Detailkenntnis noch holen, ist er auch willig dazu, weil er einfach auch sich die Zeit auch nimmt, aber auf der anderen Seite das auch entsprechend weiter durchsetzt oder auch nicht, über Fachausschüsse, er ist auch im Fachausschuss, stellt das da vor, (...) ich denke das ist vielleicht die Stelle, also wo einfach viele Entscheidungen pro und contra gefällt werden, weil einfach auch die Strategie der FIA zur planerischen Umsetzung liegt halt im Stadtplanungsamt. (...) Ja, und dann natürlich auch der Dezernent, also ich meine, wenn der Amtsleiter den Dezernent nicht überzeugen kann, ist das die gleiche Situation. Und letztlich auch der Oberbürgermeister grade bei solchen Entwicklungen wie neuen Wohngebieten in Bereichen, die wir eigentlich nicht weiter besiedeln wollen jetzt, da ist dann schon so, dass der Oberbürgermeister auch in Einzelfällen sagt das soll jetzt an der Stelle so nicht passieren, aber ich denke mal Amtsleiter und Dezernent sind die entscheidenden Stellen“ (E12\_73)*

## **Stadtplanung vs. Stadtrat?**

Bezüglich der Fragestellung wird die Zusammenarbeit mit dem politischen Gremium als sehr positiv bewertet, da übereinstimmend der Innentwicklung Vorrang eingeräumt



wird. Eher gibt es schon Schwierigkeiten, Neuausweisungen durchzusetzen (E12\_55). Um den Informationsfluss zwischen Politik und Verwaltung noch zu verbessern, erfolgen im Rahmen der Planaufstellung direkte Informationsveranstaltungen in den verschiedenen politischen Lagern. Diese Termine werden sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung begrüßt (E12\_15).

*„Es kann auch vorkommen, das haben wir bei Stadtentwicklungsplänen auch gemacht, dass man um den Informationsfluss zu verbessern auch mal einen Termin bei den Fraktionen macht, das mal im Detail vorstellt. Die Fraktionen machen auch irgendwelche Foren, wo diskutiert wird über bestimmte Themen nochmal, laden also extra ein dazu, ja, also außerhalb des Rathauses.“ (E12\_15)*

Daneben werden die Planungen noch in den Ortschaftsräten der eingemeindeten Kommunen vorgestellt, die die Interessen, welche im Rahmen des Eingemeindungsvertrags festgehalten wurden, vertreten (E12\_9). Folglich findet die Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik nicht nur entlang der klassischen Verwaltungshierarchie statt. Zentral ist aber immer noch der Bauausschuss, in dem sämtliche Planungen vorgestellt und abschließend beraten werden, bevor sie in den Stadtrat gehen. Und dies obwohl per lege der Bauausschuss nur eine beratende Funktion besitzt (E12\_11, E12\_13, E12\_17). Letztendlich wird der Einfluss der Politik auf die Planung als sehr moderat eingestuft (E12\_43).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Eine zentrale Maßnahme zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und um weitere Zersiedelung zu verhindern, wird in der Rücknahme bereits ausgewiesener Flächen in den eingemeindeten Kommunen gesehen. Dies soll im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans geschehen, ist aber nur dann möglich, sofern noch kein Baurecht besteht und somit keine Entschädigungsforderungen von den Eigentümern zu erwarten sind. Denn aufgrund der finanziellen Lage der Stadt ist es unmöglich einen den Entschädigungen entsprechenden Preis zu bezahlen (E14\_2, E14\_4, E14\_92, E14\_94).

*„Aber wir versuchen jetzt mit der Neuaufstellung des FNPs, wo es eben im alten und im neuen Stadtgebiet möglich ist, Wohnbauflächen herauszunehmen und da auf ein gesundes Maß zu gehen. Also es gibt aber auch teilweise Flächen, die schon begonnen wurden zu bebauen und wo wir einfach mit diesen ganzen Potentialen dann leben müssen. Das ist, also, richtig nachhaltig wäre sicherlich was anderes, eben da noch radikaler ranzugehen, aber (...) da besteht über §34 einfach Baurecht (Anmerkung: und es kommt ) dann in der Umsetzung sicherlich zu Entschädigungsprozessen (...). Und eine Stadt, die sowieso ein Defizit hat, also das macht niemand hier im Hause mit, also sozusagen so, ok, wir nehmen die Wohnbauflächen und entschädigen den Eigentümer und haben dafür nur noch Grünland in unserem Portfolio, also das macht auch niemand mit.“ (E14\_92)*

Daneben werden in Innenlagen am Stadtrand Einfamilienhäuser gebaut, um stadtnah die Versorgung mit Einfamilienhäusern gewährleisten zu können. Aufgrund der geringen Bodenpreise wird dies sehr gut angenommen, so dass in manchen Gebieten sogar schon ein Nachfrageüberhang besteht (E14\_6). Um das Thema noch weiter vo-

ranzubringen, gilt es mittels Städtebauförderung die Innenentwicklung, insbesondere die zumeist private Objektsanierung finanziell zu unterstützen. Auch sollte der langfristige monetäre und ökologische Vorteil der Innenentwicklung den Kommunen und dem Bürger transparenter gemacht und anschaulich aufbereitet werden. Denn dieses Informationsdefizit führt oftmals dazu, dass in der politischen und finanziellen Diskussion die Innenentwicklung ins Hintertreffen gerät (E12\_81, E12\_83). Positiv für die städtebauliche Entwicklung wird das Wohnungsmarktmonitoring gesehen, da es als Frühwarnsystem für Viertel mit Einwohnerzuwachs oder -abgang genutzt werden kann. Hierdurch können Fördergelder optimal verteilt werden, in dem Sinne, dass Gebiete ab einem bestimmten Zuwachs nicht mehr gefördert werden müssen, da sie sich als Selbstläufer etabliert haben. Im Gegenzug können die Fördergelder dann an anderen Orten gezielter eingesetzt werden (E14\_40).

### **b) Übergeordnete Verwaltungsebene**

Das Flächensparziel der Bundesregierung wird für positiv erachtet, da es das Ziel der Stadt unterstützt, möglichst wenig neue Flächen zu erschließen und die innerstädtischen Brachen verstärkt zu nutzen (E13\_2, 13\_8).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Vor allem in erkennbar schrumpfenden Kommunen werden oftmals neue Flächen ausgewiesen, da nicht offensiv mit diesem Prozess und dem damit zurückgehenden Flächenbedarf umgegangen wird (E13\_48). Zu optimistische Prognosen nach der Wende für die Kernstadt und eingemeindeten Kommunen haben zu überdimensionierten Flächenausweisungen in Leipzig geführt (E13\_6). Neuen Flächenverbrauch gibt es laut dem Befragten aktuell nicht, vielmehr stellt sich die Frage, auf welchen der vielen bereits ausgewiesenen Flächen eine Erschließung stattfinden soll. Aktuell sind es vor allem die großflächigen, individuellen Wohnwünsche, die dies von Nöten machen. Bevor die Bürger in die umliegenden Gemeinden ziehen, muss diese Form des Wohnens möglich gemacht werden. Jedoch kann diese Art der Nachfrage mittels Stadthäusern immer mehr im Bestand befriedigt werden, obwohl anfangs diesbezüglich große Skepsis bestand (E13\_18, E13\_50, E13\_20).

*„Und die Stadt Leipzig versucht schon möglichst viele in der inneren Stadt ihren Einfamilienhauswunsch erfüllen zu lassen. Und das ist ja dann eher eine positive Geschichte, das sind natürlich keine großen Massen, also die meisten Einfamilienhäuser werden immer noch irgendwo da draußen gebaut, aber es werden doch in der Zwischenzeit ziemlich viele auch in der inneren Stadt gebaut. Und das hat am Anfang auch niemand so richtig glauben wollen.“ (E13\_50)*

Wenn neue Flächen erschlossen werden, dann sollten sie an bestehende Siedlungen anknüpfen, da somit bereits eine Anbindung an die Infrastruktur gewährleistet ist (E13\_50). Innenentwicklung in Form der Flächen- und Objektsanierung hat oberste Priorität in Leipzig. Verdichtung hat aufgrund der Vielzahl an Brachen und sinkender Bevölkerungszahlen nur eine untergeordnete Bedeutung. Zudem sollen alte Verdichtungszahlen nicht wieder erreicht werden (E13\_20).

Bestimmend bei der Frage der Standortbestimmung sind die Nachfragewünsche des Bürgers gekoppelt mit der demographischen Entwicklung, insbesondere der aufgrund des demographischen Wandels erforderlichen Anpassungen der Infrastruktur. Bevölkerungsprognosen als Planungsgrundlage wird skeptisch gegenüber gestanden, da sich diese in der Vergangenheit kaum bewahrheitet haben. Ökologie spielt aufgrund der hohen gesetzlichen Präsenz eine bedeutende Rolle in planerischen Entscheidungen. Ihre Bedeutung wird dabei im Rahmen der Innenentwicklung noch stärker in den Fokus rücken, um z.B. die Altlastenproblematik in den Griff zu bekommen. Ökonomische Gesichtspunkte sind weniger wichtig, da in Leipzig heute nicht vorab für Investoren Baugebiete erschlossen werden (E13\_24, E13\_30).

*„Und Ökonomie, gut, (...) also da spielt bei uns jetzt konkret weniger eine, eine Rolle, weil die Stadt Leipzig nicht wie früher in der Bundesrepublik einfach mal ein Wohngebiet erschließt und wartet, dass dann jemand kommt und baut, sondern es kommen welche und wollen bauen und dann sagt man denen, die sollen erschließen.“ (E13\_24)*

Soziales spielt in der Innenentwicklung, insbesondere bei Stadterneuerungsgebieten eine bedeutende Rolle, um der sozialen Segregation entgegenzuwirken. So sind einige Stadthäuserprojekte in sozialen Brennpunkten angesiedelt, um positive Auswirkungen auf die Entwicklung des Stadtviertels zu erreichen (E13\_28).

*„In dem Sinne, dass wir jetzt ja zum Beispiel auch mit den sogenannten Stadthäusern (...) in Brennpunkte reingehen und sagen, das Gebiet wird stabilisiert, wenn ich dort Eigentümer reinsetze, weil die gucken schon selber, dass das alles einigermaßen ordentlich ist, und dann funktioniert das schon.“ (E13\_28)*

Anderen Städten wird im Entscheidungsprozess nur wenig Beachtung geschenkt, wenngleich ein Austausch im Rahmen des Deutschen Städtetages für wichtig erachtet wird. Der Akzeptanz durch den Bürger wird eine herausragende Rolle bescheinigt. Denn ist diese nicht vorhanden, bestimmt der Eigentümer die Entwicklungspolitik und gewisse Vorhaben werden im Stadtrat nicht mitgetragen (E12\_28). Die Bedeutung der verschiedenen Kriterien variiert dabei von Standort zu Standort (E13\_32).

### **Verwaltungsinterne Prozesse**

Innerhalb der Verwaltung erfolgt die Stadtplanung unter dem absoluten Vorrang der Innenentwicklung. Dies wird von allen in ihrem Handeln berücksichtigt, lediglich in Detailfragen kommt es zu unterschiedlichen Einschätzungen zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen. Die Hierarchien werden als sehr flach bewertet, da alle nach dem gleichen Grundtenor handeln. So kommen kaum direkte Anweisungen des Dezernats in der Planungsgruppe an (E13\_36, E13\_38). Jedoch existieren Konflikte der Stadtplanung mit den Vermarktern städtischer Liegenschaften, da diese aufgrund der Rangfolge basierten Flächenentwicklung ihre Interessen nicht im angestrebten Maße vertreten sehen (E13\_42).

## **Stadtplanung vs. Stadtrat?**

Zwischen dem Stadtplanungsamt bzw. dem Dezernenten und dem Stadtrat kommt es kaum zu flächenpolitischen Auseinandersetzungen (E13\_43). Diese gegenseitige Wertschätzung beruht vor allem auf den von der Planung nachvollziehbar gestalteten Argumenten für oder gegen bestimmte Flächennutzungsentscheidungen. Insgesamt wird das Verhältnis als „konstruktiver Dialog“ bezeichnet (E13\_44).

*„Dass die Stadträte dann schon das Gefühl hatten, dass die Verwaltung nicht einfach was entscheidet, weil sie jetzt den Investor mag oder weil sie den Investor blöd findet, sondern schon an der Sache entscheidet und das nachvollziehbar auch dargestellt hat. Ich glaube wir hatten auch immer das Glück, weiß nicht, ist das der falsche Ausdruck, es geschafft, unsere Vorlagen so zu begründen, dass es nachvollziehbar war. Das hat sich dann einfach so durchgesetzt und ist so geblieben und das war immer ein konstruktiver Dialog, und nicht jetzt so eine konträre Geschichte, dass die Verwaltung was hat und weiß, das wird schwierig, und dann versucht sie das da so durchzutricksen, weil es anders nicht ging. Das war in Leipzig eigentlich nie der Fall.“ (E13\_44)*

Eine restriktive Flächenpolitik wird vom gesamten Stadtrat mitgetragen. So wird auch der angestrebten Rücknahme von bereits im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen übergreifend zugestimmt, jedoch werden vereinzelt Gegenstimmen von Vertretern aus den eingemeindeten Ortschaften erwartet. Diese werden sich aber nicht durchsetzen können (E13\_42).

## **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Primäre Maßnahme zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird in der Rücknahme der überdimensionierten Flächenausweisungen gesehen. Dies kann jedoch nicht im vollen Maße erfolgen, da viele Flächen bereits Baurecht in dem Sinne, dass bereits ein Bebauungsplan aufgestellt wurde, besitzen und somit bei einer Rücknahme nicht leistbare Schadensersatzansprüche auf die Stadt zukommen (E13\_6). Unterstützend bezüglich der Innenentwicklung wird eine Beratung von Flächennachfragern hinsichtlich der Wiedernutzung von Brachflächen bzw. generell bei der innerörtlichen Standortsuche angesehen. Auch sollte bei Eigentümern innerstädtischer Flächen auf realistische Preisvorstellungen hingewirkt werden (E13\_54).

*„Was wir auch machen, ist, ist ja sowas, dass wir versuchen durch Beratung Leuten schmackhaft zu machen auf jetzige Brachflächen zu gehen. Und das ist natürlich eine Geschichte, ja, die nicht so ganz einfach ist, weil bei den Alteigentümern ja am Anfang Preisvorstellungen waren, die das erschweren.“ (E13\_54)*

Die Regelungen des BauGB werden bei entsprechender Anwendung als ausreichend gewertet. Eine dortige, stärkere Verankerung der Innenentwicklung wird nicht unbedingt für zielführender angesehen, sondern eher als moralische Unterstützung für Städte, die sich bereits mit dem Thema auseinandersetzen (E13\_56, E13\_58, E13\_60).

## 5.2.2.2 Stadtrat

### a) Bündnis 90/Die Grünen

Das Flächensparziel wird für sehr anspruchsvoll erachtet, da Planungsprozesse ihrer eigenen Logik folgen und so eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht in einer bestimmten Zeit stattfinden kann. Der Handlungsbedarf wird in Leipzig als hoch eingeschätzt, denn trotz der stagnierenden bzw. schrumpfenden Bevölkerungszahlen werden nicht weniger Flächen in Anspruch genommen. Zudem erfordern die hohen Bodenwerte einen Schutz vor Bebauung. Die Informationen werden aus der Leitungsfunktion der Umweltbibliothek Leipzig gewonnen (E17\_2, E17\_4, E17\_8, E17\_10, E17\_54). Um einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu leisten, wird versucht, bei der Aufstellung von strategischen Plänen aber auch einzelnen Bauvorhaben zu überprüfen, ob die Flächeninanspruchnahme sinnvoll ist (E17\_38).

### Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen

Bundesweit wird die Pendlerpauschale als der Flächenausweitung förderlich angesehen. Auch wird dem Raumordnungsrecht eine geringe Steuerungswirkung zugesprochen (E17\_62). Als bedeutend für die hohen Flächenausweisungen in der Region wird neben der wenig eingreifenden Regionalplanung der starke Konkurrenzdruck zwischen Kommunen um Einwohner und somit Steuereinnahmen gesehen. Dies äußert sich z.B. im Wegwägen planerischer Belange der Stadt Leipzig im Rahmen des Beteiligungsprozesses in den umliegenden Gemeinden. Infolge dessen werden dort oftmals überdimensionierte Flächen für den Wohnungsbau ausgewiesen, welche teilweise infrastrukturell nicht einmal sinnvoll angeschlossen werden können (E17\_14, E17\_62, E17\_64).

*„Wir bekommen ja als Planungsausschuss auch immer die Stellungnahmen der Stadtverwaltung, die die Stadt als Träger öffentlicher Belange bei Bauvorhaben in Umlandgemeinden abgibt, und dort weisen wir als Stadt immer darauf hin, wenn Flächen ausgewiesen werden für Wohnungsbau, die entweder nicht an vorhandene Siedlungsflächen sinnvoll anschließen, die nicht sinnvoll durch den ÖPNV erschlossen werden oder aber einfach vom Umfang her über das normale Wachstum, also den Bedarf der Gemeinde hinaus gehen. Aber letztendlich sind wir dort nur ein normaler Beteiligter und die Abwägung sieht nicht in jedem Falle so aus, wie die Stadt das vornehmen würde.“ (E17\_14)*

Um Wohnraum in Leipzig zu schaffen, soll vornehmlich der Bestand saniert werden. Jedoch kann dies aufgrund der Eigentumssituation kaum von der Stadt gelenkt werden. Eine weitere flächenhafte oder objektbezogene Sanierung aber auch eine bauliche Verdichtung im Sinne einer Aufstockung ist aufgrund des hohen Leerstandes weder sinnvoll noch rentabel. Versteht man diese aber als Schließung von Baulücken, dann ist sie vor allem für Stadthausprojekte geeignet. Neubau individuellen Wohnens in großem Maße am Stadtrand wird aufgrund der vielen innerstädtischen Brachen abgelehnt (E17\_12, E17\_14). Dies wird von Seiten der Grundstückseigentümer aufgrund des Angebotsüberhangs auch immer weniger gefordert (E17\_16), weswegen jene oftmals auch einer Rücknahme von Bauflächen zustimmen (E17\_56). Dabei wird darauf verwiesen,

dass nicht alle in den 1990er Jahren zu viel ausgewiesenen Flächen aufgrund des Tatbestands des Vertrauensschutzes<sup>198</sup> zurückgenommen werden können (E17\_62, E17\_64).

Inwiefern die Bewertung der für relevant erachteten Kriterien die Standortpräferenz der unterschiedlichen Alternativen beeinflusst, kann nicht beantwortet werden. Zurückgeführt wird dies auf die bereits durch die Verwaltung vorgenommene Abwägung zwischen den Kriterien in Bezug auf die Standorte im Rahmen der Erstellung des Stadtentwicklungsplans welche im Abschluss eine Rangfolge der Entwicklung von Standorten für unterschiedliche Wohnformen festlegt. Dies gibt den Weg der wohnräumlichen Entwicklung vor (E17\_18, E17\_20).

*„Da wurde dann zum Beispiel definiert, was dort Kernbestand ist, was konsolidierte Bestände sind, was Umbaubereiche sind, wo man sagt, dort sollte sich eigentlich dann der, der Rückbau auch abspielen und die Umgestaltung. Und dasselbe gibt es auch für das Thema Neuausweisung, da hat man auch die ganze Stadt betrachtet und hat gesagt, das sind Standorte, wo man sich Wohnungsbau vorstellen kann und wo man sozusagen vordringlichen Wohnungsbau hat und das sind Standorte, die für den langfristigen Bedarf erst in Anspruch genommen werden können. Und daran versuchen wir uns im Wesentlichen auch entlang zu hangeln und zu halten. Das heißt aus der Verwaltung intern kommt eigentlich im Wesentlichen in den Stadtrat nur mit Vorhaben, die dort eben auch ausgeführt sind (...). Insofern spielen diese Kriterien jetzt im Einzelnen nicht mehr so sehr eine Rolle, weil es schon ein Gesamtpaket für die ganze Stadt gibt, was man mal durchdekliniert hat.“ (E17\_18)*

Es wird aber davon ausgegangen, dass Infrastruktur sowie Verpflichtungen aus den Eingemeindungen starke Berücksichtigung erfahren haben. Demographischen und infrastrukturellen Belangen sowie den Kosten wird eine zukünftig weiter steigende Bedeutung zugewiesen (E17\_18, E17\_20, E17\_22, E17\_26). Positiv äußert sich diese Rangfolge auch, wenn Anfragen von Eigentümern zur Wohnbebauung in langfristig zu entwickelten Gebieten kommen. Da diese als Hauptakteure der Siedlungsflächenentwicklung gesehen werden, kann deren Bauanfrage auf Basis dieser Gliederung begründet verhindert werden (E17\_24).

*„Also wir haben Flächen, die zum Beispiel im langfristigen Bedarf für Wohnungsbauflächen eingeordnet sind und wo die Eigentümer alle zwei Jahre wieder neu kommen und sagen, wir hätten da ein Projekt und wollen das jetzt in der Form mit Wohnungsbau entwickeln, wo wir dann immer wieder zurückschieben müssen und sagen, will man nicht, ist nicht dran, brauchen wir im Augenblick nicht.“ (E17\_24)*

Der Bürger setzt sich relativ wenig mit der Thematik auseinander, sofern er seinen Eigenheimwunsch erfüllen kann. Flächeninanspruchnahme wird viel mehr als etwas Normales aufgefasst, auch weil die negativen Auswirkungen erst akkumuliert und nicht als einzelne Entscheidung alarmierend wirken. Da er innerhalb Leipzigs kostengünstig

---

<sup>198</sup> Der Tatbestand des Vertrauensschutzes leitet sich aus §48 II VwVfG ab. Hiernach muss dem Bürger gewährleistet werden, dass Vorteile, welche durch Rechtssprechung entstehen z.B. die Wertsteigerung eines Grundstücks durch die Erstellung eines Bebauungsplans, dauerhaft von Bestand sind. Eine Rücknahme ist oftmals nur mit Entschädigungszahlungen zu erreichen.

und mit großer Auswahl seine Vorhaben umsetzen kann, ist für den Leipziger Bürger Flächeninanspruchnahme kein Thema (E17\_48, E17\_72).

### **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Der Stadtrat in Leipzig ist sehr offen für verschiedenste Innovationen. Auch die Umweltvorsorge, u.a. im Bereich des Flächensparens, wird mitgetragen und durch eigens aufgestellte Umweltziele manifestiert. Jedoch zeigt sich, dass in der Realität die Zustimmung zu allgemeinen Zielen nicht immer durchzuhalten ist (E17\_28, E17\_30, E17\_42). Nichtsdestotrotz wird den meisten Anfragen an nachrangigen Standorten eine Absage erteilt (E17\_34). Schwieriger ist es, wenn die Interessen nach Wohnflächenentwicklung durch die Stadträte der eingemeindeten Ortschaften in das entscheidende Gremium getragen werden. Um diesen Konflikt zu lösen, wird immer auf das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung der Kernstadt verwiesen (E17\_36). Wenn doch Neuausweisungen erfolgen, dann nur bei hoher Zustimmung im Stadtrat und nicht im Sinne einer parteipolitischen Profilierung (E17\_42, E17\_40).

Die Anschauung des Stadtrates zur Flächennutzungsplanung ist stark von der Verwaltungsmeinung geprägt und kaum durch politische Positionen. Dies liegt darin begründet, dass aufgrund der planerischen Komplexität Standortentscheidungen ohne erheblichen Aufwand nicht nachvollzogen werden können (E17\_42). Insgesamt wird die Flächenplanung heute als sehr realistisch angesehen und deswegen akzeptiert (E17\_44).

*„Also das Meiste passiert im ganz großen Konsens im Stadtrat, weil das wirklich sehr stark durch die Verwaltungsmeinung vorgeprägt ist, also da gibt es ganz wenig eigene Positionen aus der Politik, also liegt vielleicht auch mit daran, dass es der Politik sehr schwer fällt so große und komplexe Planungen, wie einen Flächennutzungsplan für eine Halbmillionenstadt, auf die einzelne Fläche bezogen, nachvollziehen zu können und begründet anders zu bewerten. Und das ist ja nun ein riesen Aufwand, wenn ich hingehe, zum Beispiel eben einen FNP auseinanderzunehmen und zu sagen, und die Fläche (...) in der Ecke, da bin ich aber nicht der Meinung, dass sie dafür sein soll, sondern dafür. Deswegen wird das zu großen Teilen, also zu mindestens 95%, so hingenommen.“ (E17\_42)*

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Primäre Maßnahme, um den Flächenverbrauch einzudämmen, wird in der Streichung der Pendlerpauschale gesehen. Das bestehende planerische Instrumentarium wird bereits für zielführend erachtet, dieses greift jedoch durch unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten oftmals nicht. Zudem müssten die Genehmigungsbehörden die Flächennutzungspläne hinsichtlich der Begründung neuer Flächenausweisungen genauer analysieren und diese gegebenenfalls auch verwehren (E17\_64, E17\_70).

*„Also ich denke auch mit den jetzigen Instrumenten wäre eine Menge möglich, aber man kann die eben unterschiedlich anwenden und auslegen. Also die Regierungspräsidien oder die Mittelbehörden sind diejenigen, die (...) bewilligen müssen und wenn die sich sehr eng dran halten, dort mal hinzugehen und zu sagen, was ist der für den Eigenbedarf einer Kommune nötige Ausweisung von Wohnbauland, und würden sich ganz strikt darauf beschränken, dann wäre da Vieles nie ausgewiesen worden hier in der Region zum Beispiel und würde heute nicht ausgewiesen werden, aber es wird genehmigt, obwohl das Planungsrecht es her gibt, es nicht zu genehmigen. Insofern liegt*

*(es) oft nicht daran, dass es die Instrumente nicht gibt, sondern die werden aus anderen Gründen nicht angewandt.“ (E17\_70)*

## **b) PDS/Die Linkspartei (Die Linke)**

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitiger Innenentwicklung wird in Leipzig für notwendig erachtet, da es eine schrumpfende Stadt ist. Die mit Neuweisungen verbundenen Probleme gelten als seit Langem bekannt, weswegen deren Reduzierung auch als Ziel der Stadtentwicklung verankert wurde. Dies sollte aber auch für die ganze Region gelten. (E15\_2, E15\_6). Informationen werden aus der beruflichen Tätigkeit in der Baubranche und der langjährigen Position im Bauausschuss gezogen (E15\_38).

## **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Leipzig werden in den überdimensionierten Ausweisungen nach der Wende, vor allem in den nun eingemeindeten, damals suburbanen Gebieten gesehen (E15\_6). Diese wollten durch Zuwanderung eine bestimmte Zentralität erreichen, ohne Rücksicht auf die dafür notwendige infrastrukturelle Ausstattung. Deren Kosten (E15\_44) hat zur Überschuldung vieler Kommunen geführt. Verstärkt wurde die Situation dadurch, dass viele der Wohnbauinvestoren letzten Endes doch nicht bauten. Infolge dessen wurden und werden bereits ausgewiesene, aber noch nicht rechtskräftige Baugebiete in den neuen Stadtteilen zurückgenommen (E15\_6). Jedoch wird auch noch immer auf neu ausgewiesenen Flächen gebaut, was auf den stark verinnerlichten Wunsch nach Eigenheim zurückzuführen ist, welcher in der Vergangenheit mittels der Eigenheimzulage noch verstärkt gefördert wurde. Zudem wurden der Kommune aufgrund der Privatisierung des Bodenmarktes nach der Wende Handlungsspielräume genommen und somit die Flächenwirtschaft verstärkt von Investoren gelenkt (E15\_10, E15\_42).

Alle Alternativen der Innenentwicklung werden für sehr positiv erachtet. Großer Vorteil im Bestand ist das Vorhandensein von Infra- und Sozialstruktur. Vor allem die Objektsanierung sowie die objekthafte Schließung von Baulücken und Flächensanierung werden begrüßt, jedoch sollte letzteres nicht zu Lasten der Aufenthaltsqualität durch den Wegfall wohnortnaher Grünflächen gehen. Bei Neubau im Rahmen der Innenentwicklung kann zudem besser auf die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft eingegangen werden (E15\_8, E15\_12). Insgesamt sollten alle Kriterien einfließen und diese dann situativ gewichtet werden, wenngleich die Ökologie in bestimmten Fällen eine außerordentliche Gewichtung erfahren muss (E15\_20, E15\_22, E15\_32). Die Orientierung an anderen Städten wird als sehr wichtig empfunden, da daraus neue Impulse für Leipzig entstehen können. Jedoch kann dies innerhalb Deutschlands nicht erfolgen, da Leipzig eine Vorreiterrolle in der nachhaltigen Stadtentwicklung einnimmt (E15\_34).

## **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Der Schrumpfungsprozess und die daraus abgeleitete Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Innenentwicklung ist fest im Stadtrat verankert. Diese hohe Bedeutung über alle Parteien hinweg ist vor allem auf die Aufklärungsarbeit



durch die Verwaltung zurückzuführen (E15\_4, E15\_36). Das Einzige, was zu Diskussionen führt ist die Frage, inwieweit Grünflächen in der Stadt etabliert werden dürfen. Dies soll in dem Sinne erfolgen, dass Brachen langfristig umgewandelt werden und so eine bauliche Wiedernutzung zukünftig nur erschwert möglich ist (E15\_12).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Es muss in Zukunft eine vorrangige Aufgabe der Stadt sein, dem Bürger die Vorteile innerstädtischen Wohnens noch mehr zu vermitteln und dabei auf eine über die Stadt gleichverteilte Nachfrage zu achten (E15\_4).

*„Und die Stadt steht in, in der Verantwortung, ich sag mal, alle Stadtteile so attraktiv zu machen, dass sich eben da nicht alle eben nur für einen guten Stadtteil interessieren, sondern unterschiedliche Interessen in unterschiedliche Stadtteile gehen und damit letztendlich auch die Stadt gemeinsam entwickelt wird.“ (E15\_4)*

Das vorhandene Instrumentarium zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme wird für ausreichend erachtet, es muss nur in Richtung einer nachhaltigen Stadtentwicklung konsequent genutzt werden. Dabei wird es als Aufgabe der Regionalplanung und der Regierungspräsidien gesehen, Flächeninanspruchnahme vor allem in kleineren Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion stärker einzudämmen (E15\_44).

### **c) CDU**

Das Erreichen des Flächensparziels wird in den östlichen Bundesländern als einfach eingestuft, da es eine große Anzahl an Brachen gibt. Vor allem hinsichtlich der innerstädtischen Attraktivität und Sicherheit ist es wichtig, diese wieder zu nutzen (E16\_4). Die Innenentwicklung wird von der ganzen Stadt mitgetragen (E16\_34). Informationsgrundlagen bilden das Wohnungsmarktbarometer der Stadt Leipzig und persönliche Erfahrungen (E16\_8).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Als Triebfedern neuer Flächeninanspruchnahme werden die Eingemeindungsverträge genannt. Darin ist die Entwicklung bestehender Ausweisungen aber auch Neuausweisungen festgeschrieben, für welche es geringfügig auch eine entsprechende Nachfrage gibt. Eine Rücknahme ist in vielen Fällen nicht möglich, da Investoren auf Basis des Vertrauensschutzes die Entwicklung der Flächen einklagen können. Folglich wird sie letzten Endes von Politik und Verwaltung mitgetragen. Ausgehend von dem Gedanken der Stärkung der Innenstadt ist die bauliche Verdichtung jedoch als beste Alternative anzusehen. Jedoch werden auch dieser Probleme zugeschrieben. Zu nennen sind hierbei Lärmbelästigung und Staubeentwicklung. Kurze Wege, bereits bestehende Infrastruktur - und somit keine neuen Kosten dafür - lassen diese Alternative und die Objektsanierung erstrebenswert erscheinen (E16\_12, E16\_24, E16\_28). Auch der Leipziger Bürger weiß dies immer mehr zu schätzen, was anhand von Reurbanisierungstrends gerade junger Familien nachvollzogen werden kann. Auch werden vom Bürger die Brachen als attraktiv für diverse Zwischennutzungen angesehen (E16\_36).

*„Wir haben eigentlich eher die umgekehrte Tendenz, dass ehemalige Leute, die rausgezogen sind aufs Land, zurückkehren und ihre Häuser vermieten oder verkaufen, um Wohneigentum in der Stadt zu erwerben. (...) Familien, deren Kinder jetzt größer geworden sind und einfach da der Aufwand zu riesig ist, die Kinder hin und her zu transportieren zu Sport, Musik usw. und dann solche Umkehrwege gesucht werden. Und insofern ist dieser Gedanke sehr, vergleichsweise seltener anzutreffen. Und das bürgerschaftliche Engagement geht vorläufig zu einer Tendenz (...) Flächennutzung von Brachen, sei es für kulturelle Geschichten, (...) oder zum Beispiel Verein Wasserstadt Leipzig, die eben sich für einen Durchstich des Karl-Heine-Kanals stark machen, um die Brachflächen, um den Kanal in Wert zu setzen.“ (E16\_36)*

Neue Ausweisungen in schrumpfenden Regionen werden auf die mangelnde Nutzbarkeit von Brachen zurückgeführt. Neben hohen Kosten zur Altlastenbeseitigung lässt die Lage diese oftmals nicht attraktiv erscheinen (E16\_10, E16\_14). Nichtsdestotrotz bieten sie die Möglichkeit bei innerstädtischer Randlage individuelle Wohnformen zu realisieren und somit im Wettbewerb mit den umherliegenden Kommunen mithalten zu können (E16\_12). Kriterien, die maßgeblich die Standortsteuerung von Wohnflächen bestimmen, sind die Demographie sowie die sozialen Strukturen. Aus der Kombination der beiden kann man die Nachfrage nach bestimmten Wohntypen ableiten. Zusammen mit den Folgen und Kosten wirken sie aktuell und in Zukunft innerhalb der Fraktion entscheidungsbestimmend (E16\_16, E16\_18).

### **Beschlussfassung Stadtrat - Verhältnis zur Verwaltung**

Im Stadtrat wird sehr kritisch mit neuen Flächenausweisungen umgegangen. Zentrale Frage dabei ist immer, ob aufgrund eines gültigen Rechtsanspruches diese Ausweisung stattfinden muss, oder ob das gewünschte Vorhaben nicht auch im Innenbereich realisierbar ist. Ist eine gewisser Rechtsanspruch gegeben, kann sich das Gremium einer Ausweisung nicht verwehren, jedoch wird versucht, deren Ausmaß zu verringern. Über alle Fraktionen hinweg herrscht Einigkeit, dass Innenentwicklung stattfinden muss (E16\_22, E16\_24, E16\_34, E16\_38). Bei der Frage, in welchem Rahmen eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stattfinden soll, wird auf die Arbeiten der Verwaltung verwiesen. Deren Auffassungen sind aber zumeist deckungsgleich mit denen des Stadtrates, so dass von einer guten Zusammenarbeit gesprochen wird (E16\_34). In manchen Fällen handelt die Verwaltung aber zu langsam, da sie immer bis zum Vorliegen bestimmter statistischer Kennzahlen abwartet (E16\_48). Diskussionen gibt es dann, wenn es um die langfristige Nutzung von freien Flächen durch Rückbau und Abriss in der Innenstadt geht. Dabei wird eine dauerhafte Grünflächennutzung abgelehnt, da dies zu einer erhöhten Verlärmung der Stadt führt (E16\_34).

*„Dass im innerstädtischen nicht allzu sehr perforiert wird, das heißt, dass (...) Wohnungen abgerissen werden, nicht da gleich eben Wälder oder so etwas entstehen (...) weil es wäre einfach so, wenn man die erste Reihe wegnimmt, ist die zweite Reihe dann verlärmert und, das ist das eine, und damit wird auch Grundstückswohnfläche abgewertet, das kann es im Gegenzug ja auch nicht sein. Also deswegen ist es auch, oder aus diesem Grunde ist auch aus konservativer Sicht, das Ziel, möglichst dort zu verdichten, wo schon mal gewesen ist und nicht jetzt noch künstlich Grün reinzunehmen, was dann keiner echt nutzt, dann indirekt nutzen aber schon durch dann eine*

*Luftverbesserung, das weiß ich schon, aber es darf kein Flickenteppich sein, das muss verstanden sein, das muss sich auch insgesamt in die Siedlung einfügen.“ (E16\_34)*

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Vor allem mittels einer Verbesserung der Kommunikation der Vorteile einer Innenentwicklung und einem Aufräumen mit den Vorbehalten ihr gegenüber kann sie gefördert werden (E16\_26). Generell würde eine Verringerung der innerstädtischen Grundstückspreise sowie eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Innenbereich das Erreichen des Flächensparziels unterstützen (E16\_40).

### **5.2.3 Zwischenfazit**

Aufgrund der negativen bzw. stagnierenden Bevölkerungsentwicklung ist die Demographie das dominierende Entscheidungskriterium bei planerischen Entscheidungen in Leipzig. Dadurch bedingt sind nicht nur die Innenentwicklung, sondern auch die Rücknahme von bestehenden Flächenausweisungen und der Rückbau planerische Ziele der Stadt Leipzig. Die Umsetzung orientiert sich dabei nicht an einer analogen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wie auf Bundesebene, sondern an den Möglichkeiten, welche in Leipzig vorhanden sind. Die Planer selbst sehen den Schrumpfungsprozess als Chance, Grünflächen in die Stadt zu bringen und neue Wohnungsmodelle einzuführen. Soziale Kriterien nehmen eine wichtige Rolle in planerischen Standortentscheidungen ein, da durch den Schrumpfungsprozess und den Rückbau die soziale Durchmischung erhalten bzw. wieder geschaffen werden soll. Oftmals wird dies von politischer Seite vernachlässigt, weswegen es mit Nachdruck von der Planung erwähnt wird. Die politische und verwaltungsinterne Durchsetzbarkeit spielt des Weiteren eine bedeutende Rolle, denn erst wenn diese nach Einschätzung der Planung gegeben ist, werden planerische Überlegungen weiterverfolgt. Ökologische Kriterien werden im Rahmen des Landschaftsplans berücksichtigt. Der Entwicklung in anderen Städten wird keine Beachtung geschenkt, da Leipzig eine Vorreiterrolle im Bezug auf eine nachhaltige Stadtentwicklung und eine Reduzierung des Flächenverbrauchs zugewiesen wird. Analog zu Dresden spielen auch in Leipzig die Kosten der Flächeninwertsetzung eine geringe Bedeutung in planerischen Entscheidungen. Begründet wird dies auch hier mit der geringen Kenntnis über die Kosten der Innenentwicklung bzw. dem Nichtvorhandensein entsprechender Methoden und entsprechenden Wissens zur Quantifizierung der Kosten. Baulandpreise sind von untergeordneter Relevanz, denn diese sind im Stadtbereich so gering, dass auch dort individuelle Wohnformen generiert werden können.

Die Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur, die hohe Planungssicherheit und die Generierung von einem breiten Spektrum der Wohnungsnachfrage lässt die Objektsanierung als primäre Alternative der Wohnflächenentwicklung erscheinen. Flächensanierung und Verdichtung werden generell für positiv erachtet, jedoch aufgrund des hohen Wohnungsleerstandes nur bei ausreichender Nachfrage angestrebt. Diese positive Bewertung der Innenentwicklung spiegelt auch die politische Durchsetzbarkeit wider. Innenentwicklung wird für am Leichtesten im Stadtrat durchzusetzen erachtet.

Trotz der langfristig hohen Kosten von Neuausweisungen für die Kommune kann eine gänzliche Abkehr hiervon nicht vollzogen werden, da dies zu einer Abwanderung der entsprechenden Nachfrager in umliegende Kommunen führt.

Bezüglich der Planung kann von einem einheitlichen Prozess der Entscheidungsfindung gesprochen werden, wenngleich der Austausch vornehmlich informell und unregelmäßig erfolgt. Der Entscheidungsprozess entlang der Verwaltungshierarchie ist äußerst kooperativ. Planerische Entscheidungen zur Innenentwicklung können mehrheitlich bis zur Dezernentenebene durchgesetzt werden. Interne Konflikte treten vor allem mit der Bebauungsplanung auf. Dabei geht es meist um die Frage, inwiefern die Inanspruchnahme kleiner Flächen am Stadtrand mit dem Stadtentwicklungsplan vereinbar ist. Diese Kontroversen werden zwischen Amtsleiter und Dezernent, teilweise auch unter Einmischung des Bürgermeisters, entschieden. Im Vordergrund steht dabei die Befriedigung des Bürgerwillens.

Die Orientierung und Unterstützung sämtlicher planerischer Bestrebungen zur Innenentwicklung und die geringe Konfliktrichtigkeit in der Umsetzung innerhalb der Verwaltung wird von der übergeordneten Planung bestätigt. Auch wird der Argumentationslinie der Planungsgruppe bezüglich der Priorisierung und Bewertung der Alternativen der Innenentwicklung auf Basis der genannten Kriterien gefolgt. Als dominant bei der letztendlichen standörtlichen Bestimmung ist die Befriedigung des Bürgerwillens, der es durch die Konkurrenz mit den umliegenden Kommunen erforderlich macht, großflächige Grundstücke am Stadtrand anzubieten. Es ist aber ersichtlich, dass die Nachfrage auch immer mehr auf den Innenbereich mittels individueller Wohnformen gelenkt werden kann. Hierbei muss aber Bevölkerungsprognosen skeptisch gegenüber gestanden werden, da diese in der Vergangenheit fälschlicherweise zu enormen Flächenausweisungen geführt haben. Ökologische Belange werden als bedeutend im Rahmen ihrer gesetzlichen Normierung gewertet.

Flächenpolitische Auseinandersetzungen zwischen Stadtrat, Dezernenten und Stadtplanung gibt es kaum. Der Stadtrat trägt mit breiter Mehrheit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und einer Rücknahme bereits getätigter Flächenausweisungen. Analog zu Dresden sollen auch in Leipzig die überdimensionierten Flächen in den Randbereichen der Stadt, deren Entwicklung im Rahmen der Eingemeindungsverträge normiert wurde, zurückgenommen werden. Im Gegensatz zur Landeshauptstadt wird eine Durchsetzung der Rücknahme mit großer Mehrheit erwartet. Dieser „konstruktive Dialog“ zwischen Verwaltung und Stadtrat beruht vor allem auf der gegenseitigen Wertschätzung und der von der Planung nachvollziehbar gestalteten Argumente für oder gegen bestimmte Flächennutzungsentscheidungen. Vergangene Konfliktsituationen gründeten mehrheitlich auf divergierenden Informationsständen. Um dem entgegenzuwirken, wurden Raubeobachtungssysteme auf Stadtteilebene implementiert, Informationsveranstaltungen der Planer im Stadtrat und in den verschiedenen Parteiniederlassungen aber auch in den eingemeindeten Kommunen abgehalten. Letzlich wird der Einfluss der Politik auf die Planung von der Planung als sehr moderat eingestuft.

Positiv wird auch von sämtlichen Parteien des Stadtrates das Verhältnis zur Verwaltung gewertet, was zum einen auf die Offenheit des Stadtrates bezüglich neuer fachlicher Ansätze aber auch auf die Nachvollziehbarkeit planerischen Handelns zu-

rückgeführt wird. Auf Basis langjähriger, positiver Erfahrungen in der Zusammenarbeit von Verwaltung und Stadtrat wird der planerischen Expertise im Rahmen von Flächennutzungsentscheidungen vertraut und mit nur wenigen Ausnahmen auch gefolgt. Die im Rahmen des Stadtentwicklungsplans aufgestellten Präferenzen der Standortentwicklung bilden des Weiteren eine komprimierte und begründete Vorlage für politische Entscheidungen auch gegenüber Eigentümern und Investoren. Folglich sind Flächennutzungsentscheidungen weniger durch parteipolitisches Interesse, als durch die Verwaltungsmeinung geprägt. Dies belegt auch die Tatsache, dass vom Stadtrat die hohe Zustimmung zu einer Innenentwicklung respektive einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf die umfassende Aufklärungsarbeit der Verwaltung zurückgeführt wird. Infolgedessen werden von ihm - wie von der Planung - die nach der Wende ausgewiesenen Flächen in Leipzig und in den umliegenden Kommunen als überdimensioniert aufgrund zu positiver Bevölkerungsprognosen bezeichnet. Bezüglich der Thematik entstehen nur dann Konflikte innerhalb des Stadtrates und mit der Verwaltung, wenn es um die Umwandlung innerstädtischer Brachflächen in dauerhafte Grünflächen geht. Insgesamt wird parteiübergreifend neuer Flächenverbrauch abgelehnt, er kann jedoch bei entstehenden Entschädigungszahlungen und auf Basis der Eingemeindungsverträge von Politik und Verwaltung nicht vermieden werden. Innenentwicklung wird vor allem aufgrund der bereits vorhandenen Sozial- und Infrastruktur und der Anpassungsmöglichkeiten an eine alternde Gesellschaft begrüßt. Dennoch erscheinen aufgrund der hohen Leerstände lediglich die Objektsanierung und die Schließung von Baulücken mittels individueller Wohnformen rentabel. Objektsanierung wird aufgrund der Eigentumsverhältnisse jedoch als eine Aufgabe der Privatwirtschaft angesehen. Insgesamt dominieren somit auch bei politischen Entscheidungen bezüglich des Wohnraums soziale, infrastrukturelle und demographische Determinanten. Die selbst zugewiesene Vorreiterrolle in der Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung trifft jedoch auf konträre Ansichten in den umliegenden Kommunen. Diese versuchen bei einer zu restriktiven Flächenpolitik Leipzigs Einwohner in die umliegenden Kommunen mit noch günstigerem Bauland anzuziehen. Dies hat zur Folge, dass Leipzig auch weiterhin konkurrenzfähige Bauflächen bereitstellt, auch um Zersiedelungstendenzen in der Region entgegenzuwirken.

Reurbanisierungstrends dank günstiger Bauflächen auch für individuelles Wohnen in der Stadt und eine positive Einstellung des Leipziger Bürgers zur Innenentwicklung vereinfachen die Verfolgung des Flächensparziels durch Verwaltung und Politik. Erreicht wurde dieses Bewusstsein durch die kontinuierliche Information und die Teilnahme an verschiedensten Forschungsprojekten, welche eine Vielzahl unterschiedlichster Information generierten. Es wird als wesentliche Voraussetzung für eine Umsetzung der Innenentwicklung gesehen. Denn nur wenn Schrumpfung von allen Beteiligten als Chance aufgefasst wird, ist eine Konzentration auf die Innenentwicklung möglich. Dies wird von der Leipziger Verwaltung und Politik jedoch nur wenigen Kommunen in Deutschland attestiert, da Flächenausweisungen immer mit Wachstum gleichgesetzt werden. Der Widerstand bei einer Rücknahme bereits ausgewiesener Flächen ohne Baurecht wird in Leipzig für gering eingeschätzt, da die niedrigen Baulandpreise, kaum Gewinne für die Grundstückseigentümer generieren. Welche Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente sich aus der Analyse ergeben und ableiten lassen, ist Tabelle

19 zu entnehmen. Dabei wird mehrheitlich der Standpunkt vertreten, dass das vorhandene Instrumentarium an sich schon ausreichend ist, es muss nur immer vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Flächeninanspruchnahme ausgelegt werden.

Tabelle 19: Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Stadt Leipzig)

Stadtplanung	Stadtrat
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzliche Normierung der Rücknahme bereits im Flächennutzungsplan ausgewiesener Flächen unter veränderten Rahmenbedingungen. Hierfür gilt es bei bereits vorhandenem Baurecht auch die Entschädigungspflicht neu zu regeln</li> <li>- Berücksichtigungspflicht der Einwände der Kernstadt für Kommunen im suburbanen Raum im Rahmen des Beteiligungsverfahrens bei der Ausweisung neuer Siedlungsflächen</li> <li>- Gezielter Einsatz der Städtebauförderung zur Unterstützung der Objektsanierung durch Privateigentümer</li> <li>- Quantifizierung der Kosten der Innenentwicklung</li> <li>- Striktere Kontrolle neuer Flächenausweisungen durch die Aufsichtsbehörde</li> <li>- Hervorhebung positiver Effekte einer Innenentwicklung hinsichtlich ökologischer, infrastruktureller und finanzieller Aspekte für Bürger, Kommune und Investoren. Die vornehmliche negative Darstellung des Flächenverbrauchs hemmt das Interesse an der Thematik</li> <li>- Wohnungsmarktmonitoring auf kleinräumlicher Ebene</li> <li>- Kommunale Beratung und Aufklärung von Bürger und Projektentwicklern über die Standorte und Voraussetzungen eines Bauens innerhalb der Stadt</li> <li>- Teilnahme an verschiedenen Forschungsvorhaben mit Bezug zur Thematik, um Bürger und Politik zu sensibilisieren</li> <li>- Bessere Außendarstellung einer Konzentration auf die Innenentwicklung v.a. in schrumpfenden Städten</li> <li>- Interkommunale Zusammenarbeit bezüglich des regionalen Wohnflächenbedarfs zur Abschwächung der Konkurrenz zwischen den Kommunen</li> <li>- Enge Zusammenarbeit zwischen Planung und Politik nicht nur entlang der Verwaltungshierarchie</li> <li>- Stärkung individueller Wohnformen in der Stadt</li> <li>- Verbesserung der Qualität von Bevölkerungsprognosen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rücknahme der Pendlerpauschale</li> <li>- Striktere Kontrolle der Notwendigkeit neuer Flächenausweisungen durch die Aufsichtsbehörde</li> <li>- Vermittlung der Vorteile innerstädtischen Wohnens gegenüber dem Bürger</li> <li>- Konsequente Verfolgung regionalplanerischer Festlegungen, wie die Orientierung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten</li> <li>- Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Vorhaben im Innenbereich</li> <li>- Bessere Außendarstellung einer Konzentration auf die Innenentwicklung v.a. in schrumpfenden Städten</li> <li>- Abstufung von Flächenausweisungen in primär zu entwickelnde Flächen und Reserveflächen</li> <li>- Enge Zusammenarbeit zwischen Planung und Politik nicht nur entlang der Verwaltungshierarchie</li> </ul>

Quelle: Eigene Erhebung

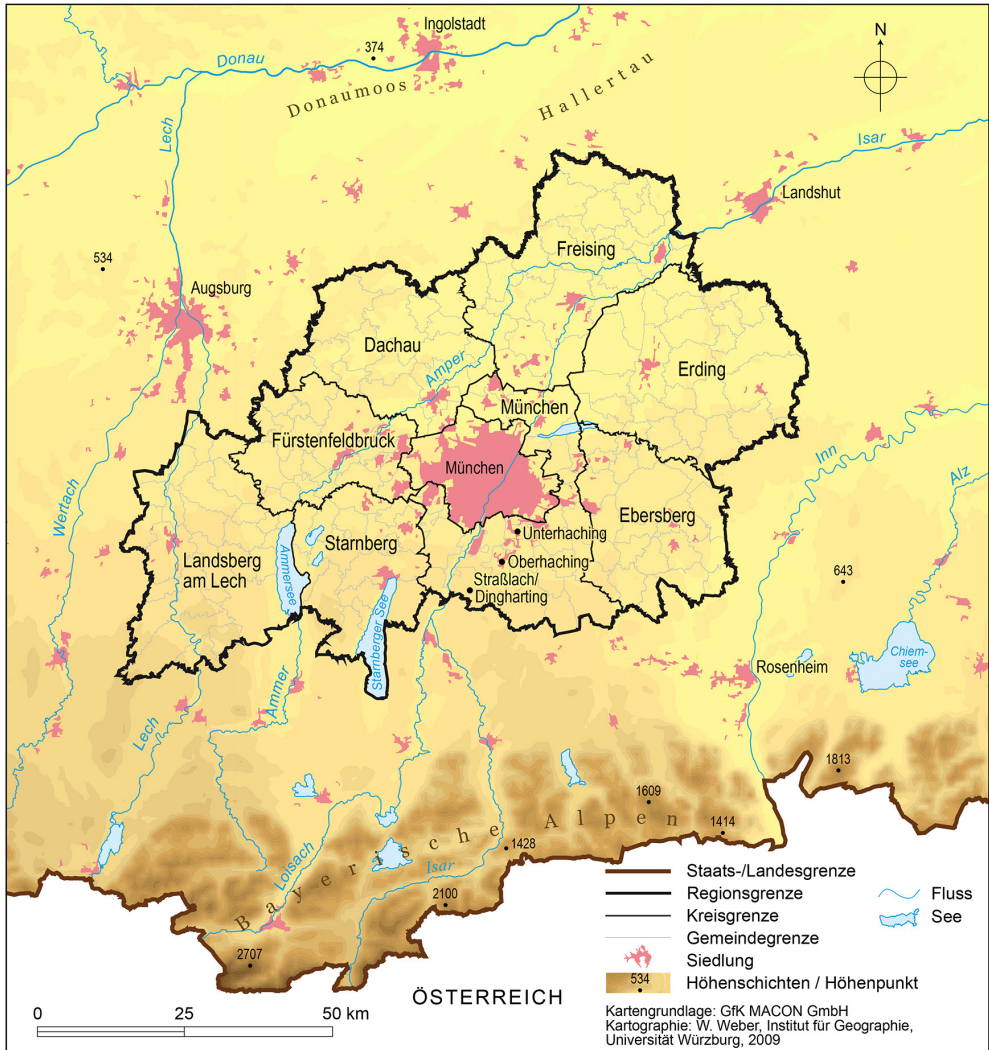
## 5.3 Region München

### 5.3.1 Ausgangssituation

#### 5.3.1.1 Strukturdaten

Zentrum der (Metropol-)Region München bildet die gleichnamige Landeshauptstadt. Die Region setzt sich aus acht Landkreisen<sup>199</sup> sowie der Stadt München zusammen und umfasst 186 Kommunen auf einer Fläche von rund 5.500 km<sup>2</sup> (s. Karte 4). Der Metro-

Karte 4: Übersichtskarte der Region München



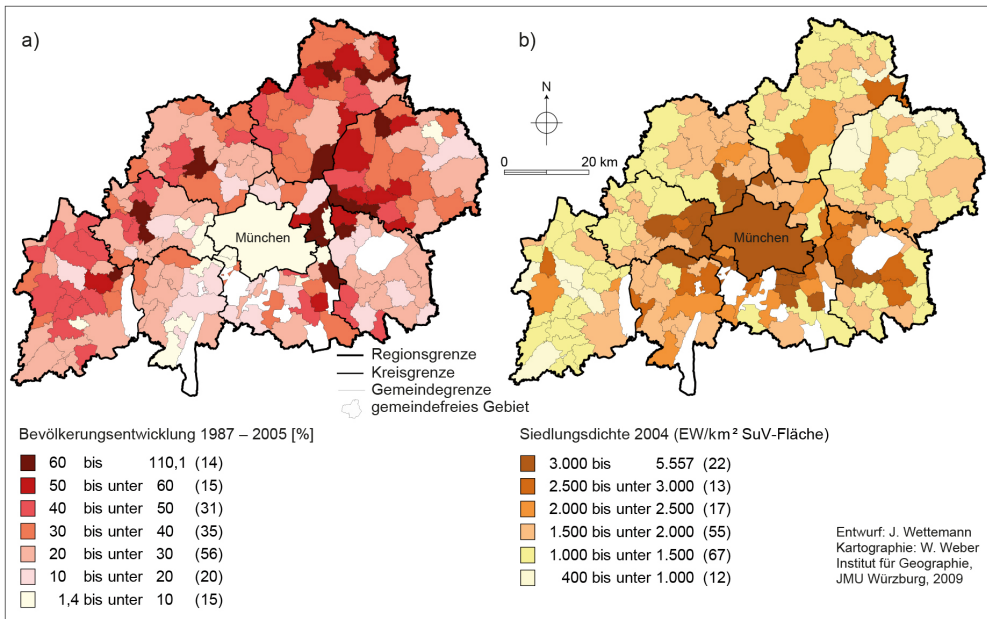
199 Erding, Freising, Dachau, Fürstenfeldbruck, Ebersberg, Landsberg, Starnberg und München (region-muenchen.com)

polcharakter der Region spiegelt sich auch in seiner siedlungsstrukturellen Typisierung wieder: Alle Kommunen sind dem Siedlungsstrukturtyp der Agglomerationsräume zugeordnet, wobei alle Untergruppen vertreten sind<sup>200</sup>. Naturräumlich geprägt ist die Region durch die Flusslandschaften von Isar und Lech sowie im Süden durch ausgedehnte Waldgebiete und Seenlandschaften um den Starnberger See und Ammersee.

### Wirtschaft

Die Region München zeichnet sich durch eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur sowohl im sekundären als auch im tertiären Sektor aus. Kernbranchen sind der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Biotechnologie und die Medienwirtschaft (PÜTZ, 2004, p. 116). Sie gehört zu den am stärksten wachsenden Wirtschaftsregionen in Deutschland. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Region im Zeitraum 1995-2006 um 35% auf rund 48.000 €<sup>201</sup> pro Kopf. 2006 arbeiteten rund 80% der Erwerbstätigen im tertiären Sektor, die Arbeitslosenquote betrug 4,2% (2007: 3,8%; Bayern 2007: 5,3%) (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008).

Karte 5: Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsdichte in den Kommunen der Region München



Quelle: BLFSTAD, 2006, eigene Berechnungen

200 Die acht Untergruppen sind größere Kernstädte (1), Kernstädte (2), Ober-/Mittelzentren und sonstige Gemeinden je in hochverdichteten Kreisen (3, 4) in verdichteten Kreisen (5, 6) und in ländlichen Kreisen (7, 8) (bbr.bund.de/BBR).

201 zum Vergleich: In Bayern wuchs das BIP im selben Zeitraum um 31% auf lediglich rund 33.000 €.



## Bevölkerung

2008 lebten in der Region München 2,6 Mio. Menschen<sup>202</sup>. Die Region verzeichnete aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren einen hohen Bevölkerungszuwachs. Im Zeitraum 1987-2005 nahm die Bevölkerung um 16% (343.000 Personen) zu (BLFSTAD, 2006). Überproportional wuchsen dabei die (nord-)östlichen und westlichen Kommunen im weiteren Umkreis Münchens (s. Karte 5a).

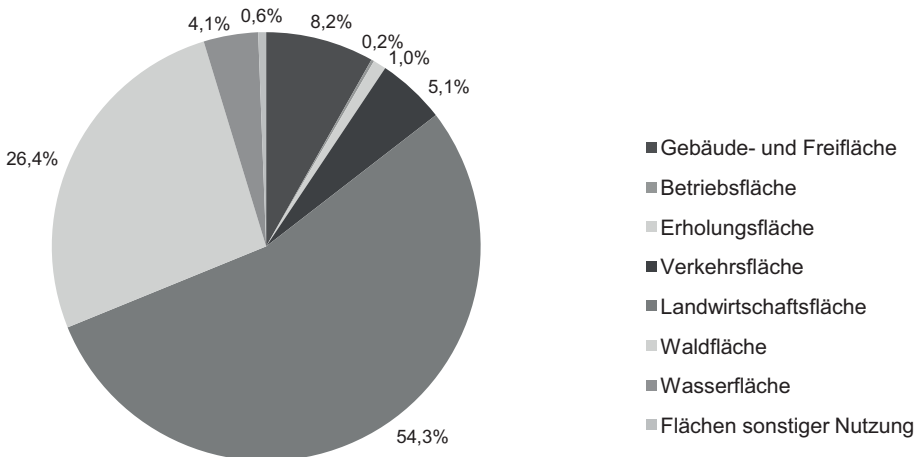
Der Bevölkerungszuwachs resultierte dabei seit 2000 vornehmlich auf Zuwanderungen (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Die Siedlungsdichte in der Region betrug 2004 2.973 Einwohner pro km<sup>2</sup> SuV-Fläche (Region Stuttgart: 3.351). Verdichtet sind neben der Stadt München vor allem die südlichen Gemeinden der Region sowie die Kommunen entlang der Achse von der Stadt München zum Flughafen (s. Karte 5b). Entgegen dem bundesweiten Trend einer sinkenden Bevölkerungszahl gehen Bevölkerungsprognosen für die Region München von einer konstanten, sogar leicht steigenden Bevölkerungsentwicklung aus (2020: 2,7 Mio. Einwohner, BBR 2006; bzw. 2,9 Mio. Einwohner<sup>203</sup>)<sup>204</sup>.

## Flächennutzung und Wohnungsmarkt

Die naturräumliche Lage spiegelt sich auch in der Flächennutzung wieder. Rund 4% sind Wasser- und 27% Waldflächen (s. Abbildung 38).

Die Flächeninanspruchnahme in der Region betrug 2004 rund 16%, die bauliche Nutzung i.w.S. rund 13% (BLFSTAD, 2006). Vor allem die Städte, der suburbane Raum Münchens sowie der Nordosten der Region im Umfeld des Flughafens verzeich-

Abbildung 38: Flächennutzungsstruktur in der Region München 2004



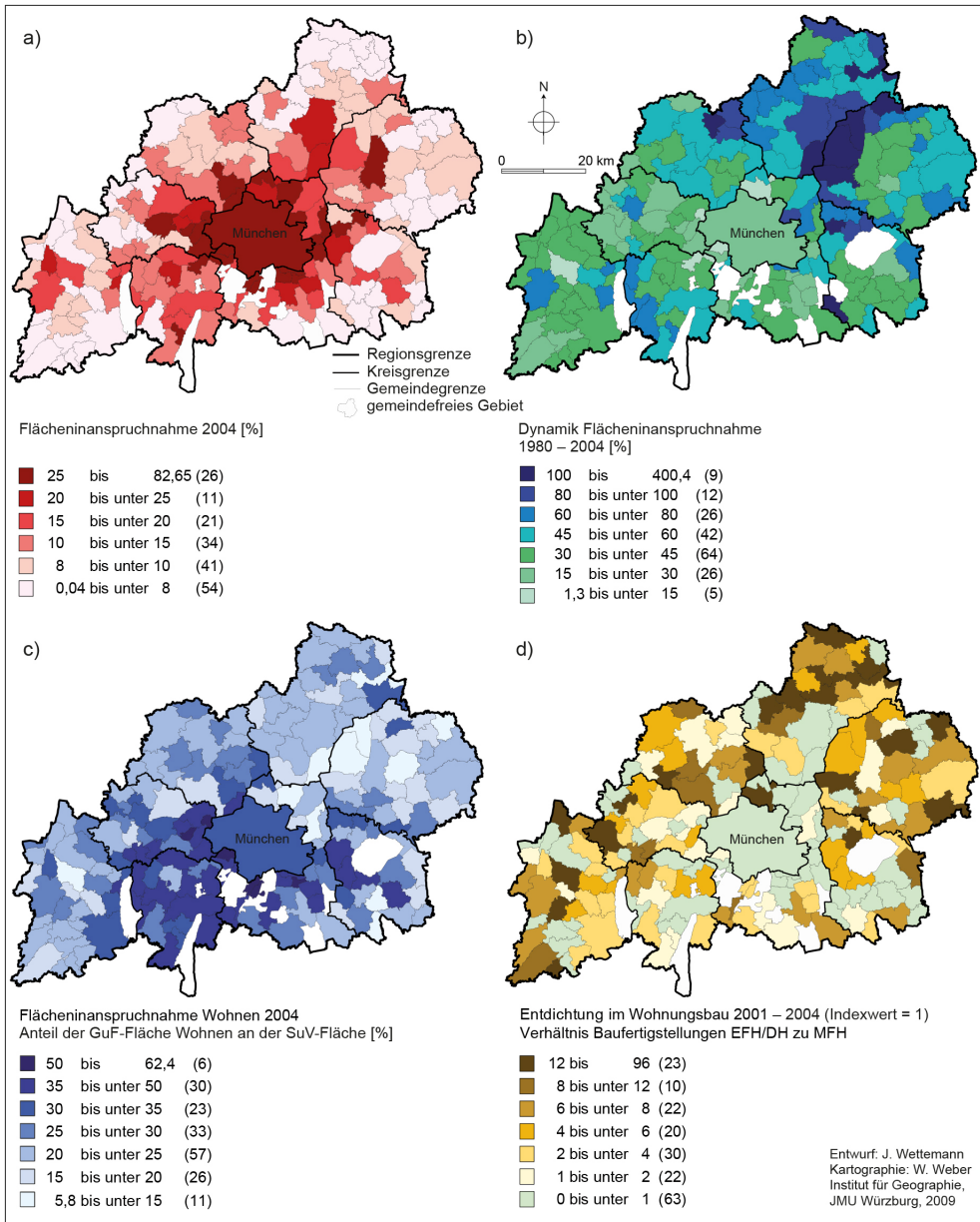
Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; Quelle: Eigene Erhebung

202 statistikdaten.bayern.de

203 statistik.bayern.de

204 im gesamten Freistaat wird von einem Zuwachs von 2% (BBR, 2006) bzw. 1,1% (statistik.bayern.de) ausgegangen.

Karte 6: Indikatoren der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen der Region München



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; eigene Berechnungen

nen eine hohe Flächeninanspruchnahme (s. Karte 6a). Seit 1980 kam es in fast allen Kommunen zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme von insgesamt 37% (23.001 ha). Bedingt durch den Flughafenbau war diese besonders im Nordosten der Region hoch. Daneben ist erkennbar, dass weniger die suburbanen Kommunen Zuwächse verzeichneten, sondern die daran angrenzenden exurbanen Gebiete (z.B. im Osten der Region oder in den Kommunen entlang des Ammersees, s. Karte 6b).

Der Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche betrug 2004 19% (+ 13% seit 1996; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Großflächige Wohngebiete befinden sich vor allem im Süden und Südwesten der Stadt München (s. Karte 6c). Der Wohnungsbestand vergrößerte sich infolge des Bevölkerungsanstieges um 12% (1995-2006) auf 1,3 Mio. Wohnungen, wovon, trotz des städtischen Raums, rund ein Viertel auf individuelle Wohnformen fallen (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Letztere konzentriert sich dabei verstärkt auf die noch gering für Siedlungszwecke in Anspruch genommenen Gebiete in ländlichen Teilen der Region sowie in den begehrten Wohnlagen entlang der Seen (s. Karte 6d). Parallel zum prognostizierten Bevölkerungsanstieg wird auch von einem zukünftig steigenden Wohnungsbedarf ausgegangen. Wohnungsmarktprognosen schätzen bis 2015 den jährlichen Bedarf an Wohnungsneubau auf 15.200 Wohneinheiten, wovon allein die Stadt München ca. 50% verwirklichen will (LH MÜNCHEN, 2006, p. 37f).

### 5.3.1.2 Landesplanerische Rahmenbedingungen

Als ein Ziel der raumstrukturellen Entwicklung Bayerns ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs verankert. Neue Flächeninanspruchnahme wird generell nicht ausgeschlossen. Sie soll lediglich so flächensparend erfolgen, wie es die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume ermöglicht. Flächen sollen effektiv genutzt und alle Einsparpotentiale im Innenbereich (Nachverdichtung, Brachflächenaktivierung, Belegung von Leerständen) berücksichtigt werden. Neuversiegelung soll minimiert, Zersiedelung vermieden und Neubauflächen, wenn möglich, in Anbindung an „geeignete“ Siedlungseinheiten<sup>205</sup> ausgewiesen werden (Z A I 2.4, Z A II 1.3, G BVI 1.1, STMWIVT BAYERN, 2006, p. 17, 21, 56, 85, 194). Die Siedlungsentwicklung soll sich auf bestehende Verkehrsachsen bzw. in Verdichtungsräumen entlang von Entwicklungsachsen konzentrieren (G BVI 1.2)<sup>206</sup>, bandartige Siedlungsentwicklungen sollen jedoch vermieden werden (Z BVI 1.5). Außerhalb von Zentralen Orten<sup>207</sup> und Siedlungsschwerpunkten<sup>208</sup> soll eine

205 Geeignet sind Kommunen, welche eine gewisse Grundversorgung bieten (STMWIVT BAYERN, 2006, p. 192).

206 Weitere landesplanerische Festlegungen sind Raumkategorien (Verdichtungsräume und ländliche Räume) und Entwicklungsachsen (Z A I 1.3, Z A II 3). Verdichtungsräume werden in Stadt-Umland-Bereiche sowie äußere Verdichtungszone (allgemeiner Verdichtungsraum) unterteilt. Ländliche Räume werden in allgemeine ländliche Räume, Stadt- und Umlandbereiche im ländlichen Raum, ländliche Teilräume im Umfeld großer Verdichtungsräume, ländliche Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, sowie das Alpengebiet unterschieden. Das Gebiet der Region München umfasst sowohl Kommunen, welche dem Verdichtungsraum als auch dem ländlichen Raum zugeordnet sind (ebda., p. 16, 23, 62, 73ff).

207 Die Raumstruktur in Bayern orientiert sich an einer vierstufigen Zentrale-Orte Konzeption (Z A II 2.1.3.2, ebda., p. 23).

208 Gemeinden entlang von Siedlungsachsen, welche eine leistungsfähige Ver- und Entsorgungsinfrastruktur und ein leistungsfähiges ÖPNV-System besitzen und in denen eine überorganische Entwicklung mit ökologischen Belangen vereinbar ist. In den Regionalplänen können geeignete Kommunen festgelegt werden (ebda., p. 193f).

organische, also an die Ortsgröße angepasste, maßstäbliche Entwicklung<sup>209</sup> stattfinden (G B VI 1.3), wobei die Kommunen der Nachfrage generell Rechnung tragen sollen (G B VI 2.1). Bei der Bereitstellung von Wohnungen soll insbesondere darauf geachtet werden, dass sie kostengünstig und an die demographischen Veränderungen angepasst sind. Insbesondere sollen Eigentumsanteile erhöht, die Nachfrage Einheimischer befriedigt sowie verdichtet gebaut werden (G B VI 2.2) (STMWIVT BAYERN, 2006, p. 56f, 192ff).

Innerhalb äußerer Verdichtungszonen gilt es, durch bauleitplanerische Maßnahmen und regionale Siedlungskonzepte „Missverhältnissen bei der Entwicklung der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzstrukturen entgegenzuwirken“ (G A I 3.1.2, STMWIVT BAYERN, 2006, p. 17) sowie Suburbanisierung zu vermeiden und ansonsten gezielt zu lenken (G A I 3.1.3). Besonders im Stadt-Umland Bereich von Verdichtungsräumen soll bei der Siedlungsentwicklung auf eine ausgeglichene Altersstruktur sowie Infrastrukturauslastung geachtet werden. Diesbezüglich sollen Kooperationen zwischen den Kommunen stattfinden (G A I 3.2.4, G A I 4.2.3). In ländlichen Räumen im Umfeld von großen Verdichtungsräumen gilt es, der Suburbanisierung zu unterbinden (G A I 4.3.1), Ausgleichsflächen bei der Siedlungsentwicklung zu erhalten und deren Zerschneidung zu vermeiden (Z A I 4.3.2). In den allgemeinen ländlichen Räumen sollen die bestehenden Siedlungen bewahrt und weiterentwickelt werden (G A I 4.1.4) (STMWIVT BAYERN, 2006, p. 17ff).

Generell soll das Naturgut Boden erhalten, geschützt und wenn möglich zerstörte Funktionen z.B. durch Entsiegelung wiederhergestellt werden (G B I 1.1, Z B I 1.2, G B I 2.2.8.2, STMWIVT BAYERN, 2006, p. 26, 29, 101). Durch die Ausweisung von Grünzügen bzw. durch den Erhalt von Grünflächen sollen die siedlungsstrukturelle Gliederung erhalten<sup>210</sup>, das Bioklima verbessert und siedlungsnahe Erholungsmöglichkeiten garantiert werden. Bauliche Maßnahmen sollen in diesen Bereichen unterbleiben, sofern sie diese Funktionen einschränken (G B I 2.2.8.1, G B I 2.2.8.3, Z B VI 1.4, STMWIVT BAYERN, 2006, p. 29, 56, 110, 193). Landesplanerisch wird nicht auf die Ausweisung von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten für Wohnen verwiesen.

### **5.3.1.3 Räumliche Planung auf regionaler Ebene**

Der aktuelle Regionalplan der Region München ist seit 1987 gültig, wurde aber 2002 neu strukturiert. Zentraler Bestandteil zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ist das Siedlungs- und Freiraumkonzept. Ein übergeordnetes Leitbild im Rahmen der Regionalplanung existiert nicht, sondern lediglich Bausteine wurden hierfür entwickelt. Diese thematisieren eine sparsame Flächeninanspruchnahme und eine Wiedernutzung von Brachflächen. Hierzu sollen Kommunen bei der Flächenausweisung kooperieren (REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG DER LH MÜNCHEN, 2006, p. 3f; RPV MÜNCHEN, 2004, p. 2).

Im Regionalplan ist eine langfristig orientierte, ressourcenschonende Flächenentwicklung verankert. Dadurch sollen Standorte für Siedlung, Infrastruktur und Freiraum

---

<sup>209</sup> Die Notwendigkeit einer überorganischen Entwicklung ergibt sich dabei aus dem Bauflächenbedarf aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem Ersatz und der Auflockerung überalterter Wohngebäude, gestiegener Wohnansprüche und Zuwanderung (STMWIVT Bayern, 2006, p. 193f).

<sup>210</sup> Zum Erhalt der siedlungsstrukturellen Gliederung kann auch innerhalb des Regionalplans Trenngrün ausgewiesen werden (ebda., p. 194).

optimiert sowie die regionale Attraktivität erhalten und verbessert werden. Zur Umsetzung des Ziels soll die Innenentwicklung, insbesondere in Form von Nachverdichtung und Flächenrecycling, gefördert werden (G A I 1.2.5, RPV MÜNCHEN, 2002A, p. 1, 8f; G B II 1.1, RPV MÜNCHEN, 2002B, p. 1, 11). Ebenso soll ein kommunales Flächenmanagement zur Flächenvorsorge durchgeführt werden. Die Siedlungsentwicklung und Flächenausweisung soll sich an den Linien und Trassen des ÖPNV sowie der Infrastruktur orientieren und in enger Abstimmung von Wohnungsbau und Arbeitsstätten erfolgen (G A I 2.2.1, RPV MÜNCHEN, 2002A, p. 2, 10, 13; G B II 1.3, B II 1.4, B II 1.5, Z B II 3.1, RPV MÜNCHEN, 2002B, p. 1f, 13). Zur Vermeidung von Zersiedelungstendenzen ist die Siedlungsentwicklung auf die Hauptorte der Gemeinden zu konzentrieren (G B II 1.2). Ferner soll sie im angemessenen Verhältnis zu vorhandenen Siedlungseinheiten sein (G B II 1.3, Z B II 2.1). Lediglich in Zentralen Orten, im Bereich von Entwicklungsachsen und in Orten an geeigneten Haltepunkten des SPNV ist eine darüber hinausgehende Siedlungsentwicklung möglich (Z B II 2.2, B II 3.3, RPV MÜNCHEN, 2002B, p. 1f, 11f, 18f).

In der äußeren Verdichtungszone soll die Suburbanisierung eingedämmt werden, um Flächen zu sparen, aber auch um der Teuerung, den Verdrängungsprozessen und dem zunehmendem Verkehr entgegenzuwirken (G A I 2.1.2, RPV MÜNCHEN, 2002A, p. 2, 12). Durch die Auftragserteilung, Siedlungsgebiete im Stadt-Umland Bereich Münchens abzurunden, werden Neuausweisungen explizit akzeptiert (G B II 4.1.1). Hierdurch sollen die Bereitstellung preiswerter Wohnungen (G B II 5.1.2) sowie eine ausreichende Wohnversorgung der orstansässigen Bevölkerung durch den Einsatz von Einheimischenmodellen gewährleistet werden (G B II 5.1.3). Standortbezogen soll auf gemischte Sozialstrukturen hingewirkt werden (G B II 5.1.4). Siedlungsbänder sind zu vermeiden (G B II 4.1.2) sowie die charakteristische Siedlungsstruktur mit den Rodungsinseln im Süden und Westen der Region zu erhalten (Z B II 4.1.3) (RPV MÜNCHEN, 2002B, p. 2f, 20, 5f, 28f).

Durch die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten soll die Flächenentwicklung gesteuert und die dezentrale Konzentration intensiviert werden (Z A II 3, RPV MÜNCHEN, 2005, p. 6f). Die regionalplanerische Festlegung von Gebieten, welche besonders für eine Siedlungsentwicklung in Betracht (Z B II 2.3) kommen, ermöglicht eine über die eigentlichen Verhältnisse hinausgehende Siedlungsentwicklung. Auch hier sollen bereits ausgewiesene Flächen berücksichtigt werden und eine Neuinanspruchnahme soll flächenschonend und integriert erfolgen. Die Erschließung kann von den Kommunen zeitlich eigenständig bestimmt werden. Durch die Einführung von Orientierungswerten soll in diesen Gebieten in der Nähe von Haltepunkten des SPNV Nachverdichtung erfolgen, wobei diese wiederum flexibel von den Kommunen gehandhabt werden kann (G B II 3.2). Im Regionalplan werden insgesamt 19 Grünzüge sowie 73 trennende Grünbereiche als Ziele ausgewiesen. Bauvorhaben sind dort nur in Einzelfällen möglich (Z B II 4.2.2, B II 4.2.3, RPV MÜNCHEN, 2002B, 3ff). In jüngster Vergangenheit wurde die eingeschränkte Umsetzung dieser Festlegungen bemängelt, da die Summe der Einzelvorhaben zu einer wesentlichen Reduzierung von Grünzügen (z.B. Taufkirchen, Brunnthal) geführt hat (REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG DER LH MÜNCHEN, 2006, p. 13). Landschaftliche Vorbehaltsgebiete überschneiden sich größtenteils mit den regionalen Grünzügen. Außerhalb der Überschneidungen sind sie vor allem im Süden Münchens ausgewiesen<sup>211</sup>.

---

211 region-muenchen.com

## Organisation der Regionalplanung

Regionale Planungsverbände (RPV) sind die Träger der Regionalplanung in Bayern (Art. 5 I 1 BayLplG) und stellen in der Planungsregion München einen Zusammenschluss aller Kommunen, kreisfreien Städte und Landkreise dar (Art. 5 II BayLplG). Somit ist von einer kommunalisierten Regionalplanung zu sprechen. Die zentralen Organe des RPV München sind die Verbandsversammlung, in der alle Landkreise und Kommunen mit einem Verbandsrat vertreten sind<sup>212</sup>, der Planungsausschuss, welcher von der Verbandsversammlung gewählt wird und 30 Personen umfasst<sup>213</sup>, sowie der Verbandsvorsitzende (Art. 7 I, IV BayLplG, s. Abbildung 39). Jedem Verbandsrat wird eine von der Einwohnerzahl abhängige Stimmenzahl zuteil<sup>214</sup> (Art. 7 II BayLplG). Der Vorsitz der Verbandsversammlung und zugleich des Planungsausschusses wechselt alle zwei Jahre zwischen dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München, einem regionsangehörigem Landrat sowie einem Bürgermeister der Regionsgemeinden<sup>215</sup>.

Die Verbandsversammlung beschließt über den Regionalplan und dessen Fortschreibung<sup>216</sup> (Art. 7 III Nr. 3 BayLplG). Der Planungsausschuss berät über die Fortschreibung des Regionalplans und ist u.a. beschlussfähig über Teilfortschreibungen und Stellungnahmen zu raumordnerischen und landesplanerischen Zielen. Die Aufgabe der Geschäftsstelle liegt in der Organisation und Verwaltung der Regionalplanung sowie der Institutionalisierung des Regionalmanagements. Sie wird in Personalunion mit dem Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München geführt<sup>217</sup>. Der RPV ist weisungsbefugt gegenüber dem Regionsbeauftragten bezüglich der Ausarbeitung und Fortschreibung des Regionalplans (Art. 7V BayLplG; GRUBER, 1994, p. 53;<sup>218</sup>). Neben der Regionalplanerstellung ist der Regionsbeauftragte mit der Anfertigung von Gutachten und Vorlagen für die Verbandsversammlung betraut. Formal ist er beschäftigt bei der Regierung von Oberbayern, welche auch die Rechtsaufsicht für die Regionalplanung inne hat. Aufgrund dessen wird er auch als „Bindeglied zwischen Verband und Regierung“<sup>219</sup> bezeichnet. Insgesamt ist von einer starken Dominanz der Landeshauptstadt München innerhalb der Regionalplanung zu sprechen. Der staatliche Einfluss ist aufgrund der institutionellen Zuordnung zur Regierung gegeben, jedoch aufgrund der Weisungsbefugnis des RPVs stark eingeschränkt.

Zusätzlich zur Zusammenarbeit im Rahmen der formellen Regionalplanung existiert eine Vielzahl freiwilliger, themen- und projektbezogener Kooperationen in der Region<sup>220</sup>. Im Rahmen eines MORO-Forschungsvorhabens kam es 2003 zur Gründung der AG „Siedlungsentwicklung im Großraum München“. Darin verpflichteten sich die zehn be-

---

212 zumeist Bürgermeister bzw. Landräte (region-muenchen.com)

213 Neben dem Verbandsvorsitzenden umfasst der Ausschuss zwölf Vertreter der Landeshauptstadt München sowie jeweils 9 Vertreter von Landkreisen und Kommunen (ebda.).

214 Die Stimmenzahl der Stadt München ist auf 40% beschränkt (ebda.).

215 ebda.

216 ebda.

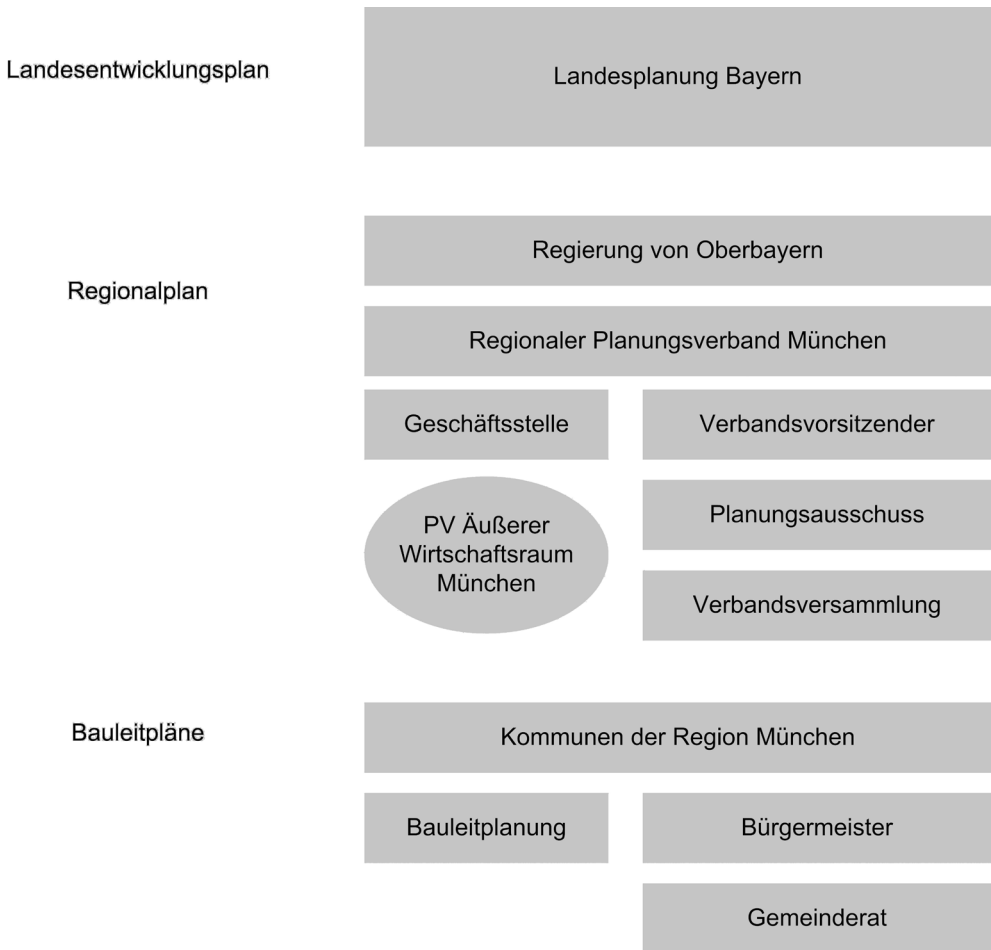
217 Dieser ist kommunaler Zweckverband von fast allen Kommunen der Region München und als ein Dienstleistungsunternehmen zu verstehen, dessen Kernkompetenzen in der Erstellung und Koordination von Bauleitplänen, Beratungs- und Gutachterleistungen für die Kommunen im Verbandsgebiet liegen (region-muenchen.com).

218 ebda.

219 ebda.

220 Pütz (2004, p. 127, 133) bietet hierzu einen Überblick.

Abbildung 39: Akteure der Regionalplanung in der Region München



Quelle: Eigene Darstellung

teiligten Kommunen zu verschiedenen Grundsätzen einer nachhaltigen Flächennutzung<sup>221</sup> und versuchen dieses Ziel durch freiwillige Kooperationen mit verschiedenen kommunalen, regionalen und überregionalen Partnern zu erreichen. Hintergrund der Initiative ist die scheinbar geringe Steuerungskraft formeller planerischer Instrumente (REISS-SCHMIDT, SCHOTT, 2009, p. 31f).

<sup>221</sup> Die Kommunen verpflichten sich zu folgenden Grundsätzen: Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Flächenrecycling und Bestandsverdichtung vor Neuausweisung, kompakte und flächensparende Siedlungsentwicklung, Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Hauptorte, Erhalt und Vernetzung klimatischer Freiflächen, wohnortnahe Einzelhandelsverteilung, Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes sowie die frühzeitige Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit den Nachbarkommunen (REISS-SCHMIDT, SCHOTT, 2009, p. 32f).

### 5.3.1.4 Vorstellung der an der Untersuchung beteiligten Kommunen

#### Landeshauptstadt München

Die Landeshauptstadt München stellt das Oberzentrum der Region München dar und steht im Zentrum mehrerer Entwicklungsachsen (STMWIVT BAYERN 2006, p. 62). Großflächige Grünflächen sind vor allem im Norden und Westen der Stadt vorhanden sowie entlang der Isar (LH MÜNCHEN, 2008). Mehrheitlich haben sie den Charakter von Grünzügen und/oder landschaftlicher Vorbehaltsgebiete. Außerhalb dieser sind weite Teile des Stadtgebiets Bereiche, welche besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommen<sup>222</sup>.

Im Zeitraum von 1980-2004 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme in Höhe von 15%, bei einem Bevölkerungszuwachs von 6% (1987-2005) (BLFSTAD, 2006). 2008 lebten 1,3 Mio. Menschen in der Stadt München<sup>223</sup>. 2004 betrug der Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche rund 72%, der der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche rund 33% (74 km<sup>2</sup>; +4% seit 1996; BLFSTAD, 2006; <sup>224</sup>). Vor allem der Mehrfamilienhausbau dominierte in der Vergangenheit die Baufertigstellungen. Unter der Leitlinie „München kompakt – urban – grün“, mit dem Ziel einer qualifizierten Innenentwicklung, steht die Flächennutzungsplanung (LH MÜNCHEN, 2005, p. 44; LH MÜNCHEN, 2008). Erreicht werden soll dieses Ziel durch eine Erhöhung der baulichen Dichte auf 1,6-2,5 GFZ<sup>225</sup> sowie durch die Wiedernutzung innerstädtischer Brachflächen. Daneben wurde der Zielindikator „Innenentwicklung vor Außenentwicklung im Verhältnis 3:1“ festgelegt (UBA, 2003, p. 243; LH MÜNCHEN, 2008). München trägt den Vorsitz innerhalb der AG Siedlungsentwicklung (REISS-SCHMIDT, SCHOTT, 2009, p. 31f).

#### Gemeinde Unterhaching

Der Siedlungsschwerpunkt Unterhaching liegt im Süden der Stadt München innerhalb des Landkreises München (Z A II 3, RPV MÜNCHEN, 2005, p. 2). Er befindet sich an einer Entwicklungsachse und gehört dem Stadt-Umland Bereich im Verdichtungsraum an (STMWIVT BAYERN, 2006, p. 62). Großflächige Freiräume befinden sich im Nordwesten und Nordosten der Kommune. Die östlichen Freiräume sind zugleich Teile eines regionalen Grünzuges. Im Süden und Nordosten erfolgt eine Abgrenzung zu den Nachbarkommunen durch Trenngrün. Unterhaching ist regionalplanerisch als Bereich ausgewiesen, welcher besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt<sup>226</sup>.

Im Zeitraum von 1980-2004 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme um 43%, bei einem Bevölkerungsanstieg um 25% (1987-2005) (BLFSTAD, 2006). 2008 lebten 22.098 Personen in Unterhaching<sup>227</sup>. 2004 betrug der Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche rund 47%, der der GuF-Wohnen an der SuV-Fläche rund 36% (+8% seit 1996; BLFSTAD, 2006;<sup>228</sup>). Im Zeitraum 2001-2004 dominierte der Mehrfamilienhausbau

222 region-muenchen.com

223 statistikdaten.bayern.de

224 ebda.

225 Generell wird bei einer GFZ von 0,9-2,5 von einer kompakten Bauweise ausgegangen (UBA, 2003, p. 243).

226 region-muenchen.com

227 statistikdaten.bayern.de

228 ebda.



die Baufertigstellungen. Innerhalb eines eigeninitiierten Nachhaltigkeitsberichts setzt sich die Kommune eine sparsame Flächeninanspruchnahme zum Ziel, einhergehend mit einer verdichteten Bauweise, Nachverdichtung sowie einer Minimierung der Versiegelung (GEMEINDE UNTERHACHING, 2006, p. 14f).

### **Gemeinde Oberhaching**

Oberhaching befindet sich im Süden der Stadt München innerhalb des Landkreises München und ist als Siedlungsschwerpunkt festgelegt (Z A II 3; RPV MÜNCHEN, 2005, p. 2) und gehört dem Stadt-Umland Bereich in Verdichtungsräumen an (STMWIVT BAYERN, 2006, p. 62). Oberhaching ist eine Flächengemeinde, welche neben dem namensgebenden Hauptort noch sechs Ortsteile umfasst. Der Hauptort ist als Bereich ausgewiesen, welcher für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommt. Exklusive des Südostens des Gemeindegebietes sind außerhalb der Siedlungen ein Großteil der Flächen Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft, welche teilweise von einem Grünzug überlagert werden. Im Nordosten wurde in Abgrenzung zur Nachbargemeinde Trenngrün festgelegt<sup>229</sup>.

Im Zeitraum von 1980-2004 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme von 43 %, bei einer Bevölkerungszunahme von 40% (BLFSTAD, 2006). 2008 lebten 12.621 Personen in der Gemeinde<sup>230</sup>. 2004 betrug der Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche rund 20%, der der GuF-Wohnen an der SuV-Fläche 41% (+16% seit 1996; BLFSTAD, 2006; <sup>231</sup>). Mehrheitlich wurden in den vergangenen Jahren individuelle Wohnformen gebaut. Der Bürgermeister ist zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen innerhalb des Planungsausschusses der Region München tätig<sup>232</sup> und trägt zusammen mit der Stadt München den Vorsitz in der AG Siedlungsentwicklung (REISS-SCHMIDT, SCHOTT, 2009, p. 31f).

### **Gemeinde Straßlach-Dingharting**

Straßlach-Dingharting ist eine Kommune im ländlichen Raum im Umfeld eines großen Verdichtungsraumes. Sie befindet sich im Münchner Süden innerhalb des Landkreises München (STMWIVT BAYERN 2006, p. 62). Straßlach-Dingharting ist eine Flächengemeinde und umfasst neun Ortsteile. Im Westen und Südosten überschneiden sich Grünzüge und Vorbehaltsgebiete auf dem Gemeindegebiet. Im Nordosten ist ein weiteres Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft ausgewiesen<sup>233</sup>. Im Zeitraum von 1980-2004 kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme von 49%, bei einer Bevölkerungszunahme von 17% (1987-2004) (BLFSTAD, 2006). 2004 betrug der Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche rund 9%, der der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche rund 29% (+ 18% seit 1996; BLFSTAD, 2006;<sup>234</sup>). 2008 lebten in Straßlach-Dingharting 2.913 Personen. In den letzten Jahren wurden vor allem individuelle Wohnformen gebaut<sup>235</sup>.

229 oberhaching.de, region-muenchen.com

230 statistikdaten.bayern.de

231 ebda.

232 region-muenchen.com

233 region-muenchen.com

234 statistikdaten.bayern.de

235 ebda.

## 5.3.2 Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen

### 5.3.2.1 Regionalplanung

#### a) Regionsbeauftragter/Regierung von Oberbayern

Das Flächensparziel wird für sehr wichtig erachtet, wenngleich seine Erreichung eher unrealistisch ist (E18\_2, E19\_3). In Anlehnung an landesplanerische Ziele gilt es in der Region München Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und brachliegende Flächen wieder zu nutzen (E18\_6, E18\_8, E18\_10). Informationsgrundlage bilden das Landesentwicklungskonzept und Fachbeiträge, welche von Expertengremien oder Institutionen eingeholt werden. Insgesamt wird die Regionalplanung in München als nachhaltig angesehen, jedoch deren Verwirklichung auf kommunaler Ebene nur teilweise (E18\_58, E19\_4).

*„Die RP versucht nachhaltige Ziele und Grundsätze zu formulieren. Die Entwicklung, so wie sie abläuft könnte nachhaltiger sein, entspricht nicht 1:1 dem, was eigentlich der Regionalplan sich wünscht. Das ist so.“ (E18\_58)*

#### Ursachen und Akteure von Flächenausweisungen im Wohnbereich

Ursachen der Flächeninanspruchnahme werden maßgeblich in der kommunalen Umsetzung der Eigenentwicklung gesehen. Denn viele Kommunen wollen nicht nur bei einer tatsächlichen Eigenentwicklung bleiben (E18\_12, E18\_18) und definieren diese deshalb zu positiv gegenüber der Regionalplanung (E18\_50). Ziel ist ein Bevölkerungszuwachs und die damit ansteigenden Steuereinnahmen der Kommune. Jedoch auch Eigeninteressen von Mitgliedern des Gemeinderats (z.B. Grundstückseigentümer) begünstigen Flächenausweisungen (E18\_502, E19\_58). Verstärkt wird dieses Verhalten durch interkommunales Konkurrenzdenken, um die höchsten Steuereinnahmen (E19\_6).

*„Unter Umständen definiert die Entwicklung der Bürgermeister, der gerade dabei ist ein größeres Wohnbaugebiet auszuweisen und (...) wird das unter Umständen anders definieren, als vielleicht ein Planer. Aber grundsätzlich denke ich (...) sollte man in der Tat jeder Kommune ein gewisses Maß an Entwicklung zugestehen. Und ich denke es wäre vermessen zu sagen, die Kommune X ihr habt euer Soll ausgeschöpft, ab sofort geht nichts mehr. Also das glaub ich ist sicherlich der falsche Weg. Also gewisse Eigenentwicklung (...) mit der Planungshoheit bedeutet, (...) dass jede Gemeinde das macht was ihr gerade in den Sinn kommt und lustig ist, sondern Planungshoheit kann auch bedeuten, dass diese Planungshoheit gewissen Schranken und Vorgaben unterworfen ist. Und da muss man halt versuchen, beides (...) im richtigen Gewicht zu halten.“ (E18\_50)*

Den Bürgern der Region München wird eine geringe, wenn auch zunehmende Aufmerksamkeit für die Thematik zugeschrieben (E18\_56, E19\_74). Aufgrund der in der jüngsten Vergangenheit stark angestiegenen Flächeninanspruchnahme und daraus schon erkennbaren negativen Auswirkungen wird dieses Problembewusstsein in Zukunft noch weiter zunehmen und ein entsprechender Handlungsdruck gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern aufgebaut (E18\_56). Erst dann wird das Flächenausweisungsverhalten der Kommune hinterfragt und schließlich geändert werden. Nicht zuletzt deshalb, weil bis dato Flächenausweisungen mit etwas Positivem behaftet sind (E18\_72).

„Aber letztendlich wirklich sein eigenes Tun zu hinterfragen tut man doch nur, wenn irgendwo der Schuh drückt. Das ist vielleicht auch ganz menschlich. Politiker sind halt auch Menschen und die haben dann halt noch politische Interessen, sie wollen wiedergewählt werden und versuchen dann auch vermeintliche Wohltaten zu vollbringen.“ (E18\_72)

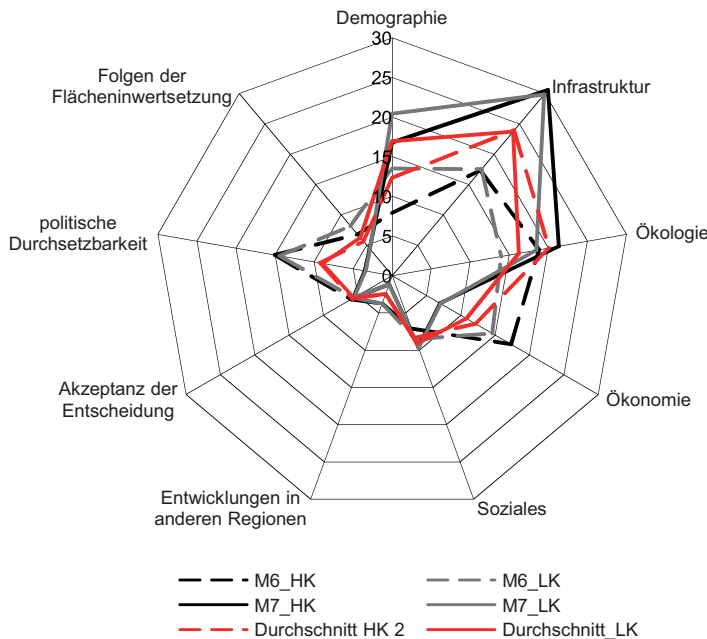
Einschränkend wirkt hierbei, dass auch in Zukunft die bevorzugte Wohnform das Einfamilienhaus am Orts-, respektive Stadtrand sein wird und entsprechende Ausweisungen gefordert werden (E19\_74).

### Determinanten planerischer Entscheidungen bei der standörtlichen Steuerung von Wohnflächenalternativen - Ergebnisse aus AHP und Experteninterviews -

Planerische Entscheidungen zur Lenkung der Flächennutzung durch Wohnen werden in der Region München sowohl in Kommunen in hochverdichteten als auch in ländlichen Kreisen in Agglomerationsräumen vornehmlich durch infrastrukturelle Belange beeinflusst (s. Abbildung 40, Tabelle 20).

Dies ist auf die Zielsetzung einer Konzentration der Wohnbebauung entlang von Verkehrsachsen zurückzuführen. Die Umsetzung des Ziels ist aber nur mäßig erfolgreich, da die Bodenpreise in diesem Bereich sehr hoch sind. In Folge dessen kommt es zu einer Bevölkerung der Achsenzwischenräume mit geringeren Bodenpreisen. Denn selbst unter Berücksichtigung der hierbei höheren Mobilitätskosten ist es immer noch günstiger dort zu wohnen (E18\_12, E18\_20).

Abbildung 40: Bedeutung der Hauptkriterien in regionalplanerischen Entscheidungen in der Region München getrennt nach Raumstrukturtypen



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

„Also die Hauptursache, die seh ich in den Bodenpreisen. Also wir haben die grundlegende Zielsetzung Wohnbebauung da hin zu bringen, wo auch der Nahverkehr ist (...). Andererseits sind natürlich genau diese Flächen, die Flächen, wo die Bodenpreise sehr hoch sind. Und die Zwischenräume, die Räume, wo die Bodenpreise vergleichsweise gering sind. Und da schaut dann natürlich jeder auf seinen eigenen Gelbeutel und die Leute drängen dann halt (...) in Zwischenräume und umgekehrt gibts in den Zwischenräumen in den Gemeinden natürlich auch Bauland und entsprechende Flächen. (...) Da gibts ja auch Untersuchungen hier in der Region München, (...) Siedlungsentwicklung und Mobilität, wo also versucht wird mal die hauptsächlich realen Kosten an verschiedenen Standorten aufzuzeigen und (...) die Bodenpreise (...) in der Landeshauptstadt München selbst, aber auch entlang der S-Bahn Haltepunkte sind derartig hoch, (...) dass wenn ich Mobilitätskosten und Wohnkosten aufaddiere (...) sich die Situation zwar ein bisschen ausgleicht, aber die Zwischenräume immer noch günstiger wegkommen wie dann München, die Landeshauptstadt, oder an einem S-Bahn-Haltepunkt.“ (E18\_12)

In hochverdichteten Kreisen sind zudem ökologische Belange von großer Bedeutung. Insbesondere der Schutz von Flora und Fauna sowie der Grund-/Hochwasserschutz werden hervorgehoben (s. Abbildung 41). Dies kann auf die hohe Bedeutungszuweisung der Ökologie im Landesentwicklungsprogramm zurückgeführt werden, wonach ihr in Konfliktfällen Vorrang einzuräumen ist (E19\_16). Demographische und ökonomische Kriterien sowie die politische Durchsetzbarkeit sind weiterhin wichtig, wenn auch mit einigem Abstand. Bedeutsam sind hierbei die Migration sowie monetäre Anreize für regionalplanerische Entscheidungen.

Wesentliche Kriterien bei Kommunen in ländlichen Kreisen sind neben der Infrastruktur die Ökologie und Demographie. Auch hier kommt dem Schutz von Flora und Fauna sowie dem Grund-/Hochwasserschutz eine hervorzuhebende Rolle zu. Aus

Tabelle 20: Hauptkriterien (W1) (Region München)

Hauptkriterien	M6 HK	M7 HK	Durchschnitt HK	M6 LK	M7 LK	Durchschnitt LK
Demographie	7,9	16,8	12,4	13,5	20,4	17,0
Infrastruktur	17,3	30,5	23,9	17,5	29,8	23,7
Ökologie	18,8	21,4	20,1	14,0	18,5	16,2
Ökonomie	17,3	7,0	12,2	14,6	7,1	10,8
Soziales	7,1	9,6	8,3	8,5	9,7	9,1
Entwicklungen in anderen Regionen	3,7	1,2	2,5	3,7	1,2	2,5
Akzeptanz der Entscheidung	6,0	5,6	5,8	5,6	5,5	5,6
politische Durchsetzbarkeit	15,0	3,5	9,3	14,4	3,4	8,9
Folgen der Flächeninwertsetzung	6,8	4,4	5,6	8,2	4,3	6,2

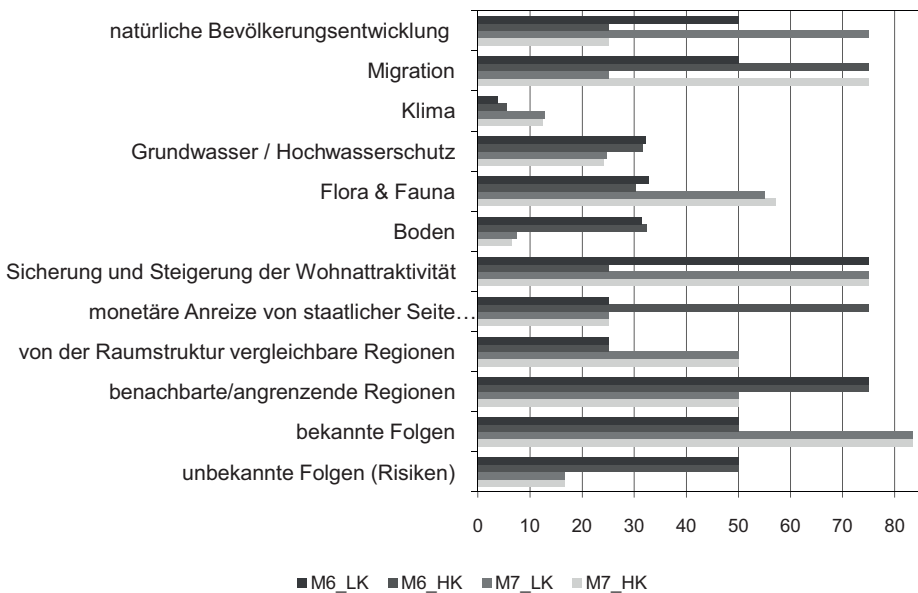
(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 41 lässt sich folgern, dass der demographischen Entwicklung in ländlichen Kommunen gegenüber Kommunen in hochverdichteten Kreisen eine erhöhte Bedeutung zukommt, wobei in ersteren die Subkriterien keine Bedeutungsunterschiede aufweisen. Ökologische Aspekte hingegen werden in ländlichen Kreisen niedriger bewertet, was auf die erhöhte Schutzerfordernis in hochverdichteten Kreisen zurückzuführen ist (E18\_20). Weiterhin bedeutsam, jedoch untergeordnet, sind ökonomische und soziale Aspekte sowie die politische Durchsetzbarkeit.

Generelle von geringer Bedeutung für die regionalplanerische Entscheidung sind die Akzeptanz der Entscheidung, die Folgen der Flächeninwertsetzung sowie die Entwicklung in anderen, insbesondere vergleichbar strukturierten Regionen. Demographie und Ökologie sind folglich die einzigen Kriterien, welche sich in der Bewertung zwischen den Strukturtypen unterscheiden.

Diese übergeordneten Aussagen repräsentieren mehrheitlich auch die Einzelaussagen der Befragten, wenngleich von einem Befragten die wichtigsten Kriterien verstärkt in den Bewertungen hervorgehoben werden. Bewertungsunterschiede zwischen den Befragten mit Auswirkungen auf die inhaltlichen Aussagen existieren hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit und der Ökonomie in beiden Strukturtypen. Diesen wird von einer Seite in beiden Strukturtypen eine gleichhohe Bedeutung konstatiert und erhält somit eine der Ökonomie und Ökologie gleichzusetzende Position bei der regionalplanerischen Entscheidung über die Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen. Diese erhöhte Bedeutung der Ökonomie im ländlichen Raum wird auf dessen im LEP verankerte Weiterentwicklung zurückgeführt, mit der Folge, dass ökonomische

Abbildung 41: Bewertung der Subkriterien (Region München)



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

mische Interessen in einigen Fällen auch die ökologischen Belange dominieren (E19\_40, E19\_42).

In der Bewertung der Subkriterien bezüglich der verschiedenen Strukturtypen als auch zwischen den Befragten existieren nur vereinzelt Unterschiede (s. Abbildung 41). So wird in ländlichen Kommunen vermehrt die natürliche Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt, während es in Kommunen in hochverdichteten Kreisen mehr auf die räumliche Bevölkerungsdynamik ankommt. Auch beeinflussen in hochverdichteten Kreisen vermehrt die Sicherung und Steigerung der Wohnqualität als Subventionen planerische Entscheidungen bezüglich einer Lenkung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen. Diese Bewertung lässt sich auf die Ambitionen der Region als Standort mit der höchsten Wohnqualität zurückführen (E18\_20).

Einigkeit ist auch dahingehend vorhanden, dass ökologische Belange nicht unterschiedlich zwischen den Strukturtypen zu bewerten sind. Wichtigstes Kriterium ist hierbei der Schutz von Flora und Fauna, was in Zusammenhang zur naturräumlichen Lage mit einer Vielzahl von Siedlungen in Rodungsinseln zu sehen ist. Jedoch unterscheiden sich die Befragten in Bezug auf die Bedeutung der Kriterien Boden und Klima. Keine Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Bedeutung der Subkriterien, der Folgen der Flächeninwertsetzung und der Entwicklung anderer Regionen.

Insgesamt ist auf der regionalplanerischen Ebene in München von weitestgehend übereinstimmenden Bewertungen auszugehen. Einziger Konfliktpunkt ist in der unterschiedlichen Bewertung der Bedeutung der politischen Durchsetzbarkeit in planerischen Entscheidungen sowie dem Zusammenspiel von Ökonomie und Ökologie zu sehen. Interessant ist, dass zwischen den verschiedenen Raumstrukturtypen nur kaum von der Richtung der Gewichtung verschiedener Belange abgewichen wird. Dies wird damit begründet, dass die Bewertung der Belange übereinstimmt, lediglich die Ausgangssituation zwischen den Kommunen unterschiedlich ist: Städtische Kommunen müssen aufgrund bereits hoher Ausweisungen eher sparsamer mit ihren Flächen umgehen als ländliche Kommunen (E18\_26).

Im Ergebnis des AHP erscheint mit Abstand eine positivplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung am attraktivsten, gefolgt von der Negativplanung (s. Tabelle 21).

Tabelle 21: Ergebnisse des AHP für die einzelnen Alternativen in verschiedenen Raumstrukturtypen (Region München)

Alternativen	Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen				Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen			
	M6	M7	Durchschnitt	Ranking	M6	M7	Durchschnitt	Ranking
Ausweisung eines Bereiches, „der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt“	0,43	0,41	0,42	1	0,45	0,35	0,40	1
Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,29	0,34	0,31	2	0,28	0,30	0,29	2
keine Festlegung der Nutzung	0,27	0,25	0,26	3	0,28	0,22	0,25	3

Quelle: Eigene Erhebung

Die Positivplanung wird als ein Angebot an die Kommunen zur optimalen Siedlungsentwicklung gesehen, um dem mit einem rein negativplanerischen Instrumentarium verbundenen Charakter einer Verhinderungsplanung etwas entgegen zu setzen. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass eine Siedlungsentwicklung mittels dieser Zielsetzung an anderer Stelle nicht verhindert werden kann (E18\_16, E18\_30, E19\_18, E19\_24, E19\_32). So zeigt sich, dass Gemeinden, auf deren Gebiet Bereiche, welche besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, ausgewiesen sind, diese Angebotsstandorte oftmals in ihren Flächenentscheidungen nicht berücksichtigt (E19\_18).

*„Zunächst hatten wir nur die regionalen Grünzüge als Instrument, gut es gab noch andere Instrumente, Trenngrün und etc., aber der Regionalplan hatte damit eher den Touch einer Verhinderungsplanung (...). Ich muss den Kommunen letztendlich auch ein Angebot dann machen, wo wir (...) gerne hätten. Insofern sind wir da auf diese Bereiche gekommen, eben Siedlungsentwicklung aus Sicht der RP, insbesondere Stadt- und Gebäudeflächen. Unser Instrumentarium ist eigentlich schon relativ gelungen, immer unter dem Vorbehalt, dass sie nie verhindert werden können und im Einzelfall eben dann auch dort gesiedelt wird, wo mans aus regionalplanerischer Sicht nicht unbedingt anstreben würde.“ (E18\_16)*

Um auch die Bestrebungen der Wohnwirtschaft zu berücksichtigen, erfolgt eine Ausweisung solcher Gebiete in Abstimmung mit diesen (E18\_42). Inwieweit diese Abstimmung schon zu einer Einschränkung der Flächeninanspruchnahme geführt hat, kann nicht eingeschätzt werden (E18\_46).

Negativplanung wird abgelehnt, da es als eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit und nicht als eine regionale Notwendigkeit gewertet wird (E19\_34). Um die große Anzahl an Grünzügen und Trenngrün in der Vergangenheit überhaupt durchsetzen zu können, musste gewährleistet werden, dass im Einzelfall auch dort Ausweisungen möglich sind. Ob ein Bauvorhaben dort abgelehnt wird, hängt von dessen Art und inwieweit es die Funktion von Trenngrün bzw. Grünzügen einschränkt ab. Diese Möglichkeit hat sich mittlerweile zum Regelfall entwickelt, so dass paradoxerweise eine negativplanerische Ausweisung Flächeninanspruchnahme nur geringfügig verhindert (E18\_30, E19\_36). Im Gegensatz zur positiven Steuerung gibt es jedoch die Möglichkeit für die Regionalplanung, als Träger öffentlicher Belange auf einen Zielverstoß hinzuweisen (E19\_18).

Der geringste Steuerungserfolg ist ohne eine regionalplanerische Festsetzung vorhanden, und somit wenn die kommunale Planungshoheit allein über die Lokalisierung der Flächennutzung Wohnen entscheidet. Dieses Gesamtergebnis spiegelt auch die Einzelergebnisse für die verschiedenen Strukturtypen wider. Es zeigt sich auch aus den Ergebnissen des AHP heraus, dass die Werte einer negativplanerischen und einer rein kommunalen Steuerung eng beieinander liegen und sich folglich die Steuerungskraft zwischen beiden Alternativen kaum unterscheidet.

Die Resultate stimmen nicht mit denen der Vorabbefragung überein. Dort wurde eine negativplanerische Steuerung als am Zielführendsten angesehen, gefolgt von der Ausweisung eines Bereiches, der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt. Zieht man hierzu die obigen Ausführungen zu der Steuerungskraft der beson-

ders geeigneten Gebiete heran, erscheint diese Vorabbewertung plausibel, da sie die reale Steuerungskraft abbildet. Gleichwohl ist auch den Ergebnissen des AHP zuzustimmen, da sie die mit der regionalplanerischen Perspektive verbundenen Bewertungen widerspiegelt.

*„Sie wären geeigneter sinds aber deshalb nicht, weil es natürlich nur ein Angebot ist also im Sinn einer Angebotsplanung, das heißt diese Siedlungsschraffur, also diese Bereiche die besonders für Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, können natürlich als Angebot angenommen werden von irgendetmand, aber sie müssen natürlich nicht.“ (E19\_18)*

Insgesamt wird die geringe Steuerungskraft der regionalplanerischen Festlegungen auf ein mangelndes Regionalbewusstsein zurückgeführt. Dies hat zur Folge, dass nur ein solcher Regionalplan beschlossen wird, der auf keinen Fall kommunale Entwicklungen beschränkt (E19\_28) und somit auch die Bauleitplanung beeinflusst (E19\_78).

*„Dass das Bewusstsein nicht da ist,(...) den Regionalplan hier als regionalplanerisches Konzept ernst zu nehmen. Man hat sich damals zwar drauf (...) verständigt, (aber) dann trotzdem immer geschaut als Gemeinde, na liegt da jetzt ein Siedlungsschraffur, liegt da jetzt ein Grünzug und kann ich jetzt damit leben, ich hab keine Entwicklungsvorstellung, naja gut da schadets uns nichts also lassen wirs durchlaufen. Aber das regionale Bewusstsein, warum ich solche kompakte Siedlungen brauch und warum dass ich durchgehende überörtliche Grünzüge brauch, das ist einfach zu wenig verankert bei den Gemeinden.“ (E19\_28)*

Tabelle 22: Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region München, Durchschnitt alle Befragte)

Alternativen	DM_MIG	DM_NBV	ÖKL_KL	ÖKL_W	ÖKL_BO	ÖKL_FF	ÖKN_ATR	ÖKN_SUB	EAR_STR	EAR_NB	FOL_BK	FOL_UBK	INF	SOZ	AKZ	POL
HK: Ausweisung eines Bereiches, „der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt“	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4
HK: Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2
HK: keine Festlegung der Nutzung	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4
LK: Ausweisung eines Bereiches, „der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt“	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4
LK: Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2
LK: keine Festlegung der Nutzung	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4

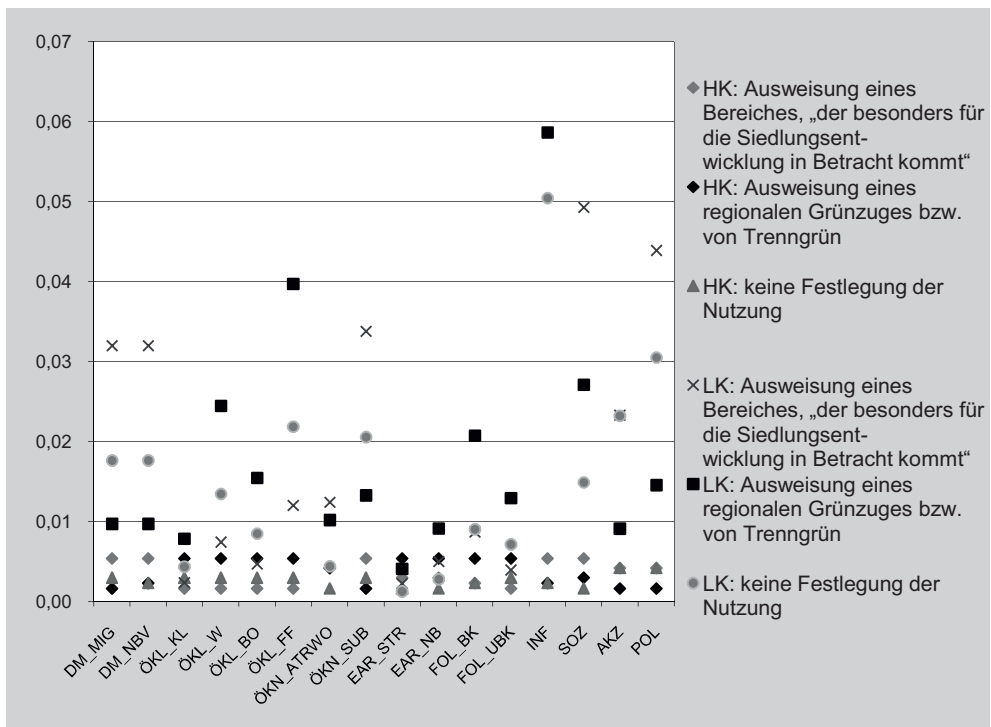
(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen)  
Quelle: Eigene Erhebung



Bezüglich der wichtigsten Kriterien erscheinen in beiden Strukturtypen größtenteils dieselben Alternativen zur Steuerung durch die Regionalplanung geeignet. Hinsichtlich demographischer Aspekte wird die Ausweisung eines Bereiches, „der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt“ für am besten erachtet, eine negativplanerische Steuerung, am schlechtesten (s. Tabelle 22, Abbildung 42). Auch bei der Infrastruktur und sozialen Belangen wird eine positivplanerische Steuerung bevorzugt. Alle anderen Alternativen liegen hierzu eng beieinander aber mit großem Abstand zur priorisierten Alternative. Hinsichtlich der Bedeutung ökologischer Kriterien wird in beiden Strukturtypen eine negativplanerische Steuerung für am Sinnvollsten erachtet. Am wenigsten geeignet ist eine positivplanerische Festlegung der Siedlungsentwicklung durch Wohnen. Zur Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität wird eine aktive regionalplanerische Steuerung für wichtig erachtet. Aufgrund von Subventionen erscheint eine positive Lenkung in ländlichen Kreisen günstig.

Hinsichtlich der Kriterien Entwicklung in anderen Regionen und Folgen der Flächeninwertsetzung erscheint in beiden Strukturtypen eine negativplanerische Steuerung

Abbildung 42: Relative Gewichte der Alternativen (W4) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region München, Durchschnitt alle Befragte)<sup>236</sup>



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

236 Aufgrund der Höhe der Werte sind folgende relative Gewichte nicht in der Grafik: Infrastruktur: Ausweisung eines Bereiches, „der besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommt“ (HK bzw. LK): je 0,13

nung attraktiv. Bezüglich der Akzeptanz und ebenso der politischen Durchsetzbarkeit wird in beiden Strukturtypen eine positivplanerische Steuerung, ebenso wie keine Festlegung der Flächennutzung als geeignet angesehen. Eine Negativsteuerung erscheint weniger erfolgsversprechend. In beiden Strukturtypen ist eine aktive Steuerung bedeutsamer als ein Verzicht auf eine Steuerung. Jedoch kann es aufgrund der Tatsache, dass sich hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit und der Akzeptanz eine aktive Steuerung nicht hervorheben kann, auch zu Steuerungsdefiziten kommen,.

Betrachtet man die Bewertung der Alternativen der Befragten, dann wird deutlich, dass diese sich kaum vom Gesamtbild unterscheiden. Einzelne Auffälligkeit ist, dass Uneinigkeit darüber herrscht, ob hinsichtlich der Akzeptanz und der politischen Durchsetzbarkeit eine positivplanerische Steuerung oder gar keine Festsetzung geeignet ist und ob der Erhalt der Attraktivität und Wohnqualität eher positiv- oder negativplanerisch gelenkt werden kann.

In hochverdichteten Kreisen wird in Zukunft, wie bereits schon in der Vergangenheit, von einer Bedeutungszunahme ökologischer Kriterien, allen voran dem Subkriterium des Klimas ausgegangen. Ebenso werden soziale Belange und die Folgen einer Flächeninwertsetzung stärker in regionalplanerische Entscheidungen einfließen (s. Tabelle 23). In Kommunen in ländlichen Kreisen in Agglomerationsräumen sind sich die Befragten darüber einig, dass es in der Vergangenheit zu keinen Bedeutungsveränderungen kam. Bezüglich zukünftiger Veränderungen wird davon ausgegangen, dass es zur Bedeutungszunahme ökologischer Kriterien sowie der Folgen der Flächennutzung kommt. In beiden Strukturtypen käme es somit zukünftig zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung der Negativplanung, bei gleichbleibender Bedeutung der Positivplanung. Insgesamt wird somit eine aktive regionalplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen noch wichtiger, sofern sie durchsetzbar ist.

Tabelle 23: Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Region München)

Person-Raumtyp	Gibt es Bewertungen von Haupt- oder Subkriterien, welche in den	
	letzten 10 Jahren zugenommen haben?	nächsten 10 Jahren zunehmen werden?
M6 -HK	-	Lokalklima, Folgen der Flächeninwertsetzung
M7 -HK	Ökologie	Ökologie , Soziales
M6 - LK	-	Lokalklima, Folgen der Flächeninwertsetzung, Bodenschutz
M7 - LK	-	-

Quelle: Eigene Erhebung

### Regionalplanerische Abwägung vs. Verbandsversammlung?

Die durch den AHP gewonnenen Ergebnisse spiegeln den planerischen Willen und die grundsätzliche Vorgehensweise wider. Sämtliche Entscheidungskriterien gelten im AHP als berücksichtigt (E19\_16, E19\_38, E19\_44). In der praktischen Umsetzung erfolgt die regionalplanerische Abwägung in der Region München als eine Konsensentscheidung zwischen Planung und Politik. Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass

ein zunächst rein von Planern angefertigter Entwurf bei der Vorstellung bei den Kommunen auf Unverständnis und Ablehnung stößt. Deswegen wird nun bereits frühzeitig ein Dialog zwischen Regionalplanung und Kommune angestrebt. Durch das Einberufen einer themenspezifischen Kommission von Vertretern der Verbandsversammlung wird gemeinsam ein Konzept für die konkrete Fragestellung entwickelt (E18\_30). Die Zusammensetzung des Gremiums wird dabei durch die Interessensverhältnisse der Verbandsversammlung zu den jeweiligen Themen bestimmt, so dass sämtliche Interessenslagen meist repräsentiert sind (E18\_54, E19\_68). In den Konzepten wird festgehalten, zu welchen Punkten Ziele und Grundsätze der Regionalplanung entwickelt werden sollen. Die konkrete Ausarbeitung erfolgt durch den Regierungsbeauftragten. Auf deren Basis kommt es zu Diskussionen mit den Kommunen, bis somit auf iterativem Wege letztendlich ein Vorschlag angenommen wird. Die Durchsetzungskraft planerischer Vorstellungen ist dabei stark von der Stichhaltigkeit der zugrunde gelegten Argumente abhängig, aber auch von der Zusammensetzung des Gremiums und den dahinterstehenden Interessen (E18\_34, E18\_46).

*„Das ist das erste. Da tun die mir dann mal sagen, darüber können wir diskutieren. Wenn man die Eckpunkte hat, dann werde ich versuchen dann abschnittsweise eine Formulierung zu diesen Grundsätzen zu erarbeiten und dann diese damit zu konfrontieren und dann wird halt das ist erfahrungsgemäß der Fall, da wird über jedes Komma, jede Ziffer diskutiert und gestritten. Und so wird sich an die Sache rangetastet und es hängt dann auch maßgeblich davon ab, wie weit man selber Argumente hat für seine subjektive Sichtweise und es hängt auch letztendlich wieder davon ab, wie sich das Gremium da zusammensetzt.“ (E18\_34)*

Die Mehrheit der Kommunen erachtet regionale Aktivitäten für unwichtig. So zeigt sich, dass hinsichtlich einer regionalplanerisch gelenkten Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nur sehr wenig Interesse an einer Umsetzung besteht, da eine solche als Eingriff in die kommunale Planungshoheit gewertet wird (E18\_36, E19\_4, E19\_36, E19\_66). Beispielhaft wird bei einer Ablehnung des Bauens in Grünzügen argumentiert, dass diesen niemals zugestimmt worden wäre, wenn diese Restriktionen für die Bautätigkeit bekannt gewesen wären (E19\_36).

*„Wir sind jetzt noch in der guten Verfassung, dass wir damals wenigstens sehr viele Grünzüge durchbekommen haben. Also das ist ja für eine Metropolregion sind das relativ viele ja. Aber in der Anwendung zeigt sich, dass es deshalb viele sind, weil damals auch das Bewusstsein war, ja wir können ja im Einzelfall trotzdem, der Einzelfall ist ja eröffnet und wird leider oft zum Regelfall gemacht. Da (...) sind wir der Meinung, das darf nicht mehr so sein, dann kommt aber sofort das Gegenargument der Gemeinden oder einzelner Gemeinden, dass wenn wir gewusst hätten, (...) dann hätten wir auch nicht dafür votiert, dass es überhaupt solche Grünzüge gibt. Also diese Gemengelage ist einfach ganz klar so, Grünzüge werden als Verhinderungsinstrument gesehen.“ (E19\_36)*

Insgesamt wird die Umsetzung, die Form und Höhe einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene sehr von der Persönlichkeit des Bür-

germeisters beeinflusst (E18\_26), da die negativen Auswirkungen von Zersiedelung und Flächeninanspruchnahme noch zu wenig in der Region spürbar sind (E19\_8). Seine Interessen sind dabei kaum durch die Parteizugehörigkeit (E18\_54, E19\_68), sondern eher noch durch die Gesinnung des Gemeinderats geprägt. Denn in vielen Fällen ist die Thematik in der kommunalen Bauleitplanung bereits angekommen, der Gemeinderat blockt jedoch aufgrund der Interessen einzelner Meinungsführer eine restriktivere Flächenpolitik ab (E19\_58).

Innerhalb dieser Interessenskonflikte versucht die Regionalplanung moderierend zu wirken und einen bestmöglichen Kompromiss zwischen Befürwortern und Gegnern zu erreichen (E18\_36). Aufgrund der geringen Zustimmung zu einer konkreten Umsetzung des Flächensparziels ist es schwierig mit fachlichen Argumenten zu überzeugen (E19\_66).

Das letztendliche Kompromisswerk weicht stark von den planerischen Vorstellungen ab, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Steuerungskraft von Regionalplänen (E18\_30, E19\_80).

*„Insofern sehr problematisch, weil hier eigentlich immer nur der kleinste gemeinsame Nenner gesucht wird in den Entscheidungen und das ist das Problem. Ich tu der Gemeinde nicht weh, dann kann sie mir auch nicht weh tun. Und dann führts eigentlich zu keinen regionalen Entscheidungen oder zu sehr wenigen. Das ist das Problem bei der kommunal organisierten.“ (E19\_80)*

Trotzdem wird eine weitere normative Eingrenzung flächenrelevanter Entscheidungen auf regionalplanerischer Ebene abgelehnt. Hintergrund ist, dass damit zwar eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden kann, den Kommunen jedoch die Erkenntnis der Notwendigkeit einer solchen fehlt und somit keine langfristige Änderung in der Handlungsorientierung erfolgt (E18\_48, E18\_64, E18\_50).

*„Auf der einen Seite denke ich ist es schon so richtig wies jetzt ist, weil nur mit Ge- und Verboten zu arbeiten wird langfristig mit Sicherheit auch nicht so einen richtigen Erfolg haben, weil die Leute müssen ja auch von Ihrem Tun oder Nichttun überzeugt sein. Also das muss letztendlich bewusst sein, wieso ich den Rasen nicht betreten darf. Und nur wenn dieses Bewusstsein da ist, werd ich langfristig dann auch handeln. Und nur allein schildartig irgendwas aufzustellen und zu sagen du darfst nicht wird auf die Dauer nicht funktionieren. Wenn man das etwas blöde Beispiel mit dem Rasen betreten, dann wird das funktionieren, wenn man halt grad hinschaut, aber in dem Augenblick wo keiner hinschaut, da geh ich trotzdem rein. Aber ich geh nicht rein, wenn ich weiß warum. Also von daher ist das, so wies eigentlich gemacht wird der richtige Weg. Aber manchmal, wenn dann wieder mal eine irgendwo eine größere Fehlplanung durchgezogen worden ist, denkt man sich natürlich schon eine sag ich mal staatlich verfasste RP mit strikten Ge- und Verboten würde da ganz hilfreich sein.“ (E18\_48)*

Insgesamt wird dieses iterative Vorgehen zwischen Politik und Planung bei der Erstellung eines Regionalplans als sehr konstruktiv angesehen, da hierdurch nicht nur Flächenentwicklung gesteuert wird, sondern auch eine Bewusstseinsbildung in den Kommunen stattfindet (E18\_46).

## **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Aufgrund der geringen Steuerungswirkung formeller Instrumente können eher informelle Instrumente, vornehmlich bewusstseinsbildende Ansätze einen Rückgang von Neuausweisungen in der Region bewirken (E18\_68, E19\_8, E19\_28). Um das Umdenken auf kommunaler Ebene noch weiter zu fördern, ist es wichtig best-practice Beispiele in der Region zu implementieren, wenngleich sich das Finden solcher aktuell noch sehr schwierig gestaltet (E19\_50). Daneben werden striktere Ausweisungen auf landesplanerischer Ebene für notwendig erachtet, da sich auf regionaler Ebene durch die kommunalisierte Regionalplanung flächensparende Ziele kaum durchsetzen lassen (E18\_66). Dabei wird vor allem die Festsetzung von Richtwerten zukünftiger Flächenausweisungen als wirkungsvoll beurteilt (E19\_46, E19\_48). Durch deren Festsetzung als raumplanerische Ziele müssen sie in der regionalplanerischen Abwägung berücksichtigt werden und finden so ihren Vollzug (E19\_52).

### **b) Geschäftsstelle Regionaler Planungsverband München**

Flächeninanspruchnahme wird als eine Begleiterscheinung von wirtschaftlicher Prosperität gesehen und deshalb als vernünftig bewertet (E25\_108, E25\_98). Im Verhältnis zur Wirtschaftsentwicklung und Einwohnerzahl wird die Flächeninanspruchnahme für sehr gering erachtet, weswegen der Region ein flächensparendes Verhalten zugeschrieben wird. Sofern nichts Gegenteiliges belegt ist, werden Bestrebungen einer weiteren Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für überflüssig gehalten, sondern der Bodenpreis als ausreichend regulativ angesehen (E25\_20, E25\_22, E25\_30, E25\_48).

*„Ja, die Jammerei ist in der Region München relativ überflüssig. Jetzt kann man sagen, das liegt an der tollen RP, man könnte aber auch ehrlicher Weise sagen, das liegt im wesentlichen an den Bodenpreisen, die spielen da sicher eine Rolle, wenn sie nämlich höchste und hohe Bodenpreise haben, dann gehen die Leute halt einfach sparsamer mit der Fläche um.“ (E25\_20)*

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Steuerung von Wohnflächenalternativen**

Ursachen der Flächeninanspruchnahme werden in den Flächenanforderungen einer prosperierenden Region und den damit verbundenen Zuwanderungen gesehen. Daneben belegen die hohen Bodenpreise, dass eigentlich noch zu wenige Flächen in der Stadt München ausgewiesen sind, um die Nachfrage befriedigen zu können (E25\_94). Da die Nachverdichtung mit einer Minderung der Lebensqualität und einer Veränderung der Sozialstruktur einhergeht (E25\_101), ist diese erst eine Alternative, wenn keine neuen Flächen mehr ausgewiesen werden können (E25\_91). Wichtig ist eine zunehmende Ausweisung im Umland, um der Nachfrage gerecht zu werden (E25\_94).

*„Sie haben eher das Problem, dass zu wenig ausgewiesen wird. Die Stadt München wird in 15 Jahren ungefähr praktisch keine Neubaugebiete mehr ausweisen können, da kann man sich dann drüber unterhalten, was ist im Bestand noch möglich, was ist verdichtungstechnisch möglich, dann muss man drüber reden, welche Sozialstruktur schafft man sich, wenn man stark verdichtet, das ist nämlich auch unterschiedlich.“ (E25\_91)*

Der Regionalplan und die ihm zugrunde gelegten Steuerungsinstrumente sollen Hinweise für eine optimale Flächennutzung liefern. Er soll die Planungen der Kommunen aber weder positiv- noch negativplanerisch einschränken (E25\_4, E25\_28, E25\_62, E25\_66, E25\_70). Deshalb werden Gebiete, die besonders für Siedlungen geeignet sind, als Vorschläge gewertet. Sie basieren mehrheitlich auf bereits bestehenden Flächennutzungsplanungen. Negativplanerische Elemente sollen verschiedene ökologische Funktionen erfüllen. Solange diese nicht gestört werden, kann auch hier gebaut werden (E25\_68, E25\_60, E25\_76, E25\_4, E25\_72).

*„Aber es ist weniger, als dass man sagt ja nicht, ihr müsst hier und ihr könnt nur da. Das ist das eine. Die Grünfläche und die Trenngrün, die sind nach dem bayerischen Recht funktional geschützte Instrumente, das heißt nicht Quadratmeter mäßig geschützt, das heißt sie können sehr wohl in dem Grünzug bauen, kommt aber drauf an in welchem Umfang, in welchem Ausmaß, wie hoch und so weiter und so fort.“ (E25\_4)*

Aufgrund des geringen Maßstabs des Regionalplans lassen sich zudem nur schwer spezifische Handlungsanforderungen für die Kommunen ableiten (E25\_6). Auch werden Ausweisungen, welche den betrachteten regionalplanerischen Steuerungsinstrumenten entgegenstehen, als durch die kommunale Planungshoheit normiert gesehen (E25\_62).

*„Zum Beispiel ist die Inanspruchnahme von Flächen an einem Schienenpersonenhalt oder so außerordentlich gewünscht. Wenn sie Oberhaching anschauen, dann wollen die partout die Fläche an der S-Bahn nicht ausweisen, weil die Bürger da mit ihren Hunden spazieren gehen. Das wär eine äußerst gewünschte Fläche zum ausweisen. Aber das wird man in der RP, wir könnens ja nicht machen, das wird nicht entschieden.“ (E25\_62)*

Eine rein fachliche Ausweisung wird für nicht politisch durchsetzbar gesehen, weswegen erst durch intensiven Austausch und Kompromissen zwischen planerischen und politischen Vorstellungen der einzelnen Gemeinden der Regionalplan entstehen kann (E25\_70, E25\_72).

### **Verbandsversammlung**

Derzeit wird dem Thema Flächensparen in den Kommunen der Region keine Aufmerksamkeit geschenkt, da es für zu theoretisch gehalten wird. Es wird eher unterbewusst berücksichtigt, wenn es um die Fragen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung oder den Kosten für neue Infrastruktur durch Neuausweisungen geht. Letzteres zwingt die Kommunen überlegt auszuweisen (E25\_86), so dass eine weitere Einschränkung des Flächenverbrauchs gar nicht nötig ist (E25\_94, E25\_100).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Weniger normative denn informelle Planungsansätze der Regionalplanung werden eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreichen. Da die Kommunen letztendlich selber über ihre Flächennutzung entscheiden, ist es Aufgabe der Regionalplanung, über Informationsveranstaltungen und eine planungsbegleitende Beratung in den Kommu-

nen ein flächensparenderes Verhalten zu bewirken (E25\_104, E25\_56). Konkret Flächen zurückzunehmen und intensiv Flächen zu sparen wird als vornehmliche Aufgabe schrumpfender Regionen gesehen (E25\_22). Daneben gilt es in ländlichen Regionen die hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf zu reduzieren (E25\_30, E25\_90).

*„Wobei die FIA lässt sich theoretisch natürlich auch leicht reduzieren, wenn man Bevölkerung verliert und wenn sowieso alle abhauen. Dafür gibts ja auch Programme. Die ganzen Milliarden werden ja jetzt nicht mehr für Bauen Subventionen ausgegeben, sondern für einen Abriss von Bauten und dem Rückbau von Infrastruktur, was ja sehr teuer ist. Da kann man natürlich leicht sagen, wir reduzieren Inanspruchnahme von Flächen, aber bei uns wächst die Bevölkerung, wächst die Wirtschaft und so weiter, warum sollen wir dann FAN reduzieren?“ (E25\_92)*

### **5.3.2.2 Kommunen**

#### **a) Stadt München**

Das Flächensparziel wird als sehr ehrgeizig bewertet, da hinter der Flächeninanspruchnahme eine Vielzahl teils gegenläufiger Interessen steht. Erst durch das Aufdecken der dahinterstehenden Motive, kann festgemacht werden, ob das Ziel überhaupt umsetzbar ist (E20\_2). Die Ausgangssituation in der gesamten Region sowie in der Stadt München wird als positiv erachtet, da bereits in Bezug auf die Einwohner sehr wenig Fläche in Anspruch genommen wird. Auch musste wegen mangelnder Alternativen der Neuausweisung bereits vermehrt Innenentwicklung betrieben werden (E20\_4, E20\_6, E20\_38).

#### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Ursachen von Flächenausweisungen werden im hohen Bevölkerungszuwachs in der Region München gesehen. Es müssen neue Flächen ausgewiesen werden, um die Zuwanderung nicht zu begrenzen und neue Infrastruktureinrichtungen bauen zu können. Dies kann nicht zu knapp kalkuliert werden, da es ansonsten zu einem weiteren Wohnpreisanstieg kommt und sich damit die soziale Segregation innerhalb der Stadt noch weiter verschärft. Nichtsdestotrotz wird und wurde der Innenentwicklung Vorrang eingeräumt. Insbesondere Flächenrecycling und Nachverdichtung stehen dabei im Fokus. Verankert wurde dieses Vorgehen im städtischen Leitbild, wonach zukünftig der Flächenbedarf bis zu 50% in der Innenstadt befriedigt werden soll. Eine weitere Erhöhung ist aufgrund der Begrenztheit der innerstädtischen Flächen nicht möglich. Zudem soll das Verhältnis zwischen besiedelten und unbesiedelten Flächen (ca. 40%) beibehalten werden (E20\_6, E20\_4, E20\_8, E20\_10, E20\_38).

*„Eine Reduzierung des Wohnungsbaus würde ja heißen, es wird noch teurer und die soziale Selektivität und auch das soziale Ungleichgewicht wird noch größer und das kann nicht das Ziel sein, dass also Leute mit normalem Einkommen also gar keine Wohnung mehr finden, nur weil man keine Fläche in Anspruch nehmen möchte. Das wär eine falsche Gewichtung.“ (E20\_6)*

Bei einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme innerhalb der Region müssen viel mehr die Kommunen in den ländlichen Teilen in den Fokus rücken, da dort, die an

der Bevölkerung gemessene Flächeninanspruchnahme viel höher ist. Ursächlich wird dieser höhere Flächenverbrauch pro Person auf die geringeren Bodenpreise zurückgeführt (E20\_4). Die Pendlerpauschale fördert zudem die Attraktivität der ländlichen Gebiete, da die dadurch frei werdenden Mittel in größere Wohnflächen und Mobilität investiert werden können (E20\_36).

*„Deswegen ist aus meiner Sicht das Thema FIA nicht viel mehr ein Thema für die großen Städte, für die kompakten und dichten Kerne, sondern eher ein Problem für die peripheren Räume. Und das kann man auch in der Region München feststellen, dass im direkten Umland um die Stadt herum, der erste Ring der Gemeinden, in der annähernd gleiche Dichten wie in der Stadt München und auch die Versiegelung, FIA ist da ähnlich. Die höchsten FIA gibt es in den peripheren Räumen weitab von S-Bahn und Bahn- Anschluss, weil da der Boden billig ist. Und da liegt das eigentliche Problem, dass man das in den Griff bekommt.“ (E20\_4)*

### **Stadtrat**

In München wird die Priorisierung der Innenentwicklung vom Stadtrat mitgetragen, da sie die Infrastrukturkosten senkt und in den letzten 15 Jahren positive Erfahrungen mit ihr gemacht werden konnten. Jedoch zeichnet sich hierbei immer mehr die Überlastung der Infrastruktur ab, so dass auch mit einer Konzentration auf den Innenbereich neue Infrastrukturkosten entstehen und somit die Attraktivität der Innenentwicklung sinkt. Um dem entgegenzutreten, müssen sich die Baurechtsbegünstigten nun mit bis zu zwei Drittel der durch das Baurecht entstehenden Wertsteigerung an den Infrastrukturaufwendungen beteiligen. Aufgrund der wenig differenzierten Eigentümerstruktur von Innenentwicklungsflächen wird immer ein gewisses Maß an Außenentwicklung gefordert, um sich im Innenbereich nicht durch Spekulationen erpressbar zu machen (E20\_12).

### **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Der Einfluss der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung wird als sehr gering eingeschätzt. Lediglich über negativplanerische Instrumente nimmt sie konkreten Einfluss. Zwar gibt es die allgemeinen regionalplanerischen Ziele, wonach einer Innenentwicklung Vorrang eingeräumt werden soll, diese sind aber zu unkonkret, um flächensparend zu wirken (E20\_18). Eine striktere regionalplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme wird zwar begrüßt, sie wird jedoch bei den Kommunen nie durchsetzbar sein. Diese Ablehnung wird auch noch durch eigene Erfahrungen bestätigt gesehen, wonach in Bundesländern mit einer strikteren Regionalplanung und sehr detaillierten Festlegungen diese auch nicht auf kommunaler Ebene umgesetzt bzw. in der Abwägung berücksichtigt werden (E20\_24).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Aufgrund dessen ist es zielführender, über informelle Zusammenarbeit das Bewusstsein für eine kompaktere Siedlungsstruktur und somit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen (E20\_22). Mittels informeller Zusammenarbeit wurde bereits eine höhere Wahrnehmung der Problematik in der Region erreicht, was sich durch die hohe Beteiligung an entsprechenden regionalen Arbeitsgemeinschaften und der zunehmenden Anzahl von Innenentwicklungskonzepten in den Kommunen äußert



(E20\_28, E20\_30). Insbesondere gilt es, eine Kostentransparenz der Neuausweisung in den Bereichen Wohnen, Mobilität und Energie für Bürger und Kommune zu erzeugen (E20\_2, E20\_20). Auch die Schaffung von für die Kommunen einfach zu generierenden Monitoring- bzw. Informationssystemen unterstützen die Bewusstseinsbildung sowohl für Bürger, Politik, Verwaltung und Bauträger. Zugleich können diese auch als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden (E20\_30, E20\_34, E20\_36).

*„Wir haben ein von der Verfassung garantiertes Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Planungshoheit ist Ausfluss dieser grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung. Und insofern liegt die Verantwortung ganz eindeutig bei den Trägern der Planungshoheit, also bei den Gemeinden. Und da kann man nur durch intensive Aufklärung und Sensibilisierung für die Bedeutung dieser Themen und (...) das war auch der Sinn der Untersuchung Siedlung und Mobilität, wo es nicht nur um Flächen geht, sondern auch um das Zusammenbetrachten von Wohn- und Mobilitätskosten und von den Kosten der Erschließung von Baugebieten und die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte in der zweiten Stufe. Und dieser Hebel der ökonomischen, ja der ökonomischen Klarheit der Transparenz, welche Planungsentscheidung, welche wirtschaftlichen Folgen für öffentliche und private Haushalte haben. Und das ist aus meiner Sicht ein viel wesentlicherer Schlüssel, anstatt daran rum zulaborieren, wie man die kommunale Planungshoheit durch irgendwelche rechtlichen Regelungen einschränken kann.“ (E20\_20)*

Die vom Bund angestrebten ökonomischen und planerischen Instrumente, z.B. Fläche im Kreis, werden als zu theoretisch und in Bayern für nicht mehrheitsfähig angesehen. Dasselbe gilt für eine stärkere Verankerung bzw. Konkretisierung des Flächensparziels im Landesplanungsgesetz (E20\_20). Eine Abschaffung der Pendlerpauschale hingegen würde ein Erreichen des Flächensparziels unterstützen (E20\_36).

*„Und was die Länder machen können betrifft ja nicht das Bauplanungsrecht, sondern nur das Landesplanungsrecht im Rahmen der Vorgaben, die durch das Raumordnungsgesetz gegeben sind und da ist nicht erkennbar eine politische Mehrheit für eine striktere Regelung etwa mit solchen Dichteuntergrenzen und Ähnliches. Theoretisch kann man sich das gut vorstellen, man kann auch, wie das in vielen Projekten auch jetzt im Rahmen des Projektes Flächen- und Kreislaufwirtschaft gemacht worden ist, ein Mix von ökonomischen und planerischen Instrumenten vorstellen, kann das alles theoretisch sehr schön konzipieren und Wirkungen modellieren, aber rein praktisch politisch ist was Bayern angeht dafür eine Mehrheit nicht in Sicht. Um es mal vorsichtig zu sagen. Insofern sind das relativ abstrakte Diskussionen, die nicht weiterhelfen.“ (E20\_20)*

Insgesamt sollten vornehmlich Regionen und Städte mit stagnierender oder zurückgehender Bevölkerungszahl (E20\_16), aber auch die ländlichen Kommunen in der Region München Flächen sparen (E20\_4).

*„Also hier das, was eben völlig andere Voraussetzung ist, ist dass wir wirklich eine wachsende Stadt und eine wachsende Region sind. Und in Deutschland zumindest, da gibt es nicht so viele große Städte. Und deswegen ist da der Druck auch etwas höher und auch die Abwägung sehe anders aus, wenn ich stagniere oder schrumpfe, dann kann ich zu einem eher Abwägung, brauch ich Außenentwicklung oder nicht, kann ich das gelassener sehen.“ (E20\_16)*

## **b) Gemeinde Unterhaching**

Das Flächensparziel des Bundes ist zwar nicht bekannt, jedoch wurde im Rahmen der Entwicklung der lokalen Agenda 21 eine Reduzierung von Flächeninanspruchnahme und Versiegelung als kommunales Ziel verankert (E22\_2, E22\_4). Aufgrund der bereits hohen Siedlungsdichte wird versucht weiteren Siedlungszuwachs nur langsam zuzulassen und sich vermehrt auf die Nachverdichtung des weitläufig gebauten Bestands zu konzentrieren (E22\_6). Informationsgrundlage bildet vor allem der eigens erstellte Nachhaltigkeitsbericht, der unter anderem ein Indikatorensystem beinhaltet (E22\_8).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Neue Flächenausweisungen werden sowohl in Anbindung an bereits bestehende Siedlungen, aber auch in einem durch einen Park von der Siedlung getrennten Bereich getätigt. Letzteres ist deswegen notwendig, da eine geeignete, an ein bestehendes Siedlungsgebiet anschließende Fläche von den Eigentümern nicht entwickelt wird (E22\_10). Eine gänzliche Reduzierung von Neuausweisungen wird als Abkehr der gemeindlichen Entwicklung gesehen und abgelehnt (E22\_18). Ebenso wird eine rein auf Innenentwicklung konzentrierte Flächenpolitik in der Region auf lange Sicht für nicht durchführbar erachtet (E22\_14, E22\_12).

*„Das ist, also wenn ich jetzt zum Beispiel Taufkirchen anschau, die haben ihre Flächen, die sie zu entwickeln haben, einfach gekappt und gesagt, wir machen da gar nichts mehr. Da werden sie irgendwann (...) auch (...) weiterentwickeln.“ (E22\_14)*

und

*„Das heißt wir werden ganz klar weiter entwickeln, weil Stillstand ist Rückschritt, also es ist so, (...) dass wir sagen, ok wir werden natürlich neue Gebiete ausweisen, weil wir das müssen, aber halt sehr sehr sparsam.“ (E22\_18)*

Objektsanierung und bauliche Verdichtung sind die Hauptrichtungen der Innenentwicklung in Unterhaching. Letztere aktiv zu gestalten ist für die Gemeinde schwierig, da deren Ausgestaltungsvorstellungen sich von denen der Eigentümer oftmals unterscheiden. In der Regel muss die Kommune den Bestrebungen einer meist zu intensiven Nachverdichtung baurechtlich entgegensteuern (E22\_10, E22\_44).

*„Diese bauliche Verdichtung hängt so sehr stark von den Grundstückseigentümern ab, da ist man als Gemeinde, kann man da zwar drauf reagieren, aber nicht agieren. Wir könnten Grundstücke einkaufen und könnten dann sagen, ok da werden wir jetzt nachverdichten, machen wir aber nicht, sondern in dem Fall kommt der Grundstückseigentümer und (...) sagt da wollen wir jetzt wesentlich massiv drauf bauen und wirken wir eher in die andere Richtung. Wir hatten einen Fall, der wollte jetzt auf ein Grundstück ein 12 Familienhaus drauf bauen (...). Wir haben dann ganz klar gesagt, er sollte das vielleicht das nochmal überdenken. Er hat gemeint, das braucht er nicht. Wir haben dann eine Veränderungssperre verhängt und einen Bebauungsplan beschlossen, also dass wir einen Bebauungsplan aufstellen und siehe da es ist auch mit jetzt sinds glaub sechs Wohneinheiten gegangen. Und das fügt sich jetzt auch in die bestehende Bebauung schön ein. Also wir versuchen in Unterhaching durchaus auch dann zu reagieren, wenns zu massiv wird.“ (E22\_10)*

Aufgrund der sowohl hinsichtlich Alter als auch Einkommen nahezu gleichverteilten Bevölkerungsstruktur spielen soziale Belange nur eine untergeordnete Rolle in Entscheidungen. Infrastruktur ist insofern wichtig, dass deren Tragfähigkeit durch weitere Zuwanderung nicht überlastet wird und es infolge dessen zu neuen Kosten in diesem Bereich kommt. Ökologische Aspekte werden dahingehend berücksichtigt, dass die durch neue Bebauung auszuweisenden Ausgleichsflächen vom entsprechenden Eigentümer aufgewertet werden. Die Entwicklung in anderen Regionen findet nicht explizit Beachtung, die in anderen Gemeinden der Region schon und wird dabei immer negativ bewertet (E22\_12). Der Akzeptanz der Bevölkerung ist äußerst wichtig. Um diese zu erreichen, wurde sie im Rahmen des lokalen Agenda 21 Prozesses eingebunden und ganzheitlich mittels GIS über die kommunale Struktur und deren zukünftigen Entwicklung anhand von Szenarien informiert (E22\_14). Dennoch konnte dies kein erhöhtes Interesse an der Thematik bewirken, sondern es diente vielmehr dazu, die flächensparenderen Planungen nachvollziehen zu können (E22\_26, E22\_46).

*„Wenn ich halt was mach über Kinderbetreuung, dann interessiert das sehr viele Familien, aber die Familien interessieren sich nicht dafür, ob die Flächenausweisung jetzt da ist oder nicht. Sicher gibts vereinzelt Leut, die das, die sich da dafür interessieren, aber das Gros der Leute, wenn ich so meinen ganzen Freundeskreis anschau, wenn ich denen irgendwas von Flächenversiegelung und dem erzähl, dann sagen die: Ja, ja ist schon recht.“ (E22\_46)*

### **Gemeinderat**

Innerhalb des Gemeinderats herrscht große Einigkeit bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Vor allem aufgrund der Kenntnisse aus dem Nachhaltigkeitsbericht sowie der negativen Wahrnehmung des schnellen Wachstums in den 1960er und 1970er Jahren durch ältere Mitglieder (E22\_8). Der Bürgermeister versucht, diesen Trend noch zu verstärken, indem er in Streitfällen im Gemeinderat vermittelt und mit der Verwaltung dem Flächenziel entsprechende Argumente zusammenstellt. Daneben kann er aufgrund seiner Zugehörigkeit zur größten Fraktion im Gemeinderat Einfluss auf ein dahingehendes Ergebnis nehmen (E22\_14). Neue Flächenausweisungen werden insbesondere von einem Gemeinderat, welcher zugleich der lokale Bauträger ist, gefordert (E22\_18). Dies wird auch für in Ordnung befunden, da eine maßvolle Weiterentwicklung im Sinne sämtlicher Fraktionen ist (E22\_20).

*„Wir haben den Bauträger, den ich jetzt angesprochen hab, der sitzt auch im Gemeinderat, und er ist natürlich schon daran interessiert, dass er, wie soll ich sagen, weitere Flächenausweisungen bekommt, damit er halt das auch weiter führen kann, aber vom Grundsatz her haben zumindest alle in ihren Wahlprogrammen drin stehen, Nachverdichtung ohne massive neue Flächenausweisung, das ist noch nicht so lang her, also geh ich einfach mal davon aus, dass der grundsätzliche Wille einfach darin besteht, eine maßvolle Weiterentwicklung zu betreiben. Und ich denke mal, dass das auch quer durch alle Fraktionen so ist.“ (E22\_20)*

### **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Eine regionalplanerische Steuerung wird begrüßt, sofern sie die kommunale Planungshoheit nicht einschränkt. Deswegen sollte sie sich auf Bereiche konzentrieren, welche

für die einzelnen Kommunen nicht lenkbar sind. Beispiele sind die regionale Verkehrsplanung oder die Verhinderung von Siedlungsbändern (E22\_30, E22\_32).

*„Also ich bin ein schwerer Verfechter davon, dass die Gemeinde die Planungshoheit hat (...). Es ist sicher, drum hab ich das eben angesprochen, dass natürlich in weiterer Zukunft schon befürchtet wird, dass das Siedlungsgebiet von München bis Holzkirchen einfach durchgeht, dass es da sicherlich notwendig ist, einzugreifen. Aber ich bin mir nicht sicher, ob es jetzt schon notwendig ist, irgendwelche Rahmen abzustecken (...). Bei uns ist eher die Gefahr vom Verkehrskollaps. Und wenn da eine RP drauf achtet, dass es eine von der Verkehrsplanung her funktioniert. Das ist das, was wir von der Gemeinde aus nicht leisten können, weil ich nicht weiß, was Taufkirchen macht oder was Oberhaching macht. Da brauchen wir das. Aber die Flächenausweisung innerhalb der Gemeinde oder da brauch ich oder sollt ich eigentlich, muss ich frei sein, sag ich mal so.“ (E22\_30).*

Zu Konflikten mit der Regionalplanung kam es, wenn es aufgrund der großflächigen Darstellung negativplanerischer Elemente nicht abzuleiten war, ob ein Bauvorhaben in diesen liegt. Ein solches wird jedoch meistens nicht abgelehnt, da in anderen Kommunen bereits des Öfteren innerhalb negativplanerischer Elemente gebaut wurde (E22\_34). Die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ist von interkommunalem Konkurrenzdenken geprägt, so dass weniger die Entwicklung der gesamten Region als gemeindliche Interessen und planerische Eigenständigkeit die kommunalisierte Regionalplanung beherrschen (E22\_40).

*„Es ist schon noch so, dass die Gemeinden darauf Wert legen, eigenständig zu sein und auf die Planungshoheit wirklich wert legen (...). Also da ist schon noch ein sehr starkes Eigendenken vorhanden. Das denk ich, ist auch in der gesamten RP merkt man das durchaus. Also es wird sich keiner hinstellen und sagen, ich bin der Fürst und (...) das ist schon klar, das wird man immer anders verpacken. Aber ich denke schon, dass die Gemeinden, (...) so wie ich sie kenne, durchaus drauf Wert legen, schon ihren eigenen Bereich zu haben.“ (E22\_40)*

Durch die fachliche Begleitung des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München bei der Aufstellung von Bauleitplänen wird eine Berücksichtigung regionaler Aspekte für ausreichend gewährleistet erachtet (E22\_32).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Um auf eine reduzierte Flächeninanspruchnahme in den Kommunen hinzuwirken, soll die Regionalplanung auf informelle Planungsansätze zurückgreifen. Informations- und Fortbildungsveranstaltungen in den Gemeinderäten werden dafür als geeignet gesehen (E22\_42). Dabei geht es neben der Bewusstseinsbildung in der Politik im Schwerpunkt um eine solche bei Eigentümern und Flächennachfragern (E22\_42, E22\_44).

### **c) Gemeinde Oberhaching**

Das Flächensparziel der Bundesregierung wird für sehr positiv erachtet, jedoch muss es auf die regionale Ebene herunter gebrochen werden, damit Kommunen einen Richtwert für die Flächenentwicklung vorliegen haben (E21\_2). Aufgrund einer restriktiven Bau-

politik, der hohen Bodenpreise und der teilweisen Rücknahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan wird das Flächenwachstum in der Gemeinde als moderat bezeichnet und soll im vorliegenden Maße auch in Zukunft weitergeführt werden (E21\_6, E21\_12).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Flächenausweisungen erfolgen in der Gemeinde nur im Rahmen der organischen Eigenentwicklung (E21\_10). Aufgrund dieser Ausrichtung der Flächenpolitik ist die Zuwanderung und somit der Bevölkerungszuwachs gering, so dass mit den Einheimischenmodellen und einer baulichen Verdichtung die Nachfrage befriedigt werden kann (E21\_10). Da die Kosten von Neuausweisungen und die damit verbundenen Folgekosten für neue Infrastruktur die dazugewonnenen Steuereinnahmen übersteigen, fördert eine Fokussierung auf die innerörtliche Verdichtung (E21\_10). Beeinflussend auf die Standortentscheidung für Wohnen sind zudem die Auswirkungen auf das Mikroklima und die Anbindung an die Infrastruktur (E21\_8).

*„Also es kommt immer auf den Einzelfall an. Man kann eine ganz schlechte bauliche Verdichtung machen und in der Innenentwicklung dann die letzte Freifläche abfangen, die vielleicht für Raumbildung oder fürs Mikroklima oder jetzt für uns am Bach für die Ökologie sehr wichtig ist. Und man kann natürlich auch Flächen ausweisen an ein bestehendes Siedlungsflächensystem sehr gut machen kombiniert zum Beispiel an der S-Bahn, wo bei uns noch Freiflächen sind, das muss sich natürlich eher am Einzelfall orientieren. Ob die Ziele der nachhaltigen Entwicklung dann entspricht.“ (E21\_8)*

Aufgrund des Bevölkerungsdrucks in der Region muss eine Ausdehnung der Flächennutzung akzeptiert werden. Um eine solche aber in der Bevölkerung und im Gemeinderat durchsetzen zu können, muss diese langsam und sozialverträglich erfolgen (E21\_10).

### **Gemeinderat**

Die restriktive Flächenpolitik und sogar die Rücknahme von Flächenausweisungen werden vom Gemeinderat einstimmig unterstützt. Dies liegt daran, dass mit dem starken Bevölkerungswachstum in den 1960er und 1970er Jahren negative Auswirkungen auf Umwelt und Gestaltung der Gemeinde verbunden werden (E21\_14). Vielen ist dabei die bereits vorgenommene Rücknahme von Bauflächen noch zu gering, weswegen darüber sogar in einem Bürgerbegehren entschieden wurde. In der Abstimmung wurde dieses jedoch abgelehnt (E21\_12, E21\_16).

### **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Die Regionsmitglieder haben keine einstimmige Haltung zum Flächensparziel, wobei die einzelnen Meinungen von der jeweils vorherrschenden kommunalen Ausgangssituation beeinflusst werden (E21\_28). Insgesamt wird die Regionalplanung nicht als steuernder Akteur im Rahmen von Flächennutzungsentscheidungen gesehen (E21\_20, E21\_28), da ihre Instrumente zu schwach ausgeprägt sind. Eine Stärkung dieser, ver-

bunden mit möglichen Einschränkungen der Planungshoheit, wird aber abgelehnt, da es sich zum Vorteil der anderen und zum Nachteil der eigenen Kommune auswirken könnte (E21\_30, E21\_32). Vielmehr wird die Aufgabe der Regionalplanung in beratenden Tätigkeiten hinsichtlich einer sinnvollen kommunalen Entwicklung gesehen, über welche die Kommune aber letztendlich im Rahmen ihrer Planungshoheit selber bestimmt (E21\_20).

*„Also grundsätzlich bin ich ein aktiver Verfechter der kommunalen Planungshoheit, insofern kann jede RP den Gemeinden nur Tipps geben über eine sinnvolle Entwicklung und zum Schluss müssen eigentlich die Verantwortlichen, die Kommunen, auch die Bürger und Bürgerinnen eigentlich in der Gesamtverantwortung für ihre Umwelt dann die richtigen Entscheidungen treffen. Also das ist kein Instrument, dass ist eigentlich nur ein Tipp.“ (E21\_20)*

Das Vorhandensein von Konflikten, u.a. im Beteiligungsverfahren, zwischen kommunaler und regionaler Planung hinsichtlich der Siedlungsflächenentwicklung wird verneint (E21\_22, E21\_36).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Sämtliche Maßnahmen, die dazu führen, eine regionale Identität zu schaffen und das interkommunale Konkurrenzdenken abzuschwächen, werden als Wegbereiter für eine Zusammenarbeit und zur Erreichung ökologischer Ziele in der Siedlungsentwicklung gesehen (E21\_34).

#### **d) Gemeinde Straßlach-Dingharting**

Das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird begrüßt, da darin das eigene, sehr restriktive Flächenausweisungsverhalten bestätigt wird. Die Entwicklung auf Bundesebene kann nicht eingeschätzt werden, jedoch werden vielen Kommunen in der Region extreme Neuausweisungen zugeschrieben (E23\_2). Ein generelles Problem wird im hohen Flächenverbrauch aber nicht gesehen (E23\_4). Gutachten und Beratungen, oftmals durch den Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, werden als Informationsgrundlagen genutzt (E23\_8).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Als Ursache der Flächeninanspruchnahme wird die starke Zuwanderung in die Region genannt, gepaart mit dem dadurch von Bauunternehmern entstehenden Druck auf die Kommunen, Flächen zu entwickeln. Die Bauflächen sollen dabei eine möglichst verdichtete Bauweise zulassen, um die Gewinne der Investoren weiter zu steigern (E23\_14). In der Kommune wurde in der Vergangenheit sehr viel Fläche in Anspruch genommen, da die Gemeindefläche auf eine Vielzahl an Einwohnern verteilt war, für die individuell auf Anfrage und ohne ganzheitliches Konzept Bebauungspläne aufgestellt wurden (E23\_16).

*„Also womit wir viel zu kämpfen haben ist der Punkt, weil hier in der Gemeinde besitzt fast jeder irgendein Feld- und Waldgrundstück und würde ganz gerne sein Haus darauf bauen. Bisher*

*war es so, unsere Gemeinde, das haben Sie wahrscheinlich nicht mitgekriegt, war sehr zerstritten die letzten zehn Jahre, insbesondere wegen dem Baurecht. Es gab hier kein Konzept, nach dem Baurecht vergeben worden ist. Das hat dazu geführt, dass mal der eine mal der andere Bau-recht gekriegt hat. Immer wieder war da der Vorwurf der Spezelwirtschaft in der Luft gehangen.“ (E23\_16)*

Die aktuellen Neuausweisungen in Form von Arrondierungen werden als sehr restriktiv bezeichnet. Dabei ist es aber nicht das Ziel, hierdurch die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben, sondern unter Beibehaltung der vorhandenen Infrastruktur weitere großzügige, ländlich geprägte Bebauung auf geringem Niveau zu ermöglichen und dadurch auch für besser verdienende Zuwanderer attraktiv zu sein. Diese Planungen werden als organische Entwicklung bezeichnet (E23\_6, E23\_20, E23\_8), was auf die moderate Einwohnerentwicklung zutreffen mag, weniger jedoch auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

*„Was für unsere Gemeinde einschlägig ist, ist die Tatsache, dass wir bisher die Gemeinde sehr ländlich gehalten haben und dass diese Wohnstruktur unseren Wohnwert ausmacht. Wir haben im Vergleich zu Grünwald und zu anderen Gemeinden sehr großzügige Grundstücke. Wir haben die Möglichkeit für die wirklich Prominenten, die meinen in Grünwald leben zu müssen, dann aber erkennen, dass in Straßlach der Wohnwert viel höher ist, eine sehr ruhige Infrastruktur geschaffen und die wollen wir auch erhalten.“ (E23\_6)*

Entsprechend wird eine innerörtliche Verdichtung nur als eine Alternative in Betracht gezogen, sofern sie der gewünschten Siedlungsstruktur nicht entgegensteht (E23\_16, E23\_18). Flächensanierung wird begrüßt und wurde bereits erfolgreich durch die Umwandlung einer ehemaligen Mülldeponie in ein Wohngebiet umgesetzt (E23\_20).

Bei der standörtlichen Wahl der Baulandausweisung spielt die Art der Nachfrage aufgrund der differenzierten Bodeneigentümerstruktur eine bedeutende Rolle. Es wird versucht, durch Tausch von Grundstücken eine kompakte Siedlungsstruktur zu erhalten und nicht mehr jedem Baugesuch auf Eigentum nachzukommen (E23\_28). Dabei ist der Druck von Eigentümerseite auf Gemeinderat und Bürgermeister hoch, sämtlichen Anfragen gerecht nachzukommen. Dies ändert sich aber bei Anfragen von außen. Sie sollen von der Gemeinde abgelehnt werden, da Angst vor Überfremdung sowie der Funktion als reine Schlafstadt und dem Verfall dörflicher Strukturen herrscht (E23\_32, E23\_62). Lediglich einige Großgrundbesitzer oder Landwirte sind an großflächigen Ausweisungen interessiert (E23\_62). Die Demographie wirkt weniger bestimmend auf die Flächenentwicklung, als dass das Ausweisungsverhalten der Kommune die Demographie bestimmt. Ökologische Kriterien finden insofern Berücksichtigung, ob sie durch die Landschaftsplanung oder die Ausgleichsregelung berührt werden (E3\_28). Dabei steht der Grundwasserschutz im Vordergrund, da Teile des Gemeindefläche Wasserschutzgebiet sind. Dies erfordert spezifische Infrastruktur, verbunden mit höheren Kosten, was Neuausweisungen noch unrentabler macht (E23\_30, E23\_38). Studien und Gutachten werden nur dann in die Planungen miteinbezogen, wenn sie das angestrebte Verhalten unterstützen (E23\_32). Die Entwicklung in anderen Kommunen gilt als Negativbeispiel zur Rechtfertigung des eigenen flächenrestriktiven Handelns (E23\_34, E23\_36).

## Gemeinderat

Die politische Durchsetzbarkeit spielt eine geringere Rolle in planerischen Entscheidungen in der Kommune, da der Gemeinderat die restriktive Flächenpolitik des Bürgermeisters unterstützt. Alle Fraktionen haben in ihren Wahlprogrammen das Ziel einer organischen Entwicklung verankert, jedoch stellte sich bei verschiedenen Informationsveranstaltungen heraus, dass nur die wenigsten wussten, was sich dahinter verbirgt (E23\_52, E23\_28). Aufgrund dessen kann dem Bürgermeister eine zentrale Rolle in der Meinungsbildung zugewiesen werden.

## Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung

Die Regionalplanung wird mehr als eine Umsetzung des politischen Willens in der Region München gesehen und weniger als ein fachliches Konzept zur Regionalentwicklung. Dominierend sind hierbei die Interessen der Stadt München und der CSU (E23\_96, E23\_78). Im Rahmen der Aufstellung der formalen Instrumente wird beklagt, dass die Belange kleiner Kommunen untergehen, da diese nicht im Planungsausschuss vertreten sind. Somit kommt es zur erstmaligen Konfrontation mit dem finalen Regionalplan bei dessen Abstimmung. Dies wird als zu spät empfunden, um noch Diskussionen anzustoßen (E23\_80, E32\_82, E23\_84, E23\_90).

*„Ja, ich kann da dagegen stimmen, werde aber wahrscheinlich so ein bisschen der Einzige sein, der dagegen stimmt, wenn ich, wenn der mich betrifft, ja? Ich stimme eben natürlich per Hand dafür oder dagegen, aber die wesentlichen Entscheidungen sind dann schon getroffen, weil das Gremium einfach zu groß ist. Da hat es auch keinen Sinn, natürlich kann man aufstehen als Bürgermeister der zweitkleinsten Gemeinde im Landkreis München, und (...) erzählen, dass man das doch gern ganz anders hätte, da werden wir allenfalls belächelt (...) nein, die nehmen das natürlich ernst, aber die werden ihnen zehn Argumente von irgendwelchen Architekten, Städtebauern entwickelt usw. entgegen schleudern und dann setzt man sich wieder hin.“ (E23\_80)*

Diese geringe Rolle im regionalplanerischen Entscheidungsprozess wird aber gleichwohl positiv gewertet, da man auch weniger von regionalen Festlegungen betroffen ist (E23\_86). Alles in allem wird es für wichtig erachtet, dass innerhalb des Regionalplans Elemente zur Siedlungssteuerung enthalten sind. Tatsächlich ist es aber so, dass im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten trotzdem kommunale Einzelinteressen die Wohnflächenentwicklung dominieren (E23\_92, E23\_94).

*„Also wir versuchen natürlich hier so weit es geht ohne Regionalplanung auszukommen, weil wir meinen, dass wir uns in dem bisher gesteckten Rahmen gut bewegen. Wir wollen sie auch nicht zu sehr auf uns aufmerksam machen, nicht dass sie auf die Idee kommen, dass wir auch ein Gebiet für bevorzugte Besiedlung wären. Von dem her glaube ich nicht, dass uns speziell die Regionalplanung besonders unterstützen kann.“ (E23\_98)*

Gleichwohl wird es aber für gut befunden, wenn die Regionalplanung in anderen Kommunen die Siedlungsentwicklung steuert (E23\_96). Insgesamt wird die informell genannte Zusammenarbeit mit anderen Kommunen im Rahmen der Regionalplanung als positiv und konsensorientiert bewertet, obwohl sowohl restriktive als auch intensive Flächenausweisungen vorherrschen (E23\_74).



## **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Die in der Region vorhandenen Projekte, die eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorantreiben sollen, kennt der Befragte nicht (E23\_107). Auf keinen Fall sollte eine Koordination der Flächenausweisung auf regionaler Ebene erfolgen, da es die Planungshoheit einschränkt (E23\_110, E23\_120, E23\_114). Die Kommunen müssen eher über die negativen Folgen aufgeklärt werden, damit sich an ihrem Handeln etwas ändert (E23\_114).

### **5.3.3 Zwischenfazit**

Dominantes regionalplanerisches Entscheidungskriterium in der Region München ist in beiden betrachteten Strukturtypen die Infrastruktur. Dies ist auf die regionalplanerische Zielsetzung einer Konzentration der Wohnbebauung entlang von Infrastrukturachsen und dabei insbesondere dem öffentlichen Verkehr zurückzuführen. Ökologische Kriterien sind in hochverdichteten Kreisen aufgrund der Nutzungskonfliktregelung im Landesentwicklungsprogramm sowie des dortigen gesteigerten Schutzbedürfnisses von hohem Belang, im Gegensatz zu ihrer Bedeutung in ländlichen Kreisen. Demographische Kriterien, vor allem die natürliche Bevölkerungsentwicklung, stehen hingegen bei regionalplanerischen Entscheidungen in ländlichen Kommunen vermehrt im Vordergrund. Die Migration erfährt indessen in verdichteten Kreisen eine erhöhte Bedeutungszuweisung. Auch kommt dort der Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität eine bedeutsame Rolle zu, was als eine Sicherung des wohl wichtigsten weichen Standortfaktors der Region zu interpretieren ist. Neben dieser Differenz in der Bewertung von Demographie und Ökologie gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Strukturtypen. Alle anderen Determinanten spielen eine eher untergeordnete Rolle in regionalplanerischen Entscheidungen.

Insgesamt ist eine positive Siedlungssteuerung in beiden Strukturtypen über die regionalplanerische Festlegung von Bereichen, welche besonders für eine Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, erstrebenswert, da diese die optimale Ausrichtung der Siedlung an der bereits vorhandenen Infrastruktur berücksichtigen und dahingehend die Bevölkerungszunahme lenken. Hinsichtlich der Sicherung und Steigerung der Wohnqualität ist eine Negativplanung ebenso gut geeignet, jedoch wird diese von den Kommunen als eine Einschränkung in die kommunale Planungshoheit gewertet und deswegen abgelehnt. So konnten Grünzüge oder Trenngrün in der Vergangenheit nur deswegen ausgewiesen werden, da großzügige Ausnahmeregelungen Bebauung weiterhin ermöglichen. Aufgrund dessen wird von regionalplanerischer Ebene oftmals keine Festlegung der Nutzung einer Negativplanung vorgezogen, da sie ohne strittige Auseinandersetzungen zum selben Ergebnis führt. Die positivplanerische Festlegung hingegen ist - trotz ihres Zielcharakters - unverbindlich für die Kommunen, da sie als ein regionalplanerischer Standorthinweis zu verstehen ist und nicht als eine Handlungsdirektive für die Kommunen. Somit kommt es hierdurch zu keiner zwingenden Einschränkung der kommunalen Planungshoheit. Obwohl oder vielleicht gerade weil die Kommunen oftmals nur wenig Rücksicht auf diese zu bevorzugenden Siedlungsgebiete nehmen, ist deren Ausweisung politisch leicht durchsetzbar. Aufgrund der geringen Steuerungswir-

kung regionalplanerischer Instrumente auf die Flächeninanspruchnahme wird das Flächensparziel in der Region München, aber auch in Gesamtdeutschland, für sehr wichtig erachtet, gleichzeitig aber auch für unerreichbar gewertet.

Durch die Organisation der untersten Ebene der Raumordnung als kommunalisierte Regionalplanung wird bereits frühzeitig im Rahmen der Planaufstellung der Dialog mit den Kommunen in der Region München gesucht. Themenspezifisch wird dabei in verschiedenen Kommissionen, welche die Interessensverhältnisse der Verbandsversammlung repräsentieren, über die Ausgestaltung regionalplanerischer Festlegungen entschieden. Denn rein planerische Konzepte wurden in der Vergangenheit meist grundsätzlich von den Kommunen abgelehnt. Aufgrund dessen wird auf planerischer Seite auch weniger von einer regionalplanerischen Abwägung im Sinne eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses, denn einer regionalen Entscheidung von Planung und Politik gesprochen. Die Durchsetzungskraft planerischer Argumente steht dabei in Abhängigkeit von ihrer Bedeutung und Stärke hinsichtlich kommunalen Handelns. Das letztendliche Kompromisswerk weicht nach Meinung der Planung stark von planerischen Absichten ab.

Bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme respektive einer Steuerung der Flächennutzung durch die Regionalplanung treffen unterschiedliche planerische und politische Vorstellungen aufeinander. Aufgrund eines mangelnden Regionalbewusstseins der Kommunen herrscht ein ausgeprägter Konkurrenzkampf zwischen ihnen, um den Zuzug von Einwohnern und einem damit verbundenem Anstieg der Steuereinnahmen. Der vorherrschende Wohnwunsch des Bürgers nach einem Eigenheim sowie die vielerorts vorhandene Verknüpfung von Flächenausweisungen mit einer fortschrittlichen Außenwirkung der Kommune begünstigen diese zudem. Dies geht an manchen Stellen sogar so weit, dass die eigentlich vorgesehene Eigenentwicklung mancher Kommunen zu großzügig berechnet wird. Sofern regionalplanerische Festlegungen kommunale Bestrebungen einschränken, werden sie abgelehnt. Deswegen wird von der Regionalplanung eine Reduzierung des Flächenverbrauchs als eine kommunale Angelegenheit gesehen. Ihre Umsetzung hängt dabei stark von der Einstellung des Bürgermeisters und des Gemeinderats gegenüber dieser Thematik ab. Dabei kann nur vereinzelt Kommunen der Region eine flächensparende Siedlungspolitik zugewiesen werden. Da die negativen Folgen von Flächenverbrauch und Zersiedelung noch nicht allgegenwärtig sind, wird dieser bisher nur rudimentär vom Bürger beachtet, wenn gleich ihm ein zunehmendes Interesse bescheinigt wird.

Die Kommunen sämtlicher Strukturtypen sehen ihre kommunale Planungshoheit im Rahmen der Wohnflächenentwicklung von der Regionalplanung nur durch deren negativplanerische Instrumente beeinflusst. Verhindern sie kommunale Entwicklungen kommt es zu Konflikten mit der Regionalplanung. Diese werden meist mit der entsprechenden Nutzungserlaubnis gelöst, da ähnliche Präzedenzfälle bereits vorliegen. Eine intensivere positivplanerische Steuerung durch die Regionalplanung wird abgelehnt, da es zur Bevorzugung oder Benachteiligung der Entwicklung einzelner Kommunen führen könnte. Vielmehr wird die Regionalplanung als gemeinsamer Nenner der kommunalen Eigeninteressen in der Region gesehen, und weniger als ein Fachkonzept zur Regionalentwicklung. Die diesbezügliche Zusammenarbeit innerhalb der Verbandsversammlung wird von den Kommunen als sehr konsensorientiert bezeichnet. Kleinere,

eher ländliche Kommunen beschwerten ihren mangelnden Einbezug in regionalplanerischen Entscheidungen, gleichzeitig bewerteten sie dies aber positiv, da dadurch die kommunale Planungshoheit weniger von regionalplanerischen Festlegungen eingeschränkt wird.

Generell sehen die Kommunen eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Region aber auch in ihren Kommunen als sinnvoll und richtig an. Dabei wird immer wieder betont, dass in der jeweiligen Kommune bereits sehr sparsam mit Flächenausweisungen umgegangen und nur moderates Wachstum zugelassen wird, „andere“ Kommunen in und außerhalb der Region aber sehr großzügig Flächen ausweisen. Hintergründe dieses Reduzierungswillens sind neben einem Mangel an Möglichkeiten für Neuausweisungen in der Stadt vor allem die Angst vor sozialer Verfremdung und einem Identitätsverlust in den suburbanen Gemeinden, wie er sich teilweise aufgrund großflächiger Flächenausweisungen in der Vergangenheit bereits vollzogen hat. Eine gänzliche Abkehr von Neuausweisungen und Konzentration auf die Innenentwicklung wird aber als eine Restriktion der Eigenentwicklung gesehen und mit einer negativen Außenwirkung („Stillstand ist gleich Rückschritt“) verbunden. Zudem wird dies in einer Wachstumsregion aufgrund des Zuwanderungsdruckes für unmöglich umzusetzen erachtet. In der Kernstadt kann des Weiteren nur durch Neuausweisungen die Unabhängigkeit der Wohnflächenentwicklung von Investoreninteressen gewährleistet sowie einem weiteren Anstieg des Bodenpreises und somit Segregationsprozessen entgegengewirkt werden. Unattraktiv erscheint eine Innenentwicklung oftmals, da sie zu einer Überlastung der vorhandenen Infrastruktur führt. Flächenrecycling und Nachverdichtung stehen im Fokus der Innenentwicklungsbestrebungen der Kommunen. Jedoch zeigt sich dabei, dass aufgrund der hohen Gewinnmargen zu intensive Verdichtungsmaßnahmen von den Eigentümern angestrebt werden, so dass von kommunaler Ebene hier gegen gesteuert werden muss. Ökologische Aspekte werden im Rahmen flächenpolitischer Entscheidungen meist lediglich in Bezug auf den Erhalt der Standort- und Wohnqualität berücksichtigt. Insgesamt werden die primäre Konzentration auf die Innenentwicklung und nur moderate Neuausweisungen von den Mitgliedern der entscheidenden Gremien mehrheitlich unterstützt. In den suburbanen Gebieten gründet dies vornehmlich auf der Verhinderung von Überfremdung und sozialer Segregation sowie teilweise der Erkenntnis, dass die durch Neuausweisungen generierten Steuereinnahmen geringer als die hierfür nötigen Infrastrukturkosten sind. In der Stadt liegt das Motiv zum Flächen sparen in den begrenzten Alternativen der Außenentwicklung. Mit zunehmender Entfernung zu München gehen diese Bestrebungen sogar soweit, dass trotz teilweise sehr guter Anbindung an das regionale Verkehrsnetz, auf Drängen der Bevölkerung Flächen nur noch geringfügig oder im Rahmen der Eigenentwicklung ausgewiesen bzw. bereits ausgewiesene Flächen sogar wieder zurückgenommen werden. Jedoch führen die Besitzstrukturen gerade im Rahmen einer Eigenentwicklung dazu, dass auf Druck der Eigentümer oftmals großflächig und zersiedelt Flächen ausgewiesen werden. Die ungenaue Begrifflichkeit der Eigenentwicklung lässt zudem einen weiten Auslegungsspielraum zu und bedingt nicht zwingend eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Vielmehr kann sie auch als ein Beibehalt der weitläufigen Bebauung im Innen- und Außenbereich, auch für potentielle Zuwanderer, gewertet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine regionalplanerische Steuerung in derzeitiger Form eine Reduzierung des Flächenverbrauchs nur in geringem Maße unterstützt. Von kommunaler Seite werden auch die vom Bund angestrebten ökonomischen Steuerungsinstrumente - ebenso wie stärkere landesplanerische Festlegungen abgelehnt - da sie in Bayern als nicht durchsetzbar gelten. Tabelle 24 gibt einen Überblick über Maßnahmen oder Instrumente, die nach Meinung der Planung oder der Kommunen geeigneter erscheinen.

Tabelle 24: Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Region München)

Regionalplanung	Kommunen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Striktere Vorgaben der Landesplanung</li> <li>- Striktere Steuerungsinstrumente der Regionalplanung (Richtwerte, Flächenquote)</li> <li>- Vorstellung von best-practice Kommunen in der Region bzw. in ähnlich strukturierten Räumen</li> <li>- Informationsveranstaltungen zur Thematik</li> <li>- Planungsbegleitende Beratung durch die Regionalplanung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abschaffung der Pendlerpauschale</li> <li>- Regionalisierung des Flächensparziels</li> <li>- Interkommunale Zusammenarbeit</li> <li>- Quantifizierung der Kosten neuer Flächeninanspruchnahme für Kommune und Bürger</li> <li>- Flächenmonitoring</li> <li>- Informations- und Fortbildungsveranstaltungen für Gemeinderat, Bodeneigentümer und Bürger über die negativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs</li> <li>- Schaffung eines Regionalbewusstseins zur Abschwächung des interkommunalen Konkurrenzkampfes</li> </ul>

Quelle: Eigene Erhebung

## 5.4 Region Rhein-Neckar

### 5.4.1 Ausgangssituation

#### 5.4.1.1 Strukturdaten

Die Region Rhein Neckar besteht aus sieben Landkreisen<sup>237</sup> und acht kreisfreien Städten<sup>238</sup> in drei Bundesländern. Sie umfasst 290 Kommunen (VRRN, 2008A, p. 4) und erstreckt sich über eine Fläche von 5.396 km<sup>2</sup> (s. Karte 7) (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Im Gegensatz zur Region München kann von einer polyzentralen Siedlungsstruktur gesprochen werden, wobei sich die Hauptsiedlungsschwerpunkte räumlich konzentrieren (Ludwigshafen, Mannheim, Heidelberg). Siedlungsstrukturell wird die Region bis auf eine Ausnahme den Agglomerationsräumen zugeordnet<sup>239</sup>. Na-

237 Bad Dürkheim, Südliche Weinstraße, Germersheim, Rhein-Pfalz-Kreis (bis 2003: Ludwigshafen), Bergstraße, Neckar-Odenwald-Kreis und Rhein-Neckar-Kreis

238 Heidelberg, Mannheim, Worms, Ludwigshafen, Frankenthal, Speyer, Neustadt a. d. Weinstraße und Landau  
239 So ist Worms eine Kernstadt in verdichteten Räumen. Alle Untergruppen des Typus Agglomerationsraum sind in der Region vertreten.

turräumlich ist die Region von der Rheinebene, dem Neckartal, dem Pfälzerwald im Westen und dem Odenwald im Nordosten geprägt (VRRN, 2008c, p. 16ff).

Karte 7: Übersichtskarte der Region Rhein-Neckar



## Bevölkerung

2008 lebten in der Region 2,4 Mio. Menschen. Die Bevölkerung nahm seit 1989 um 8,4% zu (181.918 Personen; VRRN, 2007, p. 9;<sup>240</sup>). Die positive Bevölkerungsentwicklung beruhte dabei ausschließlich auf Zuwanderungen (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Die Siedlungsdichte in der Region betrug 2004 2.422 Einwohner pro km<sup>2</sup> SuV-Fläche (s. Karte 8).

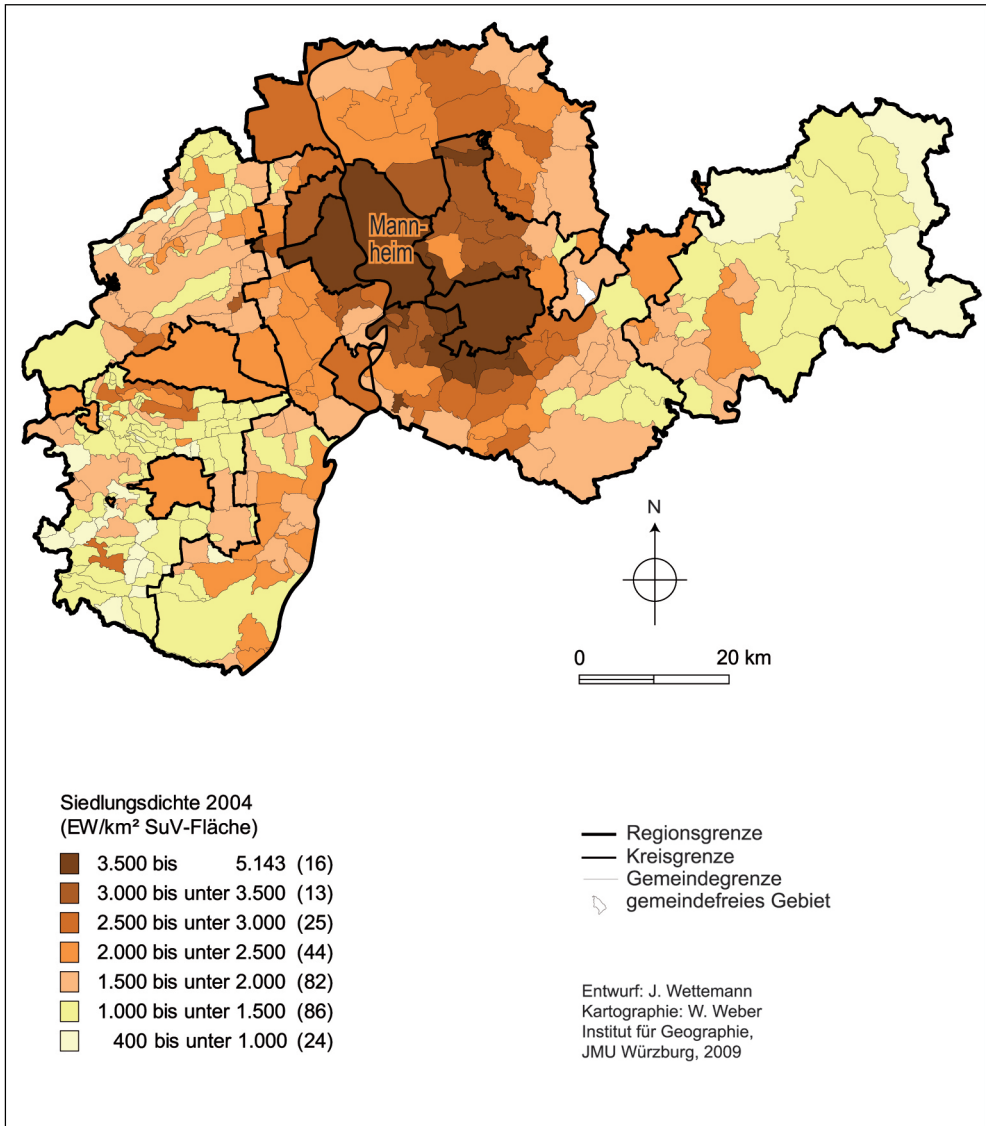
Bevölkerungsprognosen bezogen auf die Region differieren sehr stark. So geht das BBR von einer leicht steigenden Bevölkerungsentwicklung bis 2020 aus (+ 2,8%; 2003-2020; VRRN, 2007, p. 13)<sup>241</sup>. Die statistischen Landesämter prognostizieren für diesen Zeitraum hingegen eine negative Bevölkerungsentwicklung (-2,9%; VRRN, 2007, p. 15). Eigene Berechnungen des Verbandes gehen von einem Bevölkerungswachstum von 2,4% (2004-2020<sup>242</sup>) aus.

<sup>240</sup> genesis.destatis.de

<sup>241</sup> zum Vergleich: Hessen 2004-2020: 0,3%; Rheinland-Pfalz: 1,6%; Baden-Württemberg: 3,9% (BBR, 2006)

<sup>242</sup> m-r-n.com

Karte 8: Siedlungsdichte in den Kommunen der Region Rhein-Neckar



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; eigene Berechnungen

## Wirtschaft

Die Region Rhein-Neckar befindet sich inmitten eines wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Trotzdem finden noch rund 36%<sup>243</sup> der Bruttowertschöpfung im sekundären Sektor statt, was selbst den Anteil altindustrieller Zentren wie der Region Rhein-

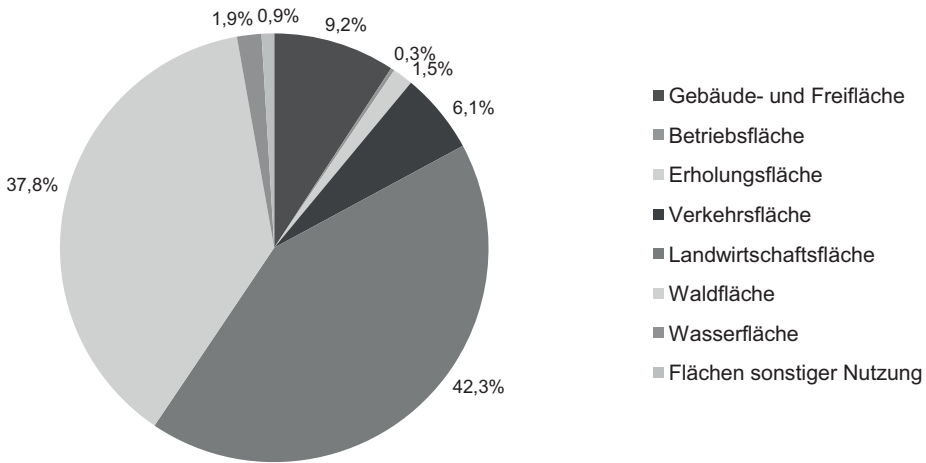
<sup>243</sup> Mittel der Jahre 2000-2002

Ruhr überschreitet. Schwerpunktbranchen der Region bilden die chemische Industrie, der Fahrzeug- und Maschinenbau mit einer Spezialisierung auf das Druckwesen sowie die IT-Branche (EGELN et al., 2009, p. 69ff, 181). 71% der Erwerbstätigen arbeiteten 2006 im tertiären und 23% im sekundären Sektor. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote betrug 2006 8,9%<sup>244</sup>. Das BIP pro Kopf belief sich 2006 auf rund 29.000 € (+ 21% gegenüber 1995; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008<sup>245</sup>).

### Flächennutzung und Wohnungsmarkt

Der hohe Waldanteil an der Flächennutzung (s. Abbildung 43), welcher 2004 rund 38% der Regionsfläche ausmachte, spiegelt die naturräumliche Lage wider. Die Flächeninanspruchnahme betrug 2004 rund 17% und die bauliche Nutzung i.w.S. 15%.

Abbildung 43: Flächennutzungsstruktur in der Region Rhein-Neckar 2004



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008 eigene Darstellung

Neben den Großräumen Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg verzeichnen vor allem Kommunen entlang des Rheins und südlich des Neckars eine hohe Flächeninanspruchnahme, was auf die verkehrsgünstige Lage zurückzuführen ist. Linksrheinisch außerhalb der Mittelzentren sowie in den Kommunen des Odenwalds ist die Flächeninanspruchnahme gering (s. Karte 9a).

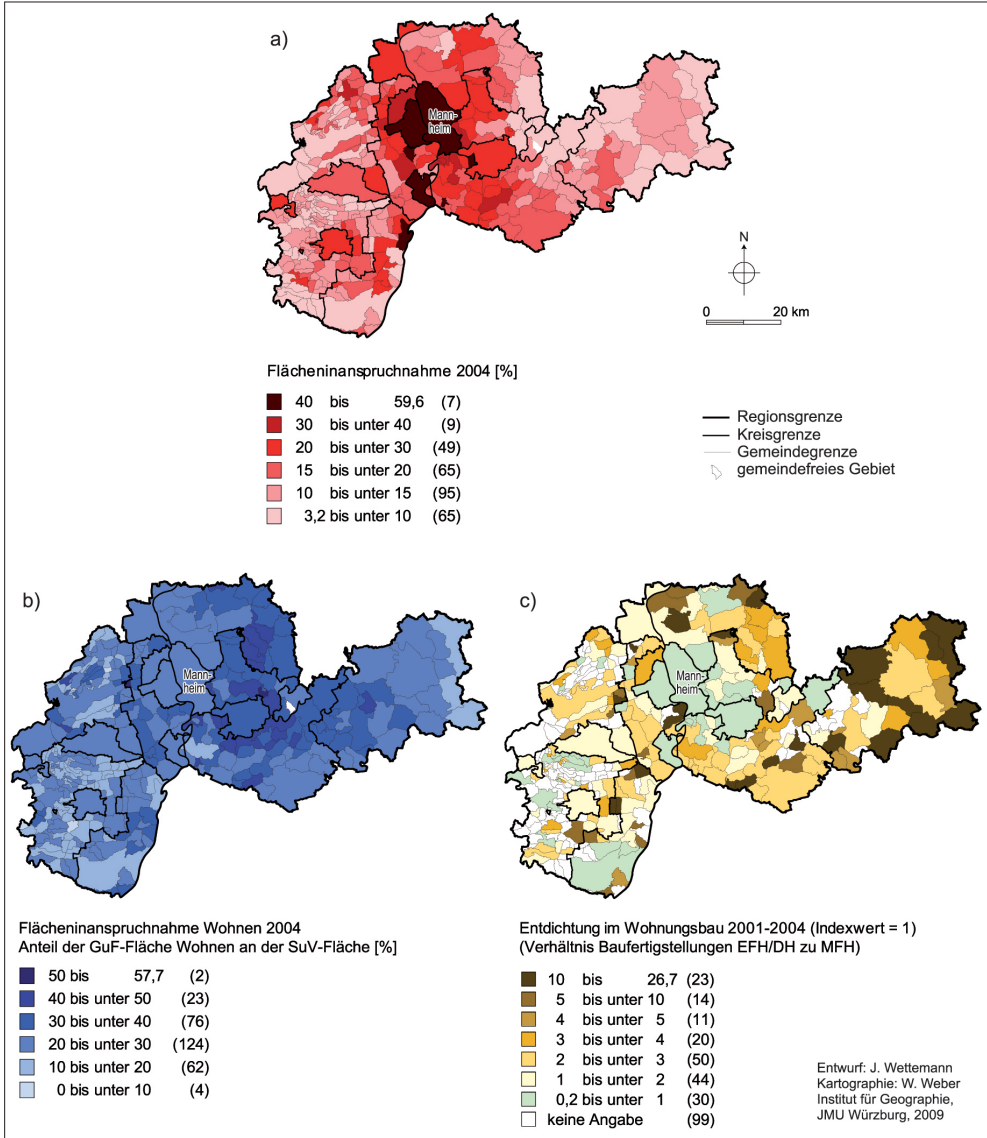
Der Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche betrug 2004 27% (26.631 ha; +10% seit 1996; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2007, 2008). Vor allem der suburbane Raum der am linken Rheinufer gelegenen Städte und Heidelbergs, die Kommunen im Odenwald sowie entlang des Neckars weisen einen hohen Wohnflächenanteil auf. Im suburbanen Raum ist diese Inanspruchnahme vor allem auf die Quantität

244 zum Vergleich: Hessen: 9%; Rheinland-Pfalz: 8%; Baden-Württemberg: 6% (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008)

245 zum Vergleich: 2006 betrug das BIP pro Kopf in Baden-Württemberg ca. 31.000 € (+ 24% gegenüber 1995) in Rheinland-Pfalz 25.000 € (+ 17%) und in Hessen 34.000 € (+ 27%) (ebda.).

der Nachfrage, in den Kommunen des Odenwalds auf die flächenintensivere Bauweise, in den ländlichen Räumen und entlang des Neckars auf die attraktive Wohnlage zurückzuführen (s. Karte 9b).

Karte 9: Indikatoren der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen der Region Rhein-Neckar<sup>246</sup>



Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008; eigene Berechnungen

246 Aufgrund von Datenschutzgründen konnten zur Berechnung der Karte 9c lediglich 168 Kommunen mit- einbezogen werden (< 3 Baufertigstellungen je Typ werden nicht erfasst).



Der Wohnungsbestand in der Region vergrößerte sich überproportional zum Bevölkerungszuwachs um 11% (1995-2006) auf 640.824 Wohnungen. Insgesamt dominierte der Einfamilien- und Doppelhausbau gegenüber dem Mehrfamilienhausbau in der Vergangenheit (s. Karte 9c). Dabei ist jedoch regional zu differenzieren. Vor allem in den ländlichen Kommunen dominiert der Bau individueller Wohnformen. In städtischen Räumen überwiegt hingegen der Mehrfamilienhausbau. Trotz des geringen Bevölkerungswachstums und der langfristigen Stagnation des Bevölkerungswachstums wird mit einem weiter steigenden Wohnbauflächenbedarf gerechnet. Prognosen gehen von einer Zunahme der Wohnungen bis 2020 zwischen 26.000 und 37.000 Wohneinheiten aus. Bei der Aufstellung des neuen Regionalplans nimmt man einen Wohnbauflächenbedarf zwischen 1.750 und 2.300 ha an (VRRN, 2008B, p. 2f)<sup>247</sup>.

### **Planungsrechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen**

Mit dem Staatsvertrag 2005 wurde der Verband Region-Rhein-Neckar (VRRN) gegründet. Eine seiner Aufgaben ist neben der regionalen Wirtschaftsförderung die Erstellung eines gemeinsamen Regionalplans (Einheitlicher Regionalplan) (§2; VRRN, 2006). Bereits zuvor existierte eine Zusammenarbeit der drei Bundesländer: 1978 wurde der erste Raumordnungsplan für die Region aufgestellt, dessen aktuelle Fassung 1993 vollständig überarbeitet wurde<sup>248</sup>. Er dient als regionalpolitischer Rahmen für die Aufstellung der landesspezifischen Regionalpläne in den regionsangehörigen Planungsregionen. So ermöglicht er deren inhaltliche Koordination, obwohl sich die Steuerungsinstrumente der Länder unterscheiden. Gegenüber anderen Planungen entfaltet der Raumordnungsplan keine Rechtswirkung (RAUMORDNUNGSVERBAND RHEIN-NECKAR, 1993, p. 6, 9ff). Der einheitliche Regionalplan befand sich zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen in der Aufstellung. Inhaltlich orientiert er sich an den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen der beteiligten Bundesländer (VRRN, 2008C, p. 111), seine Aufstellung basiert jedoch auf rheinland-pfälzischem Planungsrecht<sup>249</sup>. Aufgrund dessen erfolgt nachfolgend lediglich eine Darstellung der regionalplanerischen Festlegungen der Region Rhein-Pfalz, um die Steuerungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung darzulegen. Diese bilden zugleich die Grundlage für die empirischen Untersuchungen. Daneben erfolgt eine Erörterung der Vorschläge des VRRN für die Verbandsversammlung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung innerhalb des einheitlichen Regionalplans.

#### **5.4.1.2 Landesplanerische Rahmenbedingungen in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz<sup>250</sup>**

Die Siedlungsstruktur ist auf eine dreistufige zentralörtliche Gliederung aufgebaut<sup>251</sup>

247 Die Höhe des Wohnbauflächenbedarfs richtet sich dabei nach verschiedenen Varianten der Bevölkerungsprognose. Der Minimalwert resultiert aus der Annahme eines Bevölkerungsrückgangs um 1,6%, der Maximalwert auf Basis eines Bevölkerungswachstums von 0,3 % bis 2020 (VRRN, 2008B, p. 1).

248 Dieser bezieht sich jedoch nicht auf die Region in ihren heutigen Grenzen. So zählten damals die Kreise Neckar-Odenwald, Germersheim, Südliche Weinstraße und die kreisfreie Stadt Landau nicht zur Raumordnungsregion Rhein-Neckar (VRRN, 2008D, p. 4).

249 Emailauskunft VRRN 18.2.2010

250 Um Überschneidungen der Darstellungen zu vermeiden, erfolgt eine Darstellung der relevanten landesplanerischen Ziele und Grundsätze auf Basis der Festlegungen für das Land Rheinland-Pfalz. In Fußnoten werden Überschneidungen und Unterschiede zu den anderen Ländern vermerkt.

251 In Hessen (Z 4.2.1, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.2.1, 4.2.2.2, HMWVL, p. 20ff) und Baden-Württemberg (G 2.5.1, WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 20, B24f) existiert eine vierstufige Gliederung (zusätzlich Kleinstzentren).

(Z 35, 42, ISM RP, 2008, p. 86). Raumkategorien sind der Verdichtungsraum und der ländliche Raum<sup>252</sup> (ISM RP, 2008, p. 39f). Die westlichen baden-württembergischen Kommunen der Region und der Kreis Bergstraße sind dem Verdichtungsraum zugeordnet, der Neckar-Odenwald-Kreis sowie der östliche Rhein-Neckar-Kreis dem ländlichen Bereich (WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 15, A29, HMWVL, 2004, p. 7). Bis auf den südwestlichen Teil der Rhein-Pfalz sind die linksrheinischen Gebiete dem Verdichtungsraum zugeordnet (ISM RP, 2008, p. 39f).

Rheinland-Pfalz verankert als landesplanerisches Ziel die tägliche Flächeninanspruchnahme regional differenziert zu reduzieren. Diese Differenzierung ist in Form von Schwellenwerten, auch für die Wohnbauentwicklung, durch die Regionalplanung vorzunehmen. Notwendige Flächeninanspruchnahme soll sich an vorhandener Infrastruktur orientieren, mittels Flächenkreislaufwirtschaft optimal standörtlich verteilt werden und flächensparend erfolgen. Dabei ist auf die Vermeidung bandartiger Strukturen zu achten. Generell ist jedoch der Innenentwicklung Vorrang einzuräumen (G 20, 26, Z 31, 32, 36, G 50, 86, ISM RP, 2008, p. 57, 68, 70f, 79ff, 94, 108). Die Neuausweisung im Rahmen der Eigenentwicklung muss unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und vorhandener Flächenreserven begründet werden. Den Gemeinden kann regionalplanerisch eine besondere Funktion Wohnen zugewiesen werden, welche eine Siedlungsentwicklung über den Eigenbedarf hinaus ermöglicht. Sie sollte sich dabei an den Kriterien der verkehrlichen Erreichbarkeit, des Arbeitsplatzangebotes und der Versorgungsinfrastruktur orientieren (G 27). In hochverdichteten und verdichteten Bereichen von Verdichtungsräumen können Siedlungsbereiche ausgewiesen werden, welche sich besonders für eine Wohnnutzung eignen (Vorranggebiete Wohnen) (G 28). Auch wird Rückbau in stark schrumpfenden Regionen nicht ausgeschlossen (ISM RP, 2008, p. 18, 75ff)<sup>253</sup>.

252 ebenso in Hessen (Z 3.2 HMWVL, 2000, p. 8) und Baden-Württemberg (Z 2.1.1, WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 15). Baden Württemberg unterteilt in Verdichtungszone im Allgemeinen, Randzone um die Verdichtungsräume, Verdichtungsraum im ländlichen Raum und ländlicher Raum im engeren Sinne. Hessen differenziert zwischen verdichteten Räumen in Ordnungs- und Verdichtungsräumen, Rheinland-Pfalz zwischen drei Arten von Verdichtungsräumen (hoch verdichtete sowie verdichtete Bereiche mit konzentrierter und disperser Siedlungsstruktur) und zwei Arten ländlicher Räume (Bereiche mit konzentrierter und disperser Siedlungsstruktur) (ISM RP, 2008, p. 39f).

253 Landesplanung Baden-Württemberg: Insbesondere in Verdichtungsräumen soll die Neufächeninanspruchnahme auf ein „unbedingt notwendiges Maß“ beschränkt und Neubau flächensparend gebaut werden. Die notwendige Ausweisung soll sich auf Entwicklungsachsen und vorhandene Infrastruktur konzentrieren. Außerdem sollen bandartige und ungegliederte Siedlungsentwicklungen vermieden werden (G 2.2.3, 2.2.3.2, 2.3.1, 3.1.7, Z 2.2.3.1, 2.3.1.2, 2.6.4.1, WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 15, 18, 23, B12f, B15, B32). Selbst in ländlichen Räumen im engeren Sinne wird von neuen Siedlungsentwicklungen nicht abgeraten. Günstige Wohnstandorte sollen dort gesichert werden und flächenschonend an die Siedlungs- und Landschaftsstruktur angepasst entwickelt werden (G.2.4.3, ebda., p. 19, 23). Hierzu können Siedlungsschwerpunkte Wohnbauflächen ausgewiesen werden, welche in den Regionalplänen festzulegen sind (G 2.5.3, Z 2.2.3.2, 2.6.4, 3.1.2, 2.3.1.1, 2.3.2.2, 3.2.5, G 2.4.1.1, ebda., p. 16ff, 23, 25, 26, B13, B22). Begründet können sogar gebietsscharfe Ausweisungen für den Wohnungsbau durch die Regionalplanung erfolgen. Im Gegenzug können auch Kommunen ausgewiesen werden, welchen aufgrund des Naturschutzes lediglich eine Eigenentwicklung möglich ist (Z 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5). Flächenausweisung soll durch interkommunale und regionale Zusammenarbeit abgestimmt werden (G. 2.2.4, 2.4.2.6, 3.1.8, ebda., p. 19, 17, 25). Durch die regionalplanerische Festlegung von Mindestdichtewerten für verkehrlich gut erschlossene Bereiche soll dort die Verdichtung gefördert werden (Z 3.1.9, ebda., p. 26, B34). Sowohl Neuausweisung als auch Innenentwicklung sollen eine bauliche, soziale und altersstrukturelle Durchmischung anstreben (Z 3.1.7, 3.1.9, G 3.2.1, 3.2.2, 3.4.3, ebda., p. 25f, 28, B32f).

Auf regionalplanerischer Ebene können regionale Grünzüge, Grünzäsuren und schutzbedürftige Bereiche (z.B. Vorranggebiete für Natur und Landschaft) ausgewiesen werden. Sie sollen grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden. Anderweitige Nutzungen sind nur erlaubt, wenn sie mit deren Funktionen vereinbar sind (Z 5.1.3, WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 38, B55)<sup>254</sup>. Großräumige Ausweisungen von Grünzügen befinden sich im Odenwald sowie generell im Neckar-Odenwald-Kreis (REGIONALVERBAND UNTERER NECKAR, 1994, p. 83f; Raumnutzungskarte). Weite Teile des Westens des Kreises Bergstraße (Rheinebene) sind als Grünzüge ausgewiesen (HMWVL, 2004, Plankarte). Linksrheinisch existiert eine Vielzahl von Grünzügen, wobei kein räumlicher Schwerpunkt existiert (PG RHEINPFALZ, 2004, Gesamtkarte).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die landesplanerischen Aussagen weitestgehend überschneiden. Alle Länder sind sich einig, dass eine flächenschonende Landesentwicklung unter vornehmlicher Berücksichtigung des Bestandes von statuten gehen soll. Neuausweisungen können explizit weiterhin getätigt werden, selbst im ländlichen Raum (Baden-Württemberg), obwohl die Wohnbauflächenentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte, Entwicklungsachsen und dem ÖPNV/SPNV konzentriert werden soll. Lediglich in Baden-Württemberg wird neben den formellen Steuerungsinstrumenten die interkommunale Zusammenarbeit als Maßnahme explizit angesprochen.

### 5.4.1.3 Räumliche Planung auf regionaler Ebene

#### Siedlungssteuernde Festlegungen des regionalen Raumordnungsplanes Rhein-Pfalz und ihre Übernahme und Erweiterung innerhalb des einheitlichen Regionalplans

Neben der generell vorzuziehenden Innenentwicklung (G 3.5.2) erfolgt eine regionalplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme über folgende Instrumente (PG RHEINPFALZ, 2004, p. 63-69):

- *Orientierungswerte*: Sie basieren auf Einwohnerprognosen und zentralörtlichen Funktionen und dienen der Bauleitplanung als Grundlage zur Ausweisung neuer Flächen. Abweichungen sind bei kommunalen Sonderbedingungen<sup>255</sup> möglich (G 3.5.5).

---

Landesplanung Hessen: Generell soll sich die Siedlungsentwicklung an der Eigenentwicklung orientieren. Durch Zuwanderung entstehende Siedlungstätigkeit soll entlang der Nahverkehrsachsen stattfinden (G 4.1.1, HMWVL, 2000, p. 14). Es können Flächen für Siedlungszwecke ausgewiesen werden (Vorranggebiete Siedlungsbereiche Zuwachs), welche sich am abgeschätzten Wohnflächenbedarf orientieren und sich vornehmlich in Siedlungsschwerpunkten und Zentralen Orten befinden (ebda., p. 17). Flächenausweisung wird nicht abgelehnt, es soll nur einer „planlosen“ Flächenausweisung entgegengetreten werden, indem Arrondierungen zu bevorzugen sind. Lediglich in bereits stark ökologisch belasteten Gebieten wird explizit auf Innen- und Eigenentwicklung hingewiesen. Der Regionalplanung obliegt die Ermittlungspflicht des voraussichtlichen Bedarfs an Wohnbauflächen (im Sinne einer Orientierungsgröße für die Bauleitplanung) unter Berücksichtigung von raumstrukturell angepassten Dichtewerten. Insgesamt soll eine Anpassung an die demographischen und sozialen Bedürfnisse erfolgen (Z 4.1.2, ebda., p. 9f, 15ff, 28ff, 41).

254 Analog hierzu Hessen und Rheinland-Pfalz. In Hessen sind Grünzäsuren/Trenngrün nicht grundsätzlich freizuhalten, sondern in Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung festzulegen. In Rheinland-Pfalz können zudem Regionalparks zum Freiraumschutz ausgewiesen werden (Z 5.2, 5.3, HMWVL, 2000, p. 26f; Z 87, G 89, ISM RP, 2008, p. 108f).

255 Diese liegen vor, wenn durch Sanierungen weniger Wohnflächen zur Verfügung stehen, Kommunen Fremdenverkehrs- oder Erholungsfunktionen wahrnehmen oder bei der „Übernahme oder Verlust von Aufgaben und Funktionen mit strukturellen Auswirkungen“ (z.B. Konversionsmaßnahmen) (PG RHEINPFALZ, 2004, p. 63).

- *Besondere Funktion für Wohnen (regional bedeutsame Wohnstandorte):* Sie ermöglicht eine über den Eigenbedarf hinausgehende Entwicklung. Sie wird zugewiesen, wenn eine Kommune eine zentralörtliche Funktion oder eine gute Verknüpfung mit den Haltepunkten des SPNV besitzt. Eine Zuweisung wird verwehrt, wenn die Topographie oder freiraumschützende Festlegungen entgegenstehen oder eine für eine wachsende Einwohnerzahl unzureichende Infrastruktur vorhanden ist (Z 3.5.7).
- *Vorranggebiete Wohnen:* Darunter sind flächenhafte Darstellungen von Gebieten in regional bedeutsamen Wohnstandorten zu verstehen. Sie beruhen auf bereits bestehenden Flächennutzungsplänen (Z 3.5.7). Liegen noch keine konkreten Flächenausweisungen vor, dann kennzeichnen Symbole die Flächen zukünftiger Siedlungsentwicklungen bzw. Vorranggebiete für Wohnen (G 3.5.7).
- *Regionale Grünzüge*

Alle genannten Steuerungselemente sollen als Ziele im einheitlichen Regionalplan verankert werden. So werden die bereits in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Wohnbauflächen übernommen und gebietsscharf dargestellt. Ihre Umsetzung in verpflichtende Bauleitpläne soll jedoch unter dem Primat der Innen- vor Außenentwicklung (G) erfolgen, beeinflusst durch die jeweilige kommunale oder regionale Funktion als Standort für Wohnen (Z) (VRRN, 2008E, p. 5f). Folglich gehen diese Forderungen über die bisherigen Festlegungen der Landesplanung hinaus.

Das initiierte Kooperationsprojekt „Raum+“ zeigt, dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein zentrales Ziel in der Region ist und auch im neuen Regionalplan darstellen wird. In Zusammenarbeit mit verschiedenen staatlichen Akteuren werden durch Erhebungen sämtliche Innenentwicklungspotentiale in ausgewählten baden-württembergischen Teilregionen aufgenommen. Im Rahmen der Aufstellung des neuen Regionalplans erfolgt eine Ausweitung des Projekts auf die gesamte Region. Dadurch erhofft sich der Verband eine verstärkte Diskussion der Thematik auf kommunaler Ebene und in Folge dessen eine verstärkte Innenentwicklung in der Region (VRRN, 2008A, p. 22f). Die Ergebnisse über die Flächenpotentiale fließen in die Regionalplanaufstellung mit ein<sup>256</sup>.

### **Organisation der Regionalplanung**

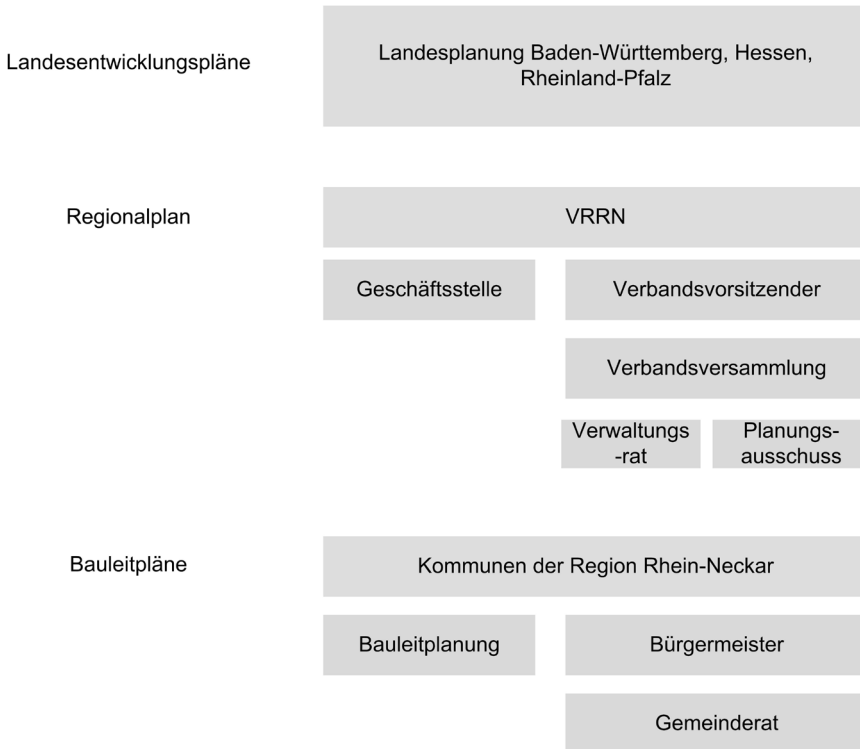
Die zentralen Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung unter Vorsitz des Verbandsvorsitzenden, und der Verwaltungsrat (§3, VRRN, 2006; s. Abbildung 44). Die politische Willensbildung findet in der Verbandsversammlung statt. Sie beschließt u.a. die Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderungen des Regionalplans. Ihr gehören neben den Landräten der regionsangehörigen Kreise die Oberbürgermeister von Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern und weitere kommunale Vertreter an. Die Anzahl der Vertreter pro Kommune richtet sich nach deren Einwohnerzahl<sup>257</sup>. Die wei-

<sup>256</sup> Emailauskunft VRRN 18.2.2010

<sup>257</sup> „Die Landkreise und Städte und Gemeinden im Verbandsgebiet mit mehr als 25.000 Einwohnern entsenden für je 25.000 Einwohner sowie für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 10.000 Einwohnern eine Vertreterin oder einen Vertreter“ (§4, VRRN, 2006). Aktuell umfasst die Verbandsversammlung 96 Vertreter (m-r-n.com).

teren Vertreter werden von den Kommunen der Verbandsversammlung bestimmt. Die Mitglieder der Verbandsversammlung können sich zu Fraktionen zusammenschließen (§4, VRRN, 2006). Die Verbandsversammlung wählt den Verbandsvorsitzenden und seine Stellvertreter u.a. den Verbandsdirektor jeweils auf vier Jahre. Sie bestellt auch den leitenden Direktor des Verbands, welcher zugleich auch ständiger Vertreter des Verbandsdirektors ist (§5, 10, VRRN, 2006). Der Verbandsdirektor führt die Geschäftsstelle des Verbands, welche den Regionalplan fachlich erarbeitet.

Abbildung 44: Akteure der Regionalplanung in der Region Rhein-Neckar



Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Mitgliedern der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsitzenden wird der 28-köpfige Verwaltungsrat durch die Verbandsversammlung gewählt. Die Zusammensetzung des Rates orientiert sich dabei an der Bundesländerzugehörigkeit<sup>258</sup>. Seine Aufgaben liegen in der Vorbereitung der Verbandsversammlungen, der Bestellung der Mitarbeiter und der Überwachung der Verbandsarbeit der Geschäftsstelle (§8, VRRN, 2006). Ebenfalls aus der Verbandsversammlung heraus wird der Planungsausschuss gewählt. Er umfasst 45 Mitglieder und wird wiederum anteilig auf das Bun-

<sup>258</sup> So fallen auf Baden-Württemberg 13, auf Hessen 3 und auf Rheinland-Pfalz 11 Verbandsräte (§7 VRRN, 2006).

desland bezogen gewählt<sup>259</sup>. Bis auf Ausnahmefälle entscheidet er über planbezogene Stellungnahmen und ist zuständig für die Mitwirkung an Fachplanungen und anderen raumbedeutsamen Planungen der Bundesländer (§12, VRRN, 2006). Oberste Aufsichtsbehörde ist die oberste Landesplanungsbehörde von Baden-Württemberg (Wirtschaftsministerium), welche in Abstimmung mit den obersten Landesplanungsbehörden der beiden anderen Bundesländer entscheidet (Art. 15, I, STAATSVETRAG RHEIN-NECKAR).

#### **5.4.1.4 Vorstellung der an der Untersuchung beteiligten Kommunen**

##### **Stadt Mannheim**

Zusammen mit Ludwigshafen bildet Mannheim ein Oberzentrum. Es liegt im Verdichtungsraum und stellt Ausgangs- bzw. Endpunkt verschiedener Entwicklungsachsen dar (WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2002, p. 15, 21, A4, A29, A31, A33). Einige Stadtviertel sind regionalplanerisch als Siedlungsbereiche für Wohnen festgelegt. In der Stadt existieren nur wenige Grünzäsuren oder Grünzüge. Die größten befinden sich im Nordosten der Stadt, im Süden an einer Rheinschleife sowie entlang des Neckars (REGIONALVERBAND UNTERER NECKAR, 1994, Raumnutzungskarte).

2008 lebten 311.342 Personen in Mannheim<sup>260</sup>, was einer Zunahme um 2% seit 1989 entspricht (VRRN, 2007, p. 9). Die Flächeninanspruchnahme betrug 2004 56% (81 km<sup>2</sup>) und der Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche lag bei 24% (19,3 km<sup>2</sup>, + 13% seit 1996; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Im Zeitraum 2001-2004 dominierte der Mehrfamilienhausbau. Mannheim bekennt sich aktiv zur Innenentwicklung, was sich in verschiedenen Maßnahmen, wie zum Beispiel dem Projekt Mannheim 21<sup>261</sup>, äußert. Um die kommunale Siedlungsflächenentwicklung abzustimmen, erfolgt eine gemeinsame Aufstellung des Flächennutzungsplans mit den umliegenden Gemeinden des baden-württembergischen Verdichtungsraums (Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim). Durch die großen Innenentwicklungspotentiale und aufgrund der Bevölkerungsprognose erscheint eine Neuausweisung zum Aufstellungszeitpunkt des aktuellen Flächennutzungsplans nicht notwendig (NACHBARSCHAFTSVERBAND HEIDELBERG-MANNHEIM, 2006, p. 81ff). Die Stadt Mannheim ist zum Zeitpunkt der Erhebung im Planungsausschuss vertreten<sup>262</sup>.

##### **Stadt Landau**

Die kreisfreie Stadt Landau ist Mittelzentrum und befindet sich im Verdichtungsraum mit konzentrierter Siedlungsstruktur (Z 39, ISM RP, 2008, p. 39f, 85f). Mehrere Siedlungsachsen kreuzen sich in der Stadt. Neben einer besonderen Wohnfunktion befinden sich im Süden Vorranggebiete für Wohnen. In Abgrenzung zu den umliegenden Gemeinden wurde Trenngrün ausgewiesen. Im Süden und Norden des Stadtgebietes liegen regionale Grünzüge (PG RHEINPFALZ, 2004, p. 53, 245, Gesamtkarte).

259 So verfügt Baden-Württemberg über 22, Hessen über 5 und Rheinland-Pfalz über 13 Mitglieder (VRRN, 2006).

260 statistik-bw.de

261 Im Rahmen des mit Stadtbaumitteln geförderten Projekts soll auf einem ehemaligen Bahngelände in direkter Angrenzungen an die Innenstadt ein neues Stadtviertel mit rund 1.100 neuen Wohnungen entstehen (WM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2007, p. 2, mannheim.de).

262 m-r-n.com

Von 1989 bis 2008 hat die Einwohnerzahl um 17% auf 43.000 Einwohner zugenommen (VRRN, 2007, p. 9; <sup>263</sup>). Die Flächeninanspruchnahme betrug 2004 24% (19,6 km<sup>2</sup>). Der Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche belief sich 2004 auf 22% (427 ha; + 7% seit 1996; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Dabei dominierte der Einfamilienhausbau im Zeitraum 2001-2004 die Baufertigstellungen. Durch den Abzug des französischen Militärs existiert in Landau eine Vielzahl innerstädtischer Konversionsflächen, welche bereits in der Vergangenheit in Umnutzungsprojekte mit einbezogen wurde. Trotz dieser Tendenz zur Innenentwicklung verfolgt die Stadt weitere Baulandausweisungen im Wohnbereich<sup>264</sup>.

## **Stadt Speyer**

Das Mittelzentrum Speyer liegt innerhalb des Verdichtungsraumes (hoch verdichteter Bereich) entlang einer Siedlungsachse und übernimmt übergeordnete Wohnfunktionen (Z 39; ISM RP, 2008, p. 39f, 85f). Im Nordosten befinden sich Vorranggebiete für Wohnen. In Abgrenzung zu den südwestlichen Gemeinden befindet sich Trenngrün. Regionale Grünzüge sowie Vorranggebiete des Hochwasserschutzes schließen den Siedlungskörper ein (PG RHEINPFALZ, 2004, p. 53, 245, Gesamtkarte).

2008 lebten in Speyer ca. 50.000 Einwohner<sup>265</sup> (+ 10% gegenüber 1989; VRRN, 2007, p. 9). Die Flächeninanspruchnahme betrug 2004 44% (18,6 km<sup>2</sup>), der Anteil der GuF-Fläche Wohnen an der SuV-Fläche lag bei 22% (402 ha; + 7% seit 1996; STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2008). Im Zeitraum 2001-2004 dominierte der Mehrfamilienhausbau. In dem 2008 neu aufgestellten Flächennutzungsplan bekennt sich die Stadt Speyer explizit zur primären Deckung des Wohnbedarfs durch Innenentwicklung. Zugleich werden aufgrund der von der Kommune erwarteten Bevölkerungszuwächse rund 8 ha neue Wohnbauflächen ausgewiesen<sup>266</sup>. Aktuell ist Speyer im Planungsausschuss der Region vertreten<sup>267</sup>.

## **5.4.2 Ergebnisse der akteurszentrierten Untersuchungen**

### **5.4.2.1 Regionalplanung**

#### **a) Planung**

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Region wird, ebenso wie in Gesamtdeutschland, für sehr dringend erachtet (E31\_2, E33\_2, E32\_2). Zurückgeführt wird diese Feststellung auf den hohen Flächenverbrauch in der Vergangenheit und der daraus resultierenden Zerstörung von Retentionsräumen (E33\_2). Die Thematik ist dabei in verdichteten Räumen der Region bereits viel präsenter als in den ländlichen Gemeinden (E33\_2, E32\_2). Eine Einschränkung der regionalen Flächeninanspruchnahme wurde aber erst geringfügig erreicht (E33\_4, E33\_52). Insgesamt wird das Flächensparziel mit seiner zeitlichen Datierung auf das Jahr 2020 als eine Vision verstanden, da sich die Prozesse, die hinter einer Reduzierung stehen, langwierig gestalten (E33\_52).

263 statistik.rlp.de

264 landau.de

265 statistik.rlp.de

266 speyer.de

267 m-r-n.com

*„Denn mit diesen Flächenvorgaben, die da von der Politik immer definiert werden, das sind Visionen, (...) und Visionen werden nur in den seltensten Fällen erreicht. Aber es (...) wird dadurch, (...) ein deutliches Signal gesetzt, also als mehr würde ich das nicht verstehen.“ (E33\_52)*

Neue Flächen müssen auch zukünftig ausgewiesen werden, jedoch wird versucht, zunächst das Potential im Innenbereich zu nutzen (E31\_54, E31\_2, E31\_4). Informationsbasis bilden Ergebnisse aus verschiedenen Forschungsprojekten sowie Daten der statistischen Landesämter und der Austausch mit den Bauleitplanungen (E31\_6, E33\_4).

### **Ursachen und Akteure von Flächenausweisungen im Wohnbereich**

Hauptursache der hohen Flächenausweisungen für Wohnen werden in den gestiegenen Flächenansprüchen der Bevölkerung bei kleiner werdenden Haushalten gesehen (E31\_8, E31\_10, E32\_8). Um diesen Ansprüchen gerecht werden zu können, weisen Kommunen Flächen aus (E31\_36, E31\_56). Eigentümer sind zudem selten daran interessiert, ihre Flächen im Innenbereich zu entwickeln, da die damit verbundenen Gewinne gering sind (E32\_56). Weiterer Hemmfaktor ist der schwierigere und langwierigere Planungsprozess bei Bauvorhaben im Innenbereich (E33\_72). Dies alles führt dazu, dass selbst bei einer stagnierenden oder zurückgehenden Bevölkerungsentwicklung neue Flächenausweisungen für notwendig erachtet werden (E32\_6). Verstärkt wird das Ganze noch dadurch, dass mit einem großen Baulandangebot versucht wird, den für Teilgebiete prognostizierten Bevölkerungsrückgang zu stoppen (E33\_30). Insgesamt gehen die Kommunen aber davon aus, dass die Bevölkerung in einer Metropolregion langfristig nicht schrumpft. Sie zweifeln dahingehende Prognosen an und rechtfertigen somit neue Flächenausweisungen (E32\_36, E32\_56, E32\_78, E33\_50).

*„(Anmerkung: Die Bevölkerungsprognose) sagt eben bis 2020, Stagnation bis leichte Abnahme der Bevölkerung voraus und eben starke Verschiebung in der Altersstruktur. Aber es hat eben in manchen Fraktionen bei uns im Gremium (...) schon hitzige Diskussionen hervorgerufen, auch schon allein vor dem Hintergrund, dass manche meinen, dass es nicht sein kann, dass in einer Metropolregion (...) die Bevölkerung schrumpft.“ (E32\_36)*

Vornehmliches Interesse des Bürgers ist die Erfüllung seiner Wohnungsansprüche im Eigenheim am Orts-/Stadtrand. Dabei werden von ihm die Vorteile von innerörtlichen Standorten nachrangig zur Quantität der Wohnfläche gewertet (E31\_62, E32\_60). Diese Einstellung wird auch weiterhin vorherrschen, solange sie sich nicht negativ auf die monetären Verhältnisse auswirkt. Zudem ist dem Bürger die Thematik aufgrund ihrer Komplexität nur schwer vermittelbar (E33\_82). Jedoch zeigt sich in der zunehmenden Anzahl von Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbänden, die sich mit der Thematik auseinandersetzen, dass das Thema Flächen sparen von steigender Relevanz ist (E32\_64).

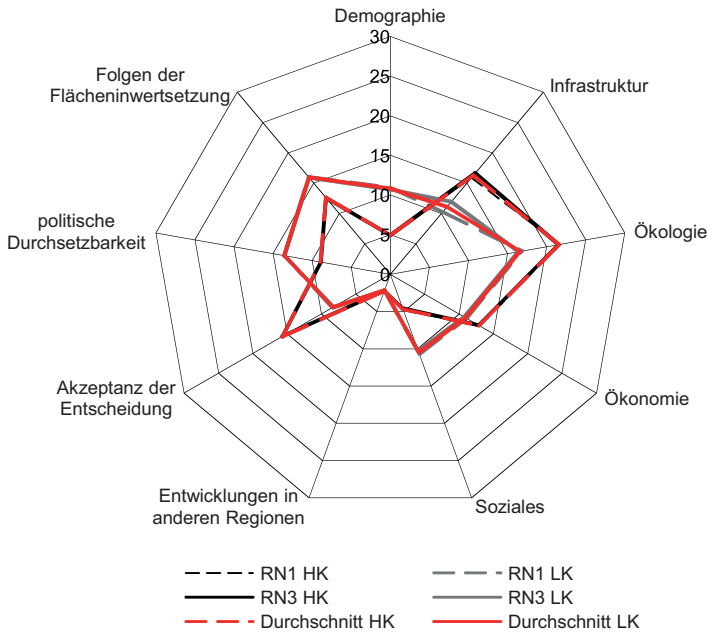
### **Determinanten planerischer Entscheidungen bei der standörtlichen Steuerung von Wohnflächenalternativen - Ergebnisse aus AHP und Experteninterviews -**

In der Region Rhein-Neckar existieren Unterschiede in der Bewertung der Kriterien zwischen den betrachteten Strukturtypen (s. Abbildung 45, Tabelle 25). Eine heraus-



ragende Bedeutung bei der Lenkung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen in Kommunen in hochverdichteten Kreisen kommt der Ökologie zu. Dies beruht auf der Tatsache, dass dort nur noch wenige Freiflächen und verstärkte Nutzungskonkurrenzen zwischen den verschiedenen Belangen vorhanden sind (E33\_38). Insbesondere der Grundwasser-/Hochwasserschutz steht aufgrund zunehmender Hochwasserereignisse in verdichteten Räumen entlang von Rhein und Neckar im Vordergrund (s. Abbildung 46, E31\_12, E31\_24).

Abbildung 45: Bedeutung der Hauptkriterien in regionalplanerischen Entscheidungen in der Region Rhein-Neckar, getrennt nach Raumstrukturtypen



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

Klimatische Aspekte ebenso wie die Flora und Fauna sind dazu von geringerer Bedeutung, wengleich sie aufgrund der zunehmenden Verankerung im Landschaftsplan äußerst umfangreich in planerischen Entscheidungen berücksichtigt werden (E31\_12, E32\_2). Daneben sind infrastrukturelle und ökonomische Belange sowie die Akzeptanz und die Folgen der Entscheidung bei planerischen Entscheidungen in hochverdichteten Kreisen von großer Bedeutung. Insbesondere Subventionen beeinflussen eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen.

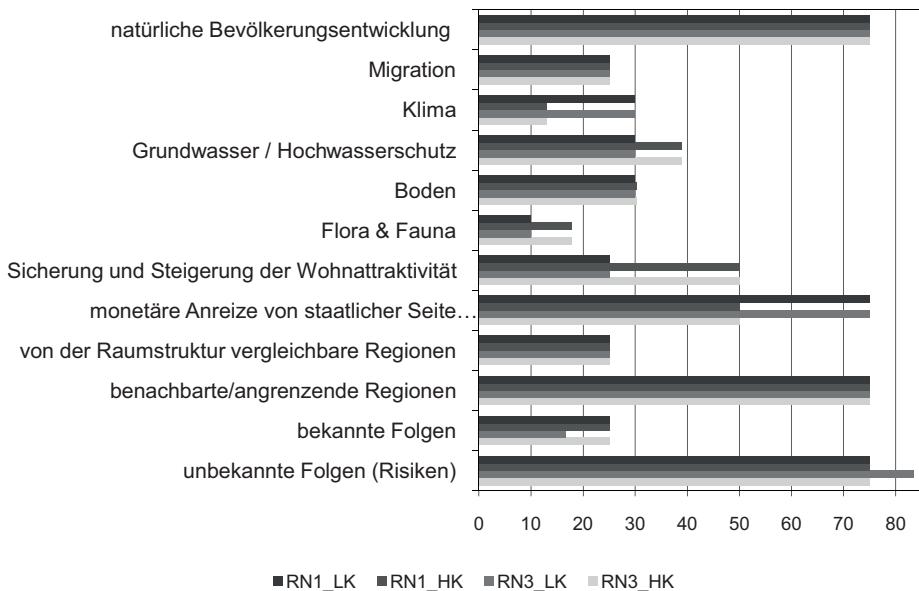
Jedoch wird die Region auch nur unter Erhalt und Steigerung der Wohnattraktivität und Lebensqualität langfristig als Wirtschaftsstandort attraktiv sein, wie das Beispiel München zeigt (E33\_38). Der Infrastruktur kommt deshalb eine so hohe Bedeutung zu, da es gilt, Siedlungsflächen dorthin zu lenken, wo sie bereits vorhanden und noch aufnahmefähig ist (E31\_18). Untergeordnet sind soziale und demographische Belange,

Tabelle 25: Hauptkriterien (W1) (Region Rhein-Neckar)

Hauptkriterium	RN1 HK	RN3 HK	Durchschnitt HK	RN1 LK	RN3 LK	Durchschnitt LK
Demographie	4,9	4,9	4,9	10,9	10,7	10,8
Infrastruktur	15,9	16,7	16,3	10,3	11,9	11,1
Ökologie	21,7	21,5	21,6	16,8	16,4	16,6
Ökonomie	13,0	12,9	12,9	11,1	10,8	10,9
Soziales	4,8	4,6	4,7	10,7	10,3	10,5
Entwicklungen in anderen Regionen	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2
Akzeptanz der Entscheidung	15,8	15,7	15,7	8,4	8,3	8,3
politische Durchsetzbarkeit	9,0	8,9	8,9	13,6	13,6	13,6
Folgen der Flächeninwertsetzung	12,7	12,6	12,6	16,0	15,9	16,0

Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 46: Bewertung der Subkriterien (Region Rhein-Neckar)



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

insbesondere die Migration, ebenso wie die Entwicklung in anderen Regionen und hierbei die in vergleichbar strukturierten Räumen. Der geringe Einfluss der Demographie wird dabei auf die noch wenig spürbaren Folgen des demographischen Wandels aufgrund der noch wachsenden bzw. stagnierenden Bevölkerung zurückgeführt (E33\_36).

Von durchschnittlicher Bedeutung bei planerischen Entscheidungen in hochverdichteten Kreisen ist die politische Durchsetzbarkeit.

Im Gegensatz hierzu nimmt die politische Durchsetzbarkeit bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen in ländlichen Kreisen eine weitaus höhere Stellung ein (s. Abbildung 45). Dies wird damit verbunden, dass sich ländliche Kommunen von der Regionalplanung oftmals in ihrer Entwicklung eingeschränkt und benachteiligt gegenüber Kommunen in verdichteten Regionen sehen, da sich auf jene die zukünftige Siedlungsentwicklung konzentrieren soll (E33\_26). Auch erschließt sich ihnen die Notwendigkeit einer Einschränkung des Flächenverbrauchs nicht, da gerade in ländlichen Gebieten noch genügend Freiflächen vorhanden sind. Weiterer Faktor für die erhöhte Bedeutung liegt im hohen Eigenbesitz der Bewohner, der oftmals zu weniger fachlichen als persönlichen Flächennutzungsentscheidungen der Politik führt (E31\_22).

*„Im ländlichen Raum braucht vieles (...) noch mehr Überzeugungsarbeit, weil man sagt, ok, man hat genug Fläche, man hat die Problematik noch nicht so (...). Der politische Entscheidungsprozess ist vielleicht im ländlichen Raum noch irgendwo transparenter, also man kennt die Leute vielleicht auch im Gemeinderat besser, also man hat vielleicht noch andere Besitzverhältnisse (...). Man könnte sich vorstellen, dass Besitzverhältnisse dazu führen, dass ein ländlicher Gemeinderat stärker die Fläche danach auch bewertet, wem die gehört.“ (E31\_22)*

Allgemein ist in ländlichen Kreisen eine Vielzahl von Kriterien nahezu gleichbedeutend in planerischen Entscheidungen: Die Folgen der Flächeninwertsetzung, Demographie, Ökonomie, Infrastruktur, Soziales und die politische Durchsetzbarkeit. Dabei werden insbesondere die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie die Risiken einer Flächeninwertsetzung berücksichtigt. Subventionen und die Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität sind von ähnlich hoher Bedeutung. Dominant bei planerischen Entscheidungen ist die Ökologie, was auf die naturräumliche Situation der Region zurückzuführen ist, welche die planerischen Vorstellungen sehr einschränkt. In manchen Fällen ist dies so stark, dass keinerlei Entwicklungsmöglichkeiten mehr gegeben sind (E33\_12). Der Entwicklung in anderen Regionen kommt auch hier eine untergeordnete Bedeutung zu.

Auffällige Unterschiede in der Bewertung der Subkriterien zwischen den verschiedenen Raumstrukturtypen bestehen nur hinsichtlich der Bedeutung der Subventionen in regionalplanerischen Entscheidungen. Wie bereits erwähnt kommt den Subventionen eine dominante Stellung in hochverdichteten Kreisen zu (s. Abbildung 46). In beiden Strukturtypen weisen die natürliche Bevölkerungsentwicklung, angrenzende Regionen sowie die Risiken einer Flächeninwertsetzung eine erhöhte Bedeutung auf. Zwischen den Akteuren existieren keine nennenswerten Bewertungsunterschiede hinsichtlich der Kriterienbewertung insgesamt und in Bezug auf die verschiedenen Raumstrukturtypen.

Im Ergebnis des AHP erscheint auch in der Region Rhein-Neckar eine positivplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme am geeignetsten (s. Tabelle 26). Diese hat den Vorteil, dass sie eine verstärkte Siedlungstätigkeit in Richtung der Arbeitsplatz- und Infrastrukturschwerpunkte lenkt und somit Verkehr reduziert. Es führt zugleich aber auch dazu, dass kleine Gemeinden (z.B. Umgebung Walldorf) über den Eigenbedarf hinaus Flächen ausweisen sollen (E33\_48, E31\_18).

Tabelle 26: Ergebnisse des AHP für die einzelnen Alternativen in verschiedenen Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar)

Alternativen	Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen				Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen			
	RN1	RN3	Durchschnitt	Ranking	RN1	RN3	Durchschnitt	Ranking
Ausweisung eines Vorranggebietes für Wohnen	0,50	0,50	0,50	1	0,50	0,50	0,50	1
Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,34	0,34	0,34	2	0,34	0,34	0,34	2
keine Festlegung der Nutzung	0,16	0,16	0,16	3	0,16	0,16	0,16	3

Quelle: Eigene Erhebung

Keiner regionalplanerischen Steuerung, und somit eine Lenkung der Flächeninanspruchnahme alleine aufgrund kommunaler Entscheidungen, wird der geringste Erfolg zur Reduzierung des Flächenverbrauchs bescheinigt. Begründet wird dies damit, dass dann kommunale, meist überdimensionierte Einzelinteressen die Region beherrschen und dies unter anderem das Ziel einer polyzentralen Siedlungsstruktur konterkariert. Sie stellt des Weiteren eine institutionelle Rechtfertigung der Regionalplanung in Frage (E31\_14, E13\_18, E32\_12).

*„Ja wir, das ist ja unsere Aufgabe. Die Regionalplanung soll ja das Gesamtbild der Region weiterentwickeln, also es sollen nicht nur die kommunalen Einzelinteressen, die vielleicht sagen, ok, wir brauchen an jedem Ort Alles, (...) um unsere Kommune voranzubringen, sondern wir sehen ja auch immer eher die Gefahr, die darin besteht, dass man meint, man könnte Alles an jedem Platz irgendwie ermöglichen. (...) Und dementsprechend ist ganz klar, dass wir das auch für das Wohnen oder für andere Dinge sagen, also das ja ist unser regionalplanerischer Steuerungsauftrag auch, also wir wollen nicht das dem Zufall überlassen, weil sonst bräuhete man die Planung ja auch nicht.“ (E31\_14)*

Die Ergebnisse stimmen nicht vollständig mit den vorab getroffenen Aussagen überein. Dort wurde kein Unterschied im Steuerungserfolg zwischen der Ausweisung eines Vorranggebietes für Wohnen bzw. eines Grünzuges getroffen. Beiden wurde die höchste Priorität von den Befragten in beiden Strukturtypen zugewiesen.

Alles in allem wird die Steuerungswirkung regionalplanerischer Festsetzungen als gut bewertet, wenngleich aufgrund politischer Interessen nicht immer alle fachlichen Flächenentwicklungsvorschläge umgesetzt werden (E31\_60).

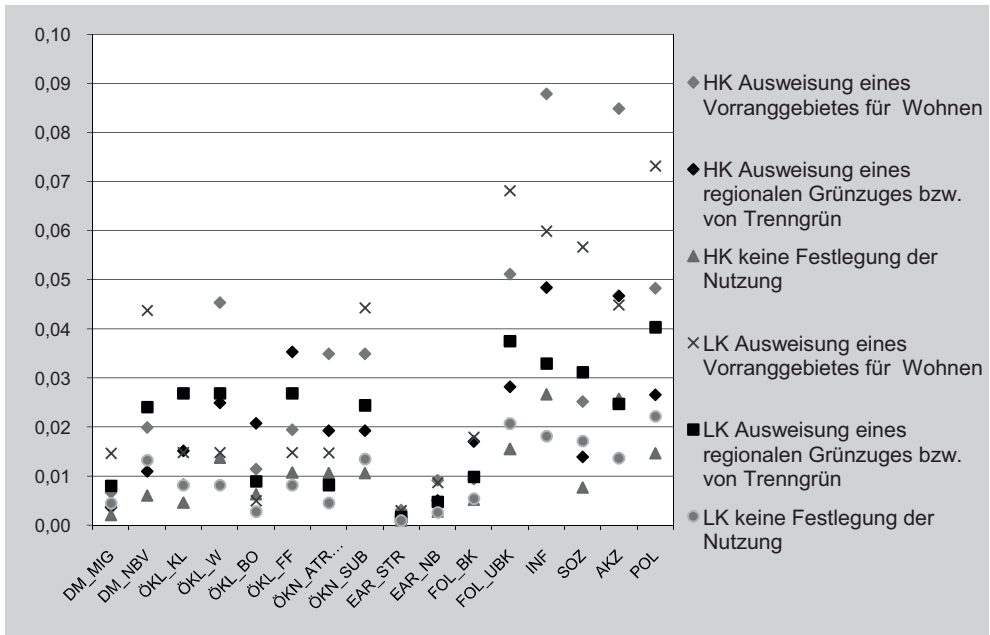
*„Auf der anderen Seite ist natürlich auch klar, auch das ist (...) eine Gesamtplanung, die aber auch einem gewissen Abwägungsprozess unterliegt und die politischen Meinungsfindungsprozesse, ja, die können eben auch zu Ungunsten so einer fachlichen Lösung laufen. Also ich stehe auf dem Standpunkt, dass man wirklich doch schon noch einiges an rahmensetzenden Funktionen (...) hat, aber mir ist auch klar, dass wir nicht bis zum letzten I-Pünktchen, (...) Flächensteuerung oder auch das, was Sie jetzt im Blick haben, nämlich die Flächenreduzierung, tatsächlich umsetzen können.“ (E31\_60)*

Tabelle 27: Gewichtung der Alternativen auf Basis der Kriterienbewertung (W3) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar, Durchschnitt alle Befragte)

Alternativen	DM_MIG	DM_NBV	ÖKL_KL	ÖKL_W	ÖKL_BO	ÖKL_FF	ÖKN_ATR	ÖKN_SUB	EAR_STR	EAR_NB	FOL_BK	FOL_UBK	INF	SOZ	AKZ	POL
HK: Ausweisung eines Vorranggebietes für Wohnen	0,5	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
HK: Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
HK: keine Festlegung der Nutzung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
LK: Ausweisung eines Vorranggebietes für Wohnen	0,5	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
LK: Ausweisung eines regionalen Grünzuges bzw. von Trenngrün	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
LK: keine Festlegung der Nutzung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 47: Relative Gewichte der Alternativen (W4) für verschiedene Raumstrukturtypen (Region Rhein-Neckar, Durchschnitt alle Befragte)



(HK = hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen, LK = ländliche Kreise in Agglomerationsräumen); Quelle: Eigene Erhebung

In beiden Strukturtypen dominiert bei den jeweils wichtigsten Kriterien die positivplanerische Ausweisung durch Vorranggebiete für Wohnen. Lediglich bei der Ökologie und den ihr untergeordneten Kriterien ist erwartungsgemäß eine negativplanerische Steuerung geeigneter, wobei zum Wasserschutz in hochverdichteten Kreisen eine Ausweisung von Vorranggebieten für das Wohnen erfolgen sollte (s. Tabelle 27, Abbildung 47, E33\_40). Dort ist auch hinsichtlich der bekannten Folgen der Flächeninwertsetzung die Ausweisung von Grünzügen oder Trenngrün zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme geeignet. Am wenigsten angemessen hinsichtlich aller Kriterien wird zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme Wohnen ein Verzicht auf eine regionalplanerische Festlegung der Nutzung erachtet.

Bereits in der Vergangenheit gewannen bei regionalplanerischen Steuerungsentscheidungen in Kommunen in ländlichen Kreisen demographische und ökologische Kriterien, insbesondere der Hochwasserschutz, an Bedeutung. In hochverdichteten Räumen kam es in der Vergangenheit hingegen zu keinen Veränderungen (s. Tabelle 28). Zukünftig wird in beiden Strukturtypen von einer Zunahme der Wichtigkeit von demographischen und infrastrukturellen Kriterien in planerischen Entscheidungen ausgegangen. Aufgrund der starken Dominanz der prioritären Alternativenbewertung wird dies in Zukunft zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung der positivplanerischen Steuerung führen.

Tabelle 28: Bedeutungsveränderungen von Kriterien (Region Rhein-Neckar)

Person/ Strukturtyp	Gibt es Bewertungen von Haupt- oder Subkriterien, welche in den	
	letzten 10 Jahren zugenommen haben?	nächsten 10 Jahren zunehmen werden?
RN1 HK	-	Demographie, Infrastruktur, Soziales
RN3 HK	-	Demographie, Infrastruktur
RN1 LK	Demographie, Flora & Fauna, Grund-/Hochwasserschutz, Soziales	Demographie, Infrastruktur, Soziales
RN3 LK	Demographie, Ökologie, Grund-/Hochwasserschutz	Demographie, Infrastruktur

Quelle: Eigene Erhebung

### Regionalplanerische Abwägung

Die durch den AHP gewonnenen Ergebnisse spiegeln den Grundtenor, respektive die gesamträumliche Strategie regionalplanerischer Standortentscheidungen wider. Dabei wird betont, dass unter Berücksichtigung der jeweils relevanten örtlichen Belange auch von der Bewertung abgewichen wird (E31\_12, E33\_34, E33\_46). Insgesamt wurde die Bearbeitung des AHP als zeitaufwendig und schwierig bezeichnet (E33\_44). In der Praxis wird die planerische Abwägung neben fachlichen Gesichtspunkten von der Einschätzung über die Durchsetzbarkeit planerischer Argumente im politischen Gremium geprägt (E32\_38, E32\_40, E31\_12).

*„Und wenn wir sagen, Planung ist so die vorausgenommene Zukunft sozusagen, dann sagen wir das nicht nur aus fachplanerischer Sicht (...). Es muss auch klar sein, dass natürlich dieses Leitbild auch politisch umsetzbar ist, und deswegen, (...) das ist bei jeder Verbandsversammlung, wie wir es bei uns haben, wo wir kommunale Partner haben, die diesen Verband quasi auch finanzieren, die diesen Verband (...) in ihren Entscheidungen auch beeinflussen.“ (E31\_12)*

Dieser situative Charakter der Abwägung in Kombination mit der jeweiligen kommunalen Flächenpolitik führt dazu, dass in der regionalplanerischen Abwägungsentscheidung oftmals über den kommunalen Bedarf hinausgehende Festlegungen erfolgen (E31\_56, E32\_40). Es wird auch hinterfragt, ob es überhaupt Wunsch der Bundesregierung ist, eine weitere Einschränkung der Abwägung zu Gunsten einer flächensparenderen Wohnpolitik auf regionalplanerischer Ebene zu erreichen. Denn durch den Leitbildcharakter des Flächensparziels wird explizit ein Abwägungsspielraum für die Regionalplanung erhalten. Bei einer weiteren Einschränkung stellt sich vielmehr die grundsätzliche Frage, ob eine staatliche Regionalplanung nicht zielführender als eine kommunal organisierte ist, was zugleich zu einer Diskussion um die Definition der kommunalen Planungshoheit führt (E31\_28, E31\_30, E31\_31, E31\_56).

*„Wenn man natürlich solche Grundsätze aufstellt, (...) die Flächenreduzierung sagen wir auf 30ha pro Jahr so als Leitbild hinbringen, gut, dann ist das natürlich immer natürlich ein Abwägungsspielraum, indem man sagt, das geht da, das kann ich gucken, das kann in dem einen Bereich halt erfüllen, in dem anderen halt nicht. Also das ist eine grundsätzliche Frage, ob man halt stärker eine staatlichen Planung forcieren will, dass man sagt, (...) von Bundesebene gibt es bestimmte Vorgaben, die dann durchwirken auf die Kommunen.“ (E31\_28)*

Schwierigkeiten innerhalb der Abwägung treten dahingehend auf, wie ein zukünftiger Bevölkerungsrückgang mit heute vorherrschenden Wachstumsbestrebungen in Einklang gebracht werden kann (E31\_50).

*„Also ich denke mir mal, wichtig ist (...), dass (...) unsere Planung natürlich nach wie vor sehr stark (...) auf Wachstum gerichtet ist. Das heißt also, es ist halt immer schwierig, jetzt so grade umzudenken, wenn man den, das Stichwort demographischer Wandel hat, dass man ja eher von Schrumpfungen ausgeht. Das ist bei uns natürlich noch nicht so stark in dieser Metropolregion, zumindest noch nicht für diese Jahre 2020, wo wir jetzt eigentlich den Regionalplan machen.“ (E31\_50)*

### **Gruppenentscheidungen innerhalb der Planung und verwaltungsinterne Prozesse**

Die hohe Übereinstimmung zwischen den Einzelergebnissen der Planer kann auf den intensiven, regelmäßigen Austausch untereinander im Rahmen von Arbeitsgruppen, sowie gleichen Planungsansätzen zurückgeführt werden (E31\_42, E33\_56, E32\_44). Basis sämtlicher Bewertungen bildet eine gemeinsam entwickelte räumliche Strategie (E33\_46). Diese abgestimmte Vorgehensweise wird als elementar bei der Vermittlung komplexer regionalplanerischer Sachverhalte sowie der Lösung konfliktärer kommunaler Interessen gesehen (E33\_56, E31\_44, E31\_46, E31\_50).

*„Wir sind (...) eine Planergeneration und das ist eine (...) zentrale Voraussetzung, um unsere, unsere Arbeit (...), die ohnehin schwierig ist, zu vermitteln (...). Bei den unterschiedlichen Interessenlagen (...) in den Kommunen (...) ist es ganz, ganz wesentlich, dass wir uns da regelmäßig austauschen und auch eine Zielrichtung und Zielsetzung verfolgen.“ (E33\_56)*

Nichtsdestotrotz gibt es Meinungsunterschiede, die auf der fachlichen Zuordnung der Mitarbeiter sowie deren Angehörigkeit zu verschiedenen Arbeitsgruppen beruhen. Da sie alle auf derselben hierarchischen Ebene stehen, wird zunächst versucht, über Diskussion einen Konsens zu erreichen (E33\_58, E32\_44). Ohne gelungene Konsensfindung wird zusammen mit dem leitenden Direktor als oberste fachliche Ebene und dem Verbandsdirektor als Schnittstelle zur politischen Willensbildung eine Lösung gesucht. Oberste Priorität im Konfliktfall hat die politische Durchsetzbarkeit der jeweiligen Alternativen (E33\_62).

*„Auf der Referentenebene (...) ist jeder Mitarbeiter (...) in gleicher Weise berücksichtigt. Und wir haben da eine Geschäftsführung hier im Haus, zum einen den Herrn XY, der den planerischen Bereich abdeckt, der (...) den Akzent etwas stärker auf (...) den fachlichen Ebenen legt, und dann haben wir den, den Verbandsdirektor, der vielleicht etwas stärker politisch agiert. Das ist dann (...) die Gewichtung, die dann stattfindet (...) in der gesamtstrategischen Ausrichtung.“ (E33\_62)*

### **Regionalplanung vs. Verbandsversammlung?**

Grundsätzlich stehen die Kommunen einer regionalplanerischen Steuerung sehr skeptisch entgegen, da sie sich dadurch in ihrer Planungshoheit eingeschränkt sehen (E31\_36). Dennoch bewerten sie eine regionalplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme aufgrund der Größe der Region für notwendig und gut (E32\_22, E32\_36, E33\_28). Vor diesem Hintergrund muss bei Festlegungen durch die Regionalplanung darauf geachtet werden, dass diese weder generell noch standörtlich die Kommunen in ihrer Wohnflächenentwicklung einschränken (E31\_36). Gegenteiliges ist auch nicht in der Verbandsversammlung durchzusetzen (E32\_22). Vor allem ländliche Kommunen pochen darauf, da sie in Neuausweisungen eine Möglichkeit sehen, den demographischen Wandel abzumildern (E33\_14, E33\_16, E33\_26, E33\_30). Wegen der daraus resultierenden, geringen Steuerungskraft der Wohnungsflächenentwicklung mittels regionalplanerischer Festlegungen gilt es, das Augenmerk auf die Bewusstseinsbildung und die Moderation von Flächennutzungskonflikten zu legen (E31\_36). Wann und ob dies zu einer flächensparenderen Siedlungsentwicklung im gewünschten Umfang führt, kann nicht bewertet werden (E33\_52).

*„In vielen Kommunen wird auch heute gesagt, wir möchten nicht unbedingt in ein enges Korsett kommen, wir möchten gerne (...) auch mit Blick auf die Flächenverfügbarkeit noch Alternativen haben, also wir möchten nicht nur an der einen Stelle Wohnbauflächen zugewiesen bekommen, sondern wir wollen selber auch aus der Verfügbarkeit heraus, also sprich welche Flächen jetzt machbar sind, entwickeln. Und wir wollen auch Angebote geben, wir wollen also interessant sein für junge Familien, für einkommensstarke Familien, und deswegen sind natürlich erstmal Kommunen, die grundsätzlich auf ihren Artikel 28 des Grundgesetzes pochen, natürlich erstmal nicht begeistert, wenn sie da irgendwelche Restriktionen entgegennehmen müssen (...). Also wir*



*sind eher dann natürlich in so einer vermittelnden, überzeugenden Funktion müssen wir arbeiten, dass wir zum Beispiel die Potentiale aufteilen, also das schon von diesem Raum+ Projekt, dass man sagt, ok, es gibt in der Region tausend Hektar Wohnbaufläche zum Beispiel, die jetzt sofort bebaubar sind.“ (E31\_37)*

Jedoch hat auch die Vergangenheit gezeigt, dass eine zu restriktive Vorgehensweise der Regionalplanung zu einer Aufweichung ihrer Festsetzungen führt. Ähnlich wird der Prozess auch bei einer rein staatlichen Regionalplanung eingeschätzt (E32\_32, E32\_66, E33\_68). Deswegen werden die Kommunen nun bereits frühzeitig in die Planung mit einbezogen, indem regionalplanerische Erwägungen von den Planern selbst, den politischen Vertretern innerhalb des Gremiums und teilweise auch in den Kommunen vor Ort vorgestellt werden (E32\_36, E33\_36). Ansonsten erfolgt der Austausch zwischen Politik und Regionalplanung über den Verbandsdirektor und den leitenden Direktor (E32\_36).

Obwohl die Mehrheit der politischen Parteien eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für notwendig erachtet, führen viele kommunale Einzelentscheidungen dazu, dass deren Umsetzung auf sehr geringem Niveau erfolgt. So wird beispielhaft eine teilweise Rücknahme von bereits ausgewiesenen, um das Doppelte der notwendigen Flächen abgelehnt, da dies als eine Einschränkung der kommunalen Entwicklung gewertet wird (E31\_56, E33\_4).

*„Auch führende politische Mehrheiten (...) sagen, wir wollen diese FIA reduzieren, aber in der Umsetzung diese vielen kleinen Einzelentscheidungen, die getroffen werden, letztendlich so eine große Linie eigentlich nicht zum tragen kommt (...). Auch bei uns ist es so, dass in der Abwägung dann nachher immer wieder dazu kommt, dass wir doch über den eigentlichen Bedarf hinaus letztendlich auch Flächen im Regionalplan haben. Zu sagen, ok, die können ja dann auch nicht alle bebaut werden, weil die Nachfrage nicht so groß ist, aber wenn diese Nachfrage morgen da wäre, wären diese Flächen bebaubar. Und damit wird eigentlich das Ziel einer Flächenrücknahme oder einer flächensparenden Philosophie dann natürlich nicht erreicht (...). Aber da ist es in den meisten Fällen so, (...) dass es politisch nicht durchsetzbar (...) gesehen wird, (...) zu sagen, ok, ihr müsst diese Flächen jetzt streichen.“ (E31\_56)*

Argumente, mit denen diese Vorgehensweise gerechtfertigt werden, sind die ungenaue Abschätzbarkeit der demographischen Entwicklung über die lange Laufzeit des Regionalplans, die Einschätzung, dass die Bevölkerungszahl in einer Metropolregion nicht schrumpft und die Wohnwünsche der Bevölkerung nach Eigenheim am Ortsrand (E32\_56, E32\_36, E33\_30). Kommen Kommunen Letzteren nicht nach und betreiben reine Innenentwicklung, besteht die Angst unattraktiv für einkommensstarke Zuwanderer zu sein (E33\_72).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Wie sich aus den obigen Aussagen ableiten lässt, wird eine striktere Regionalplanung abgelehnt. Vielmehr gilt es abzuwarten, inwiefern die weiche Steuerung in den kommenden zehn bis zwanzig Jahren auf das Flächenausweisungsverhalten wirkt. So zeigt sich, dass zusätzliche Informationen über Innenentwicklungspotentiale, wie im Rahmen des Projektes Raum+ ermittelt, Diskussionen über die Notwendigkeit des Maßes

an Neuausweisungen angestoßen haben (E31\_4, E31\_38). Unterstützend wird dabei eine Information über die Kosten und Einnahmen von Innenentwicklung versus Neuausweisung gesehen (E31\_38, E32\_74). Zunehmende Entleerung im ländlichen Raum, schwindende Freiräume in Verdichtungsräumen und eine schlechtere finanzielle Ausstattung der Kommunen wird ein Umdenken weiter vorantreiben (E33\_70, E33\_74, E32\_68). Finanzielle Anreize von Bundesebene, eine Abschaffung der Pendlerpauschale aber auch die Beschleunigung von Verfahren der Innenentwicklung werden des Weiteren positiv gegenüber dem Flächensparziel gesehen (E33\_74, E32\_72, E32\_74). Auch sollte eine leicht verständliche Aufbereitung der mit einer weiterhin so hohen Flächeninanspruchnahme verbundenen Auswirkungen erfolgen, um somit auch beim Bürger ein erhöhtes Problembewusstsein zu erreichen (E33\_82, E31\_40). Es wird davon ausgegangen, dass die neu eingeführte strategische Umweltprüfung keine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene bewirken kann, da sie zwar eine intensivere Argumentation bei Neuausweisungen bewirkt, diese jedoch aufgrund ihres Rechtscharakters nicht einschränkt (E32\_34).

## **b) Übergeordnete Verwaltungsebene**

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird als notwendig angesehen, eine Erreichung des Flächensparziels unter den aktuellen Voraussetzungen jedoch ausgeschlossen (E30\_2). Der Region Rhein-Neckar wird auf Basis des derzeitigen Regionalplans und unter Berücksichtigung zukünftiger Wohnflächenprognosen bereits ein deutlicher Flächenüberhang konstatiert (E30\_4). Deswegen ist es das Ziel der Regionalplanung, im Rahmen der Aufstellung des neuen Regionalplans nur geringfügig Neuausweisungen zuzulassen (E30\_26, E30\_28). Informationsgrundlagen sind zum einen Vorgaben des Bundes und der Länder sowie politische Zielsetzungen. Darüber hinaus klärt das regionale Monitoringsystem bezüglich Flächennutzung und demographischer Entwicklung auf (E30\_12).

## **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Steuerung von Wohnflächenalternativen**

Gründe des Flächenüberschusses in der Region werden im Ausweisungsverhalten der Gemeinden und Städte gesehen (E30\_2). Insbesondere in ländlichen Kommunen wird versucht, über großflächige Flächenausweisungen den demographischen Wandel einzudämmen. Zum einen aus rein wirtschaftlichen Gründen, zum anderen aber auch, um die zunehmende Entleerung zu reduzieren. Diese demographische Ausgangssituation verschärft zudem den Wettbewerbsdruck zwischen den Kommunen (E30\_6, E30\_8).

*„Wir haben ja das Problem, dass wir in den kleineren Kommunen, wo (...) Gewerbesteuer (...) nicht vorhanden ist, dort kann eine Kommune nur über Bevölkerungszuwachs, (...) sich am Leben erhalten. Und hinzu kommt, dass die vorhandenen Strukturen ja jetzt schon in Teilbereichen anfangen, unterhöhlt zu werden aufgrund der demographischen Entwicklung, die Sie kennen und die sich in Zukunft noch verstärken wird. Und auch vor dem Hintergrund sehen die Kommunen da die einzige Chance darin, Wanderungsgewinne aufzunehmen. Und Wanderungsgewinne aufnehmen bedeutet Flächen ausweisen, insbesondere Flächen ausweisen, die kostengünstig sind und die, ja, im Vergleich zu den Kosten relativ groß sind (...). Und dahinter steht natürlich dann ein ganz enormer Wettbewerbsdruck zwischen den einzelnen Gemeinden, der aus meiner Sicht völlig kontraproduktiv ist.“ (E30\_8)*

Um dieses auf die eigene Kommune zentriertes Verhalten zu reduzieren, wird es für wichtig angesehen, regionalplanerisch einzugreifen. Insgesamt wird der Grünzug nicht als ein aktives Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung gesehen, sondern ist vielmehr eine Folge der mit der Aufstellung eines Regionalplans zusammenhängenden Anforderungen. Aufgrund des bereits vorhandenen Flächenüberschusses im aktuellen Regionalplan wird der Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsbereich keine Steuerungswirkung zugeschrieben, da diese ein rein auf Wachstum ausgerichtetes Instrument sind (E30\_14). Dominierend bei der Frage, ob bestimmte Festlegungen in den Regionalplan aufgenommen werden, ist deren Durchsetzbarkeit im entscheidenden Gremium (E30\_34).

### **Verwaltungsinterne Prozesse**

Ziel im Rahmen der Aufstellung des Regionalplans ist es, die Meinungen der Spezialisten aus den verschiedenen Fachbereichen zusammenzubringen und somit bei der ersten Vorstellung im entscheidenden Gremium ein abgestimmtes Konzept vorlegen zu können. Die dafür notwendigen Abstimmungsprozesse finden im Rahmen regelmäßiger, themenspezifischer Treffen statt (E30\_52, E30\_44). Dabei stehen die unterschiedlichen Hierarchieebenen in ständigem Austausch zueinander. Bei Konflikten auf untergeordneter Ebene wird versucht, moderierend zu wirken (E30\_54).

### **Verbandsversammlung**

Die Positionen der Mitglieder hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden stark von der siedlungsstrukturellen Ausgangsposition geprägt. Stoßen dahingehende regionalplanerische Bestrebungen in Verdichtungsräumen vermehrt auf Zustimmung, lehnen ländliche Kommunen diese aus den oben angeführten Gründen ab (E30\_6, E30\_24).

*„Im Verdichtungsraum hat man sehr wohl erkannt, dass da Grenzen erreicht sind oder demnächst erreicht werden. Man hat sehr wohl erkannt, dass es nicht funktionieren kann bei den Prognosen, die zugrunde zu legen sind, dass (...) der Speckgürtel (...) um die Oberzentren sozusagen, die Wohnbauflächen ausweisen und die, die zentralen Orte die Kosten übernehmen mit der entsprechenden Infrastruktur. Also da ist was in Bewegung, aber vor dem Hintergrund, dass es eben wohl relativ wenig wird zu verteilen geben, befürchten da natürlich die Kommunen, die dann eher in den Randbereichen dann liegen, im peripheren Raum, im ländlichen Raum, wie auch immer, dass sie da zu kurz kommen könnten.“ (E30\_24)*

Dies führt dazu, dass die regionalplanerischen Festlegungen im politischen Beschluss meistens nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen (E30\_20). Daraus wird geschlussfolgert, dass ein Erreichen des Flächensparziels allein auf konsensbasierten Entscheidungen niemals eintreten wird (E30\_66). Die gespaltene Haltung zwischen Region und Kommunen zeigen auch die heftigen Diskussionen und der Widerspruch der Kommunen zum vorhandenen Flächenüberschuss in der Region (E30\_22, E30\_44). Vor diesem Hintergrund sieht die Regionalplanung ihre Aufgabe in der Vermittlung und Aufklärung der Kommunen, um ein möglichst hohes Maß an Flächeneinsparungen erreichen zu können (E30\_22). Dazu werden noch die verschiedenen politischen Grup-

pierungen und der Planungsausschuss während der konzeptionellen Phase angesprochen (E30\_56, E30\_48). Alles in allem wird trotz des Flächenüberschusses ein gänzlicher Verzicht auf neue Flächenausweisungen für nicht durchsetzbar erachtet, da dies als Einmischung in die kommunale Planungshoheit und in die Entwicklungsmöglichkeiten bewertet wird (E30\_26, E30\_60).

*„Wenn Sie einem Bürgermeister sagen, also deine Gemeinde wird hinsichtlich der Bevölkerungszahlen aller Voraussicht nach stagnieren, höchstens marginal wachsen. Du hast noch 10ha Reserve und du hast noch, keine Ahnung, 6ha Innenentwicklung, das reicht für die nächsten 20 Jahre. Wir werden auf der regionalen Ebene keine weiteren Flächen ausweisen. Dann sagt der Ihnen, das kann nicht wahr sein, damit wird die kommunale Planungshoheit untergraben! Wir müssen die Chance zum Wachsen haben und wachsen können wir nur über Flächenausweisung. Das ist im Moment noch Stand der Erkenntnis. Dass diese Erkenntnis langfristig falsch ist, ist noch nicht überall angekommen.“ (E30\_60)*

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Die Implementierung neuer regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Flächenentwicklung in schrumpfenden, respektive stagnierenden Regionen wird für notwendig erachtet, da die bestehenden rein auf Wachstum ausgerichtet sind. Daneben sollten restriktivere Vorgaben auf Landes- bzw. Bundesebene erfolgen (E30\_14, E30\_62, E30\_66). Da eine gänzliche Abkehr von Neuausweisungen immer mit spezifischer Nachfrage begründet wird, wird der Tausch von noch nicht bebauten, aber bereits ausgewiesenen Flächen gegen Neuausweisungen innerhalb einer Kommune für zuträglich erachtet (E30\_28).

#### **5.4.2.2 Kommunen**

##### **a) Stadt Mannheim**

Das bundespolitische Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird begrüßt, da es sowohl landes- und regionalplanerische als auch kommunale Bestrebungen unterstützt. Aufgrund der starken interkommunalen Konkurrenzen wird eine Reduzierung auf 30 ha jedoch nicht erreichbar sein (E34\_14). In Mannheim wird eine Reduzierung angestrebt, da der Flächenverbrauch, anteilig an der Stadtfläche, bereits sehr hoch ist und kaum noch ausweisbare Flächen zur Verfügung stehen. Die große Anzahl an innerörtlichen Brachen macht zudem eine Fokussierung auf die Innenentwicklung möglich und nötig (E34\_16, E34\_10). Informationsbasis hierfür bildet das stadteigene Baulückenkataster (E34\_14). Um eine gezielte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen, ohne dass die eingesparten Flächen in den umliegenden Gemeinden ausgewiesen werden, erfolgt eine gemeinsame Flächennutzungsplanung im Rahmen des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim (E34\_10).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Als eine Ursache von neuen Flächenausweisungen wird die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und somit Steuereinnahmen gewertet. Dabei wird erwartet, dass sich diese im Zuge des demographischen Wandels noch weiter erhöht, um sich

im Wettbewerb um die sinkende Anzahl potentieller Steuerzahler profilieren zu können (E34\_14). Die Langsamkeit der Erschließung und Aktivierung von innerörtlichen Flächen führt dazu, dass Neuausweisungen bevorzugt werden, da hier die Zeit bis zur Nutzung für Investor und Nachfrager besser abzuschätzen ist (E34\_14, E34\_16).

*„Weil die Konkurrenzsituation relativ groß ist und die Städte insgesamt, weil sie zur Zeit ja mit einem zurückgehenden Wirtschaftsvolumen, aber auch mit einer zurückgehenden Bevölkerungszahl konfrontiert sind, versuchen sie sich möglichst gut am Markt zu platzieren und dazu zählt, Angebote zu machen und Investoren möglichst weit entgegen zu kommen. Und da gibt es auch oft in den Städten politischen Dissens darüber, geht man jetzt doch nochmal auf eine grüne Wiese oder ist man in der Lage so schnell dann eine Fläche der Innenentwicklung auf den Markt zu bringen und wieder zu reaktivieren und geht nicht der Investor dann plötzlich schon woanders hin? Also das ist ein stetiger, ja, Kampf, kann man sagen.“ (E34\_14)*

Negativer Aspekt, der mit der Nachverdichtung verbunden wird, ist eine weitere Verminderung der Lebensqualität aufgrund der gestiegenen Siedlungsdichte, welche bereits bis dato zu einer starken Erwärmung geführt hat (E34\_14, E34\_16). Die derzeitigen vorgenommenen Arrondierungen werden als geringfügig betrachtet, da Bebauung nur im Rahmen des vorliegenden Flächennutzungsplans erfolgt oder wenn bestehende Infrastruktur mitbenutzt werden kann (E34\_60, E34\_36). In der Vergangenheit gab es in Mannheim auch Bautätigkeiten für eine Siedlung abseits von bestehenden Strukturen. Diese wurden aber eingestellt, da es u.a. mit enormen Kosten für Infrastruktur verbunden war (E34\_36). Die hohe Anzahl an Konversionsflächen in Mannheim wird positiv bewertet und ermöglicht der Stadt eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im doppelten Sinne: Zum einen können abseits der Siedlung gelegene und unberührte Konversionsflächen der Natur wieder überlassen werden, zum anderen können innerörtliche, bebaute Flächen umgebaut und wiedergenutzt werden. Die Objektsanierung wird als wichtiger Impuls für die soziale Entwicklung der Stadt gesehen, da sie eine von Eigentümern initiierte Quartiersaufwertung auslösen kann (E34\_36, E34\_44). Um aktiv die Innenentwicklung steuern, erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung von stadtteilbezogenen Bevölkerungsprognosen (E34\_42). Letztendlich entscheidet aber der Nachfrager, ob Innenentwicklung überhaupt angenommen wird. So zeigen die Ergebnisse einer Wanderungsmotivanalyse der Stadt, dass die Innenentwicklungspotentiale hauptsächlich deswegen nicht angenommen werden, da die Baupreise im Umland günstiger sind (E34\_22, E34\_42). Daraus wird gefolgert, dass eine Umorientierung Richtung Kernstadt erst dann stattfindet, wenn für den Bürger höhere Kosten und eine Einschränkung der Lebensqualität durch das Wohnen im Umland entstehen (E34\_64). Da sich Ersteres kaum von der Stadt beeinflussen lässt, gilt es, dem Bürger die Vorteile innerstädtischen Wohnens nahe zu bringen und eine Sicherung und Steigerung der dortigen Lebensqualität zu erreichen, auch um die soziale Segregation zwischen Kernstadt und Umland weiter einzudämmen (E34\_64, E34\_44). Zu all diesen Themen erfolgt ein reger Erfahrungsaustausch mit anderen deutschen Städten (E34\_46).

### **Stadtrat**

Dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme das Ziel der Stadt Mannheim und sämtlicher Kommunen in nächster Umgebung ist, äußert sich im bereits vor Jahren ge-

meinsam aufgestellten Flächennutzungsplan (E34\_4, E34\_56, E34\_60). Zwar sind darin immer noch überdimensionierte Flächenwünsche der Kommunen enthalten, jedoch erfolgt durch die Zuteilung von Entwicklungsprioritäten eine koordinierte Umsetzung. Daneben wird angedacht, potentielle Wohnflächen aus dem Flächennutzungsplan wieder herauszunehmen (E34\_10). Jedoch sind bei Anfragen von Großinvestoren durchaus politische Bestrebungen vorhanden, im Außenbereich bauen zu lassen, bevor diese aufgrund des komplexen Prozesses einer Innentwicklung ihr Bauvorhaben in einer anderen Kommune umsetzen (E34\_14). Diesen versucht die Verwaltung strikt entgegenzutreten, sofern sie aktuellen Projekte auf bereits ausgewiesenen Flächen zuwiderlaufen (E34\_50).

### **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Trotz dieser selbstbestimmten Rücknahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan zeigt sich, dass bei einer regionalen Betrachtung wieder verstärkt der Konkurrenzgedanke mit anderen Kommunen zum Vorschein kommt. So wird erneut darüber diskutiert, ob die eigentlich für eine Rücknahme vorgesehenen Flächen nicht doch wieder in den neuen Regionalplan einfließen sollen, um weiter relativ günstiges Bauland anbieten zu können und Wachstum auszustrahlen. Ob dies letztendlich auch erfolgt, hängt davon ab, ob auch andere Kommunen Flächen aus ihren Plänen zurücknehmen (E34\_10, E34\_22, E34\_72).

*„Und da geht es im Moment darum, diese Flächenabstimmung zu machen und die Eingaben abzustimmen. und da entfacht jetzt gelegentlich nochmal auch die politische Diskussion, ob man diese, zunächst im FNP nicht dargestellten Wünsche der Stadt Mannheim, jetzt doch nochmal in den neuen Regionalplan auch mit überführt oder ob man sich entsprechend dieser Darstellung beschneidet und sagt, nein, wir lassen die jetzt auch aus dem Regionalplan herausfallen. Im Moment haben wir als Vertreter der Stadt Mannheim den planerischen Auftrag, diese Flächen nicht neu einzuspeisen in den Regionalplan. Das kann aber, wenn dann tatsächlich mal ein Entwurf des Regionalplans vorliegt, sich auch nochmal ändern, wenn die Politiker sehen, ah ha, früher hatten wir doch das, warum haben wir heute weniger? Also Aber das ist noch nicht so weit, also es gibt noch keinen Vorentwurf des Regionalplanes und deshalb wird es im Moment hier nur verwaltungsintern diskutiert, aber wir haben jetzt gelegentlich Rücksprachen mit unserem Planungsdezernenten, aber auch schon mit dem Oberbürgermeister und, wie gesagt, das ist dann ein Backstein, der durchaus nochmal in Bewegung kommen kann.“ (E34\_10)*

Dieses starke Konkurrenzdenken abzuschwächen und zu einem nachhaltigen gesamtregionalen Wohnflächenkonzept zu führen, wird als eine Aufgabe der Regionalplanung gesehen. Dass hierfür ihre Steuerungskraft jedoch zu gering ist, haben die vergangenen hohen Flächenausweisungen gezeigt (E34\_22, E34\_24).

*„Die Regionalplanung hat versäumt in den vergangenen Jahrzehnten (...), da tatsächlich gegensteuernd einzugreifen. Also wir haben ja noch in der Bundesrepublik das System der zentralen Orte, und gelegentlich muss man sich fragen, haben die Planungs Beteiligten und die, die sozusagen ordnend, regelnd eingreifen, den überhaupt benutzt, um zu steuern? Oder sind da Entscheidungen getroffen worden aufgrund von politischen Anforderungen (...), die dann zu diesen merkwürdigen Siedlungsentwicklungen gerade im Umland geführt haben und der Suburbanisierung eigentlich zuträglich waren?“ (E34\_22)*

Dennoch wird den standörtlichen Festsetzungen der Regionalplanung eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess auf regionaler Ebene zugeschrieben (E34\_70). Ob eine stärkere Position der Landesplanung eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht, kann nicht abgeschätzt werden (E34\_39).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Als erfolgsversprechende Maßnahme wird die Erfassung und Bewertung sämtlicher Innenentwicklungspotentiale, wie im Rahmen des Projekts Raum+, gesehen, um abschätzen zu können, wie hoch der Flächenbedarf im Außenbereich überhaupt noch ist (E34\_14). Daneben kann mittels eines gemeinsam mit den umliegenden Kommunen erarbeiteten Flächennutzungsplans zumindest einer überdimensionierten Flächenausweisung Einhalt geboten werden (E34\_4, E34\_8, E34\_40). Es müssen weniger neue Planungsinstrumente geschaffen, denn das regionalplanerische Instrumentarium verstärkt genutzt werden, um Flächeninanspruchnahme in suburbanen und ländlichen Gebieten einzudämmen. Für deren Durchsetzung müssten aber auch Konflikte von der Verwaltung mit der Politik in Kauf genommen werden, vor allem, da deren fachliche Argumente ihre Abwägung unterstützen und rechtfertigen (E34\_40, E34\_42, E34\_32, E34\_74). Hierfür gilt es, die Argumente noch nachvollziehbarer aufzubereiten und Informationsveranstaltungen durchzuführen (E34\_34).

### **b) Stadt Landau**

Das Flächensparziel ist bekannt, seine Erreichung wird jedoch als sehr unrealistisch eingeschätzt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass das Thema bereits in Agenda 21 Prozessen verankert war und seit dieser Zeit nur marginal ein Rückgang der Flächeninanspruchnahme stattgefunden hat (E35\_4). Innerhalb der Region wird die derzeitige Flächeninanspruchnahme für zu hoch erachtet (E35\_5). In Landau selbst wird wegen der großen Anzahl an Konversionsflächen vornehmlich Innenentwicklung betrieben (E35\_7, E35\_12, E35\_63). Dieser Vorrang wurde auch in einem Leitbild zur Stadtentwicklung fixiert (E35\_36).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Ein Hindernis bei einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellen die mit einer Rücknahme verbunden Entschädigungszahlen dar (E35\_4). Daneben ist im ländlichen Raum eine reine Konzentration auf die Innenentwicklung schwer vermittelbar, da es als Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten gewertet wird (E35\_5). Der voraussichtliche Bedarf an Wohnflächen kann in Landau bis 2025 ausschließlich auf Konversionsflächen befriedigt werden (E35\_12). Dennoch werden immer noch neue Flächen ausgewiesen, um eine Senkung bzw. Steuerung des Bodenpreises im Wettbewerb mit den umliegenden Gemeinden zu erreichen. Diese Vorgehensweise ist dabei ebenfalls als stadtpolitisches Ziel formuliert (E35\_16, E35\_17, E35\_29).

*„Ganz entscheidender Punkt, warum wir Bauflächen darstellen und auch bevorraten, ist das Thema Bodenpreisdämpfung. Wir haben in Landau immer noch, im Vergleich gerade zu den Ballungszentren, vertretbare Bodenpreise eben bewusst aufgrund der gestuften Konversion und teil-*

*weise auch im Außenbereich der, der Bauflächen, sind rund 200 Euro pro qm erschlossen. Das ist stadtentwicklungspolitisches Ziel (...) das nicht unbegrenzt nach oben schießen zu lassen, obwohl Landau sehr hohe Attraktivitätswerte hat und als Wohnstandort durchaus begehrt ist, eben durch ein entsprechendes Angebot preisdämpfend zu wirken. (...) Also das ist immer die Gradwanderung zwischen der wir uns bewegen, dass wir eben schon innerstädtischen Wohnen anbieten, aber ein bestimmtes Klientel zieht es einfach in andere Bereiche und die sind dann auch relativ schnell abgewandert in, in die Landkreise oder die umliegenden Landkreise.“ (E35\_16)*

Es wird aber davon ausgegangen, dass zukünftig verstärkt die Erreichbarkeit und Ausgestaltung der Infrastruktur bei den Nachfragern ins Gewicht fällt, so dass ein erhöhtes Interesse an innerstädtischem Wohnen besteht. Diesem Bewusstseinswandel auch bei besser Verdienenden muss in Landau Rechnung getragen und individuelle Bauweisen im Innenbereich, z.B. in Form von Stadthäusern, müssen ermöglicht werden (E35\_17, E35\_20, E35\_26, E35\_27).

Der Bürger steht der Thematik zwiespältig gegenüber, je nachdem, ob er mittels Innenentwicklung seine Wohnwünsche realisieren kann oder nicht (E35\_38). Wie eine Umfrage im Vorfeld von Kommunalwahlen ergeben hat, interessiert sich der Bürger nicht für das Thema Stadtentwicklung, geschweige denn die Flächenpolitik (E35\_40). Es sei denn, er ist Grundstückseigentümer und strebt die Neuausweisung und Erstellung eines Bebauungsplans an, um seine Fläche gewinnmaximierend verkaufen zu können (E35\_39).

*„Der Bürger, der einen Bauplatz findet in einer unserer Konversionsflächen lobt die Politik und lobt die Konzepte, die dahinterstehen. Der Bürger, der an uns herantritt und nach Bauplätzen fragt, die nicht dort sind, wo es eben momentan in der Entwicklung, von der Entwicklung her brummt, der schimpft über die Stadt, warum er denn ins Umland ziehen muss und nicht irgendwo am Stadtrand sein klassisches Einfamilienhaus bauen kann.“ (E35\_38)*

## **Stadtrat**

Mehr der großen Anzahl an Konversionsflächen, denn einem durch Bürgerwillen erzeugten politischen Interesse, ist die Verfolgung des Flächensparziels geschuldet. Der Stadtrat ist sich einig darüber, dass die Inwertsetzung der Konversionsflächen von oberster Priorität ist. Selbst eine Rücknahme derzeit noch ausgewiesener Flächen wird akzeptiert (E35\_7, E35\_11, E35\_36, E35\_40). Ob dies in einem politischen Beschluss auch so umgesetzt wird, ist davon abhängig, ob dies auch die umliegenden Kommunen oder andere Städte in der Region dies vorhaben (E35\_29).

*„Also wenn es in den politischen Raum geht, muss man definitiv die Entwicklung in anderen Städten, das ist bei uns vor allem die Entwicklung im Umland, mit ins Kalkül ziehen, weil das ein ganz schnelles Argument ist, die Dörfer außenrum, die weisen aus und wir kriegen nichts von dem Kuchen ab.“ (E35\_29)*

## **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Regionalplanerischen Instrumenten wird eine geringe Steuerungskraft bescheinigt. Dies wird unter anderem dadurch bestätigt gesehen, dass trotz der Verankerung der



Zentralen Orte Konzeption im suburbanen Raum immense Flächen ausgewiesen werden. Die Kommunen rechtfertigen dabei ihr Vorgehen mit dem Grundsatz der Eigenentwicklung, nach dem die Gemeinde ihren Flächendarf eigenständig ermittelt (E35\_17, E35\_45, E35\_46, E35\_48, E35\_57).

*„Und letztlich sind Baugebiete, über die man fachlich nur den Kopf schütteln kann, vor allem von ihrer Größe her in 800 Einwohner Gemeinden hier im Kreis, wo dann plötzlich 100 oder 80 Bauplätze entstehen, und die sind dann nachweislich aus dem Regionalplan (...) entwickelt, (...) das ist kein Instrument, wo man wirklich Flächen sparen kann, weil man letztlich wahrscheinlich im Entscheidungsprozess, zumindest in der Vergangenheit viele Flächen reingenommen haben, die diesem Ziel nicht entsprechen (...). Und die Wirksamkeit dieser Vorrang- oder Ausschlussgebiete, (...) also wenn sie dann wirklich mal konsequent angewendet werden und dann als Ziele der Raumordnung definiert werden, dann kann sich eigentlich eine Kommune nicht mehr drüber hinwegsetzen, aber sie müssen erstmal so drin stehen, dass es dann wirklich im Ergebnis insgesamt auch (...) zu einer Umsetzung des Flächensparziels kommt.“ (E35\_46)*

Einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht auch die gängige Vorgehensweise der Übernahme sämtlicher bereits ausgewiesener Wohngebiete des Flächennutzungsplans in den Regionalplan entgegen, obwohl für diese größtenteils noch gar keine Bebauungspläne existieren (E35\_49). Bereits eine Rücknahme äußerst überdimensionierter Flächen aus dem Regionalplan wird im politischen Gremium für nicht durchsetzbar erachtet (E35\_49, E35\_51). In dieser Sache wird eine staatliche Regionalplanung als zielführender erachtet, die eine dahingehend zwingende interkommunale Zusammenarbeit durchsetzt (E35\_51).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Wichtig für eine bessere Wahrnehmung von Flächenpotentialen im Innenbereich wäre die Implementierung von entsprechenden Darstellungsmöglichkeiten sowohl im Flächennutzungsplan als auch im Regionalplan (E35\_13). Daneben werden die im ländlichen Raum einsetzbaren Förderprogramme wie integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) als erfolgreich angesehen (E35\_21). Im städtischen Bereich gilt es, die Kosten von Kauf und Wiedernutzbarmachung von Konversionsflächen mittels Subventionen zu senken und somit preislich attraktiv für Nachfrager, Investor und Kommune zu sein. Zudem ist die Medienpräsenz des Themas zu erhöhen, um Interesse beim Bürger zu wecken (E35\_41, E35\_61). Insgesamt müssen jedoch die Rahmenbedingungen für eine Neuausweisung auf Landesebene strikter gestaltet werden, damit die regionale Flächenpolitik mehr durch Zusammenarbeit und weniger durch interkommunale Konkurrenz gelenkt wird. Hierfür wird die Einführung von Flächenzertifikaten begrüßt, wengleich deren politische Durchsetzbarkeit bezweifelt wird (E35\_57, E35\_61).

### **c) Stadt Speyer**

Das Flächensparziel ist in Speyer bekannt. Seine Erreichung in Deutschland wird aber ausgeschlossen. Eine anteilige Umsetzbarkeit in Speyer wird jedoch für realistisch erachtet, da es keine Möglichkeiten zur Flächenexpansion mehr gibt, ohne FFH-Gebiete zu beschneiden. Aufgrund dieser Ausgangssituation findet in Speyer eine Fokussierung

auf die Innenentwicklung - vor allem die Konversion -statt, welche auch im städtebaulichen Leitbild verankert ist. Innerhalb der Region müsste vor allem der Flächenverbrauch in ländlichen Gebieten reduziert werden (E36\_2, E36\_4, E36\_6, E36\_46). Informationsgrundlagen bilden der Regionalplan, verschiedene Fachplanungen und Ergebnisse einer Analyse potentieller Wohnflächen im Innenbereich (E36\_12, E36\_84).

### **Determinanten und Akteure bei der standörtlichen Wahl von Wohnflächenalternativen**

Die hohen Flächenausweisungen in der Region sind auf den intensiven Konkurrenzkampf der Kommunen zurückzuführen. Die damit verbundene Vorratspolitik verfolgt das Ziel, sämtliche Entwicklungen bei Bedarf eigenständig steuern zu können (E36\_8, E36\_10).

*„Ja, Konkurrenz also würde ich sagen, Konkurrenz zwischen den Kommunen, dass jeder will sein Gewerbegebiet haben, jeder will seine Wohngebiete haben, jeder will Sportplätze haben. Also jeder möchte für seine Kommune oder seinen Kreis, wie auch immer, das non plus ultra an, an Flächen und Entwicklungen haben. Und möchte das zumindest mal anbieten können, ob sie es danach wirklich nutzen, ist etwas anderes.“ (E36\_10)*

Eine alternative Entwicklung innerörtlicher Flächen scheidet dabei meistens aus, da deren Inwertsetzung oftmals komplexer und kostspieliger als Neuausweisungen ist (E36\_28). Zudem verhindern vielschichtige Eigentümerstrukturen oder der Denkmalschutz eine schnelle Planung (E36\_10, E36\_14). Sollte des Weiteren noch Rückbau notwendig sein, steigen die Kosten einer Innenentwicklung weiter an (E36\_16). Trotzdem kann Speyer ein hohes Interesse von Investoren an Innenentwicklungsprojekten verzeichnen (E36\_38). Innenentwicklung wird auch besser in Bezug auf infrastrukturelle und ökologische Aspekte gesehen, ermöglichen erstere doch deren optimale Ausnutzung, u.a. im Bereich Verkehr und Nahversorgung. Trotz der ökologischen Vorteilhaftigkeit der Innenentwicklung kann diese auch an Bedeutung verlieren, sofern die Möglichkeit besteht, besondere Lagen in Wert zu setzen (E36\_16, E36\_28).

*„Das einzige Positive ist vielleicht, dass da, wenn Sie Ihren Fokus auf Wohnen haben, dass irgendwas Idyllisches so für sich so entstehen kann, also was, ja, eine besondere Lage an einem See.“ (E36\_16)*

Des Weiteren bieten Flächen- und Objektsanierung die Möglichkeit, das Image eines Stadtteils zu verbessern oder identitätsstiftend zu wirken (E36\_18). Vorteile einer innerörtlichen Verdichtung werden in den bereits vorhandenen Sozialstrukturen gesehen (E36\_18, E36\_28). Studien und Gutachten ebenso wie die Entwicklung in anderen Kommunen spielen eine eher untergeordnete Rolle bei Entscheidungen, da die Rahmenbedingungen immer ortsspezifisch sind (E36\_60). Aufgrund positiver Erfahrungen in der Vergangenheit wird eine Innenentwicklung vom Bürger unterstützt (E36\_32, E36\_34).

### **Stadtrat**

Die Innenentwicklung wird aufgrund der positiven Erfahrungen der Vergangenheit mehrheitlich vom Stadtrat mitgetragen. Trotzdem kommen vereinzelt Anfragen bezüg-

lich verschiedener Neuausweisungen, wenngleich diese argumentativ aufgrund des Flächenmangels abgewiesen werden. Dies wird auch akzeptiert (E36\_4, E36\_42).

### **Verhältnis zur Regionalplanung und Verbandsversammlung**

Das Vorhandensein von regionalplanerischen Festlegungen zur Steuerung der Flächenentwicklung wird für sehr positiv erachtet. Jedoch wird bezweifelt, dass ihre Steuerungskraft ausreichend ist, da sich in der Region gezeigt hat, dass häufig Möglichkeiten gesucht werden, diese zu umgehen (E36\_50, E36\_78).

*„Das ist gut, das ist ein Ansatz, aber ich glaube, dass diese Konkurrenz zwischen den Kommunen immer noch so groß ist, dass die, dass immer noch so Nischen gesucht werden, oder mit zig Abweisungsverfahren, wie auch immer, Raumordnungsverfahren, dass man versucht, dann doch irgendwie als einzelne Kommune das irgendwie zu umgehen.“ (E36\_50)*

Weiterhin wird diese dadurch eingeschränkt, dass bei der Aufstellung des Regionalplans bereits sehr viele Zugeständnisse an die Kommunen bezüglich ihrer Flächenpolitik gemacht werden (E36\_60). Insgesamt wird das dortige Abstimmungsverhalten von der Fraktionszugehörigkeit bestimmt (E36\_62).

### **Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente**

Um eine regionalplanerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme zu erhalten, müssten striktere Instrumente vorhanden sein, um vor allem kleinteilige Ausweisungen zu reduzieren (E36\_52, E35\_56).

*„Ich denke vielleicht müssten es sogar noch mehr sein, denke ich manchmal. Also man hat ja immer noch sehr viele Möglichkeiten, also wenn ich so rum gucke (...) so in den letzten fünf Jahren habe ich oft gedacht, (...) guck mal da, schon wieder ein neues Gebiet und schon wieder große Flächen. Also ich habe das jetzt nicht im Detail verfolgt, wie das gekommen ist, aber ich habe so für mich gedacht, naja, anscheinend kommt man da doch sehr leicht um diese Innenentwicklung herum, also weil (...) viele Stellen einfach so ein bisschen am Rand gewachsen sind.“ (E36\_52)*

Um den Kommunen selbst Hemmungen gegenüber einer Innenentwicklung zu nehmen, wird die finanzielle Unterstützung für konkrete Projekte aber auch eine verbesserte Beratung bezüglich der Verfahren einer Innenentwicklung für zielführend erachtet. Eine Erweiterung der kommunalen Steuerungsinstrumente ist nicht notwendig, da die vorhandenen bei entsprechendem Einsatz eine flächensparende Siedlungsentwicklung normieren und ermöglichen (E36\_82).

### **5.4.3 Zwischenfazit**

In der Region Rhein-Neckar unterscheidet sich teilweise die regionalplanerische Bewertung der verschiedenen Determinanten zwischen den Strukturtypen. Beiden Strukturtypen gemeinsam ist der hohe Stellenwert der Ökologie, welcher in hochverdichteten Kreisen auf der geringen Anzahl noch vorhandener Freiflächen liegt. Zunehmende Hochwasserereignisse erfordern des Weiteren den Erhalt von Retentionsflächen, welche vor allem die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Reduzierung der Flächen-

inanspruchnahme in der Region aufgezeigt haben. In ländlichen Kreisen ist die hohe Bedeutung der Ökologie auf die naturräumliche Lage und die damit verbundenen Nutzungseinschränkungen, u.a. aufgrund des Landschaftsplanes zurückzuführen. Da dort noch eine große Anzahl an Freiflächen existiert, ist dieses Kriterium nicht so dominant gegenüber den anderen Kriterien wie in hochverdichteten Kreisen. Eine Anbindung an vorhandene noch aufnahmefähige Infrastruktur, der Erhalt der Wohnqualität als ein Standortfaktor der Region aber auch Subventionen beeinflussen des weiteren planerische Flächennutzungsentscheidungen in hochverdichteten Kreisen. Demographische Aspekte erfahren dort erst bei spürbareren Auswirkungen des demographischen Wandels vermehrte Berücksichtigung. Dies ist in den ländlichen Kommunen der Region bereits der Fall, weswegen insbesondere der natürlichen Bevölkerungsentwicklung eine erhöhte Bedeutung zuteil wird. Insgesamt ist in ländlichen Kreisen eher von einer ausgeglichenen Bewertung der Entscheidungskriterien zu sprechen. Deshalb ist davon auszugehen, dass dort je nach Ausgangssituation einzelne Kriterien verstärkt Gewicht erhalten. In Abgrenzung zu den hochverdichteten Kreisen ist im ländlichen Bereich die politische Durchsetzbarkeit von höherem Belang. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass dort die Festlegungen der Regionalplanung als den ländlichen Raum benachteiligend gewertet werden.

Insgesamt erscheint eine regionalplanerische Steuerung der Wohnflächenentwicklung mittels positivplanerischer Festlegungen am besten geeignet, da diese die Siedlungstätigkeit verstärkt auf räumliche Infrastruktur- und Arbeitsschwerpunkte in der Region lenkt. Gerade in Bezug auf den Hochwasserschutz in hochverdichteten Kreisen erscheint sie am vorteilhaftesten, für alle anderen ökologischen Subkriterien erscheinen negativplanerische Elemente geeigneter. Keine Steuerung der Siedlungstätigkeit durch die Regionalplanung wird wenig zielführend hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gesehen, da sonst kommunale, meist überdimensionierte Einzelinteressen die Entwicklung der Region bestimmen. Gleichzeitig würde ein solches Vorgehen die institutionelle Rechtfertigung einer Regionalplanung in Frage stellen.

Auf planerischer Ebene kann von einem sehr einheitlichen Prozess der Entscheidungsfindung gesprochen werden. Dieser ist auf den intensiven, regelmäßigen Austausch und eine Orientierung aller planerischen Entscheidungen an einer gesamträumlichen Strategie zurückzuführen. Ein geschlossenes Verhalten der Regionalplaner ist dabei wesentlich, um regionale Interessen gegenüber den Kommunen vertreten und Konflikte lösen zu können. Die wenigen ungelösten Kontroversen innerhalb der Planungsgruppe werden zwischen höherer Verwaltungsebene und Verbandsdirektor hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit im politischen Gremium entschieden.

Dieser Einschätzung der Zusammenarbeit schließt sich auch die übergeordnete Verwaltungsebene an. Auch wird der Argumentation gefolgt, dass es ohne einen regionalplanerischen Eingriff aufgrund des Konkurrenzdenkens zu überdimensionierten Flächenausweisungen in sämtlichen Kommunen der Region kommen wird. Verstärkt wird dieses noch durch die in ländlichen Kommunen der Region erstmals fühlbaren Auswirkungen des demographischen Wandels, z.B. hinsichtlich sinkender Einnahmen der Kommunen. Jedoch wird den positivplanerischen Festlegungen nur eine geringe Steuerungswirkung im Rahmen einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zugewiesen, da sie mehrheitlich nur bereits in Flächennutzungsplänen ausgewiesene Flächen widerspiegeln, der Region aber ein enormer Flächenüberhang konstatiert wird.

Von Seiten der Regionalplanung werden die Kommunen als sehr skeptisch gegenüber regionalplanerischen Festlegungen eingeschätzt. Zurückgeführt wird dies auf die dadurch befürchtete Einschränkung der kommunalen Planungshoheit. Deshalb sind regionalplanerische Festlegungen nur insofern politisch durchsetzbar, wie sie diese nicht einschränken, weswegen sie als Ausprägungen des kleinsten gemeinsamen Nenners interkommunaler Abstimmung zu verstehen sind. Somit liegt es in der Hand der Kommunen, ob eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stattfindet. Zwar ist ein parteiübergreifender Konsens des entscheidenden Gremiums zum Flächen sparen vorhanden. Aufgrund von kommunalen Einzelentscheidungen, vor allem in ländlichen Kommunen der Region, um dort die Folgen des demographischen Wandels abzumildern, erfolgt eine Umsetzung des Flächensparziels nur auf sehr geringem Niveau. Um dennoch eine gewisse regionale Abstimmung der Flächennutzung zu erreichen, werden die Kommunen bereits frühzeitig in den Planungsprozess einbezogen. Hierdurch werden aber keine starken Auswirkungen auf eine Reduzierung erwartet. Auch zeigt sich dies in der oftmaligen Verweigerung der Rücknahme von selbst unter positivsten Bevölkerungsprognosen überdimensionierten Flächenausweisungen. Dies und auch neue Ausweisungen werden mit der Aussage gerechtfertigt, dass eine Metropolregion nicht schrumpft und Kommunen aufgrund der langen Laufzeit des Regionalplans für sämtliche Entwicklungsszenarien gewappnet sein wollen. Aufgrund dessen wird das Flächensparziel nicht erreichbar sein und als Vision verstanden.

Dass dieser starke interkommunale Konkurrenzkampf einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler und regionaler Ebene im Wege steht, wird auch von Seiten der Kommunen bestätigt. Die erkannte Notwendigkeit der Herausnahme von Vorranggebieten für das Wohnen aus dem Regionalplan wird wieder verworfen, sofern nicht auch andere Kommunen Flächen zurücknehmen. Die Befürchtung, dass bei einer alleinigen Konzentration auf die Innenentwicklung andere Kommunen mit ihren Neuausweisungen eine positive Außenwirkung erreichen und günstigeres Bauland anbieten können prägt diese Entscheidung. Überdimensionierte Flächenausweisungen werden vor allem den ländlichen Kommunen der Region zugeschrieben. Durch die reine Übernahme von kommunalen Festlegungen in den Regionalplan wird zudem nicht von einer regionalplanerischen Steuerung der Flächeninanspruchnahme gesprochen. Diese Einschätzung wird auch dadurch untermauert, dass sobald regionalplanerische Bestrebungen denen der Kommunen entgegenstehen, diese im Rahmen der selbst begründeten Eigenentwicklung sämtliche Ausweisungen gegenüber der Regionalplanung durchsetzen können. In konfliktären Abstimmungen entscheiden dabei oftmals parteipolitische Mehrheiten. Somit prägt mehr der interkommunale Konkurrenzkampf denn die Regionalplanung die Regionalentwicklung. Trotz allem wird der Regionalplanung eine bedeutende Rolle zugewiesen, da sie hinsichtlich interkommunaler Konkurrenzen moderierend und bewusstseinsbildend wirken kann.

Insgesamt wird das bundesweite Flächensparziel von den Kommunen als unerreichbar gesehen. Da in den betrachteten Städten entweder ein hohes Potential an Entwicklungsflächen im Innenbereich vorhanden ist oder ein Mangel an Möglichkeiten der Neuausweisungen vorherrscht, findet im Rahmen der Wohnflächengenerierung eine Konzentration auf den Innenbereich statt. Vorteile werden in der bereits vorhandenen Sozial- und Infrastruktur und den nicht vorhandenen Auswirkungen auf die Natur gesehen. Die Objektsanierung leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur sozialen Entwick-

lung der Stadt und wirkt identitätsstiftend auf ihr Umfeld. Denkmalschutz sowie die als kostspieliger und langwieriger eingeschätzte Umsetzung von Vorhaben machen eine Innenentwicklung aber oftmals unattraktiv. Bei einer Verdichtung kommt zusätzlich noch die potentielle Erwärmung der Stadtgebiets sowie die damit einhergehende Minderung der Wohnqualität als Hemmfaktor hinzu. Sofern die Kommune nicht Flächeneigentümer ist, kann eine Rücknahme bereits ausgewiesener Flächen aufgrund nachfolgender Entschädigungsforderungen der Grundstücksbesitzer nicht vollzogen werden. Eine gänzliche Abkehr von Neuausweisungen wird abgelehnt, da nur so der Eigenheimwunsch schnell im Stadtgebiet befriedigt, die Abwanderung in umliegende Kommunen verhindert und die Baulandpreise niedrig gehalten werden können. Aufgrund positiver Erfahrungen in der Vergangenheit unterstützt der Bürger die Priorisierung der Innenentwicklung, wenngleich ihm ein geringes Ausgangsinteresse an der Thematik bescheinigt wird. Seine Meinung hierzu wird stark davon beeinflusst, ob er im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten seine Wohnwünsche erfüllen bzw. - sofern er Grundstückseigentümer ist - seinen Gewinn maximieren kann.

Die Vergangenheit hat der Regionalplanung in Rhein-Neckar gelehrt, dass auch striktere regionalplanerische Festlegungen keine höhere Steuerungskraft bezüglich der Flächennutzung erreichen. Auch wird der strategischen Umweltpflicht nur ein geringer Steuerungseffekt zugeschrieben, da sich durch sie lediglich der Begründungsaufwand für Neuausweisungen erhöht. Von kommunaler Ebene wird darauf hingewiesen, dass das vorhandene Instrumentarium bei entsprechendem Einsatz ausreichend ist, um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Aufgrund dessen setzt die Regionalplanung mehr auf Bewusstseinsbildung und Information der Kommunen. Tabelle 29 gibt einen Überblick über die von ihr oder den Kommunen für zielführend erachteten Instrumente und Maßnahmen.

Tabelle 29: Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Region Rhein-Neckar)

Regionalplanung	Kommunen
- Striktere Regelungen auf Landes- oder Bundesebene	- Striktere Regelungen auf Landesebene
- Finanzielle Förderung der Innenentwicklung	- Regionaler Flächennutzungsplan
- Abschaffung der Pendlerpauschale	- Höhere Durchsetzungsmacht planerischer Argumente gegenüber kommunalen Interessen
- Implementierung neuer siedlungsplanerischer Festlegungen, deren Steuerungskraft nicht nur auf Wachstum ausgerichtet ist	- Implementierung von Darstellungselementen für Innenentwicklungspotentiale in Flächennutzungs- und Regionalplänen
- Ermittlung von Bauland und Innenentwicklungspotentialen auf kommunaler Ebene für die gesamte Region	- Förderung des Kaufs und der Wiedernutzbarmachung von Konversionsflächen zur Erhöhung der Rentabilität der Innenentwicklung
- Methoden zur Quantifizierung der Kosten der Flächeninanspruchnahme	- Ermittlung von Bauland und Innenentwicklungspotentialen
- Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Rahmen der Innenentwicklung	- Informationsveranstaltungen
- Bewusstseinsbildung beim Bürger	- Bessere Nachvollziehbarkeit planerischer Argumente
- Flächentausch innerhalb einer Kommune	- Erhöhung der Medienpräsenz des Themas
	- Bewusstseinsbildung beim Bürger
	- Kommunale Beratungsstellen bezüglich der Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten
	- Bessere Außendarstellung einer Konzentration auf die Innenentwicklung

Quelle: Eigene Erhebung

## 6 Synthese und Diskussion der Ergebnisse

### 6.1 Synthese

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass ein akteurszentrierter Ansatz zur Rekonstruktion planerischer und politischer Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme und Siedlungsentwicklung geeignet ist. Denn weniger die vergleichbaren raumstrukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in den städtischen bzw. regionalen Fallstudien prägen die Umsetzung des Flächensparziels im Rahmen von Entscheidungen planerischer und politischer Akteure. Vielmehr werden diese Entscheidungen im Kontext der Interaktionen der betrachteten Akteure zwischen- und untereinander determiniert. Die Unterschiede in der Entscheidungsfindung lassen sich dabei auf die jeweiligen individuellen und relationalen Handlungsorientierungen in der Interaktion der Akteure aber auch der wechselseitigen Anpassung der Handlungsorientierungen zurückführen. Hinzu kommt noch, dass aufgrund der jeweiligen institutionellen Basis den Akteuren unterschiedliche Handlungsspielräume zur Verfügung stehen. Daneben konnte gezeigt werden, dass eine kleinräumliche Fokussierung bei Kommunen, welche sich bereits mit Schrumpfungprozessen auseinandersetzen müssen, sinnig ist. Denn nur hierdurch konnten die Alternativen der Innenentwicklung und somit die Ausrichtung des Entscheidungsprozesses vor dem Hintergrund der Fragestellung der Arbeit nachvollzogen werden. Gleichwohl ermöglichte nur eine regionale Perspektive in Regionen mit (noch) wachsender Bevölkerung den Nachvollzug der Steuerung des dadurch erhöhten Wohnflächenbedarfs vor dem Hintergrund raumordnerischer Ziele und einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme.

Hierauf basiert die nachfolgende, vergleichende Darstellung der Ergebnisse der städtischen respektive regionalen Fallstudien. Dadurch soll aufgezeigt werden, welche Entwicklungspfade zu Unterschieden in Flächennutzungsentscheidungen führen, beziehungsweise warum sich eine regionale Steuerung von Wachstumsprozessen schwierig gestaltet. Anhand dessen wird abschließend überprüft, inwiefern die dadurch gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsimplicationen auch auf andere Kommunen und Regionen übertrag- bzw. anwendbar sind.

Sowohl Dresden als auch Leipzig mussten nach der Wiedervereinigung hohe Einwohnerverluste hinnehmen. Trotzdem stiegen in beiden Städten aufgrund von Prognoseunsicherheiten die Flächenausweisungen für den Wohnungsbau an, was zu hohen Leerständen, sozialen Segregationsprozessen und einer Unterauslastung der Infrastruktur führte. Gleichzeitig entstanden durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel eine Vielzahl von Industriebrachen. Durch Eingemeindungen der suburbanen Gebiete konnten die Bevölkerungsverluste teilweise ausgeglichen werden. Als Reaktion auf diese Prozesse wurden im Rahmen städtebaulicher Leitbilder - als planerischer und politischer Konsens - der Rück- und Umbau, die Objekt- und Flächensanierung, sowie der Bau individueller Wohnformen in der Kernstadt und eine Vermeidung weiterer Flächeninanspruchnahme als Ziele verankert. In beiden Kommunen konnte nachgewiesen werden, dass sämtliche Arten der Wohnflächennachfrage auch unter Berücksichtigung

der positivsten Bevölkerungsprognosen langfristig im Innenbereich befriedigt werden können. Die planerische Entscheidungsfindung ist ähnlich organisiert. Auch weisen beide entscheidenden Gremien ein breites politisches Spektrum ohne eindeutige Mehrheiten auf. Strukturell kann somit von ähnlichen Problemlagen und organisatorischen Rahmenbedingungen der beiden Städte gesprochen werden.

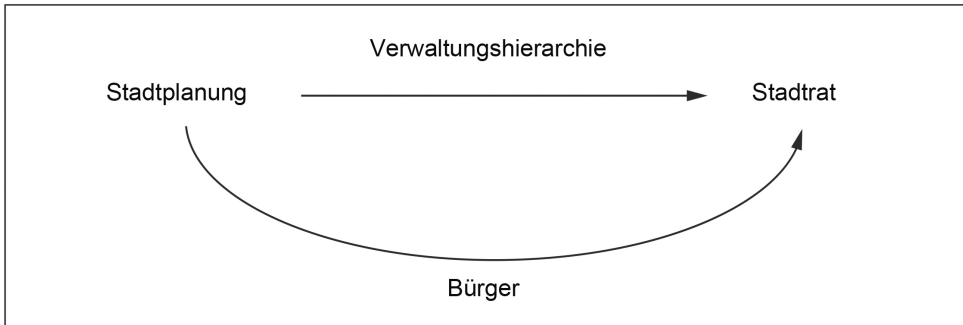
Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Städten liegt in der unterschiedlichen Berücksichtigung des Leitbildes in Entscheidungen. Dies ist vor allem auf Differenzen in den politischen Handlungsorientierungen gegenüber der Thematik sowie der Interaktion zwischen Planung und Politik zurückzuführen. Während in Leipzig von der Politik aktiv mit dem Schrumpfungsprozess umgegangen wird und von Planung und Politik übereinstimmend der Fokus auf einer Innenentwicklung liegt, wird dieser in Dresden von den mehrheitsfähigen Mitgliedern des Stadtrates als vorübergehend und durch die Eingemeindungen weitestgehend egalisiert betrachtet. Neuausweisungen werden als Notwendigkeit bei wieder zunehmender Bevölkerung gesehen und als eine Begründung der Abweichung vom städtischen Leitbild gewertet. Vernachlässigt wird dabei jedoch die Tatsache, dass die Bevölkerungszuwächse seit dem Jahr 2000 oftmals auf statistischen Artefakten beruhen und dass aufgrund des wirtschaftsstrukturellen Wandels ein ausreichendes Potential an ungenutzten Innenflächen vorhanden ist (s.o.). Die institutionelle Ausgestaltung der Interaktion zwischen Planung und Politik bestimmt daneben maßgeblich die Bewertung der verschiedenen Einflussgrößen vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme.

Politische Entscheidungen in Leipzig können im Kontext der Fragestellung als eine Weiterführung planerischer Entscheidungen verstanden werden und sind nicht von parteipolitischen Bestrebungen geprägt (s. Abbildung 48). Folglich herrscht ein übereinstimmendes Planungsverständnis von Politik und Planung vor. Die Übernahme planerischer Erwägungen beruht dabei auf dem großen Vertrauen des Stadtrates in die Arbeit der Stadtplanung. Der Stadtplanung wird dabei eine außerordentliche Kompetenz hinsichtlich der Problemlösung komplexer Sachverhalte zugewiesen, was als das Resultat eines bereits vollzogenen, beiderseitigem Lernprozesses verstanden werden kann. Dies konnte durch die Aufhebung der Informationsasymmetrie zwischen Planung und Politik mittels nachvollziehbarer Ausgestaltung planerischer Argumente aber auch des direkten Austausches zwischen Planung und Politik und dies nicht nur entlang der Verwaltungshierarchie erreicht werden. Wesentlich hierfür ist aber die Offenheit der Politik im Umgang und in der Umsetzung von neuen und fachlichen Themen. Manifestiert haben sich diese Lernprozesse in eigens entwickelten Maßnahmen und Instrumenten. Beispielhaft kann hierfür die Implementierung von Stufen der Entwicklung bereits ausgewiesener Flächen und somit einer konsequenten, nachvollziehbaren Steuerung der Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme angeführt werden. Somit fördert das große Vertrauen des Stadtrates in die Planung politische Entscheidungen auf Basis fachlicher Bewertungen. Gleichzeitig ermöglicht dies der Planung einen großen Handlungsspielraum („windows of opportunity“) in der Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

In Dresden hingegen ist die Interaktion von der Planung, entlang der Verwaltungshierarchie bis zum Stadtrat als konfliktär und hierarchieorientiert zu bezeichnen. Die Bewertung von Entscheidungskriterien zwischen Planung und Politik weichen dabei



Abbildung 48: Interaktionsbeziehungen im Rahmen von Flächennutzungsentscheidungen in Leipzig



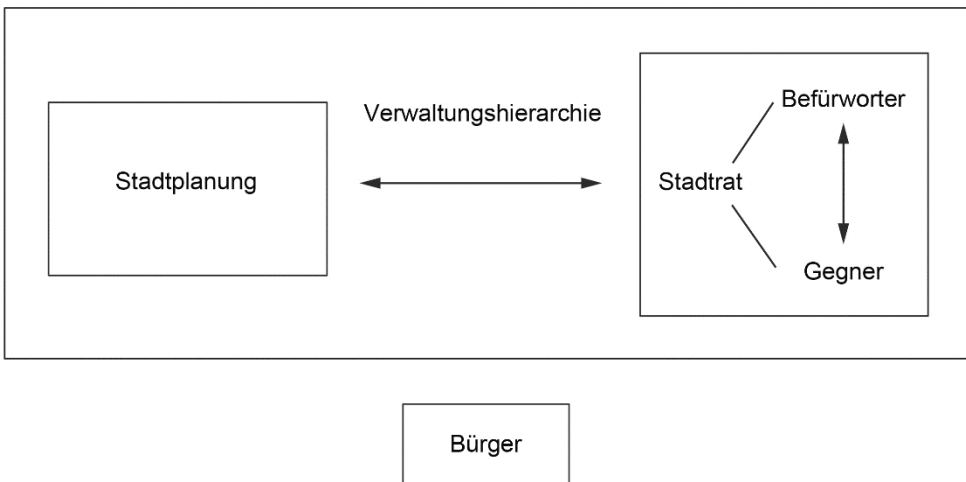
Quelle: Eigene Darstellung

stark voneinander ab. Erklärung hierfür liefert das unterschiedliche Planungsverständnis. Planerische Entscheidungen werden von der Mehrheit der politischen Vertreter als nicht realisierbare, fachliche Wunschvorstellungen gesehen, die es entlang der Verwaltungshierarchie bis zum Stadtrat schrittweise an die politische Durchsetzbarkeit anzupassen gilt (s. Abbildung 49). Infolge dessen sieht die Planung ihre Aufgabe im subsidiären Handeln zur Politik, indem sie gegenüber der dort stark von marktwirtschaftlichen Interessen getriebenen Entscheidungsfindung verstärkt fachliche Belange hervorhebt, um sie wenigstens teilweise durchsetzen zu können. Diese Dominanz der marktwirtschaftlichen Perspektive kann dabei aber nicht nur auf einen mangelnden Willen in der Auseinandersetzung mit der Thematik zurückgeführt werden, sondern auch auf die zeitlich intensive Auseinandersetzung mit planerischen Flächennutzungsentscheidungen. Aufgrund des geringen Handlungsspielraums der Stadtplanung außerhalb der ihr zugewiesenen Verwaltungsebene lässt sich diese Informationsasymmetrie auch nur schwer ausgleichen bzw. erfolgt die planerische Argumentation nur in umfangreichen Abwägungsdokumenten. Folge hieraus ist eine starke parteipolitische Auseinandersetzung mit der Thematik und der Zerfall ähnlicher Bestrebungen zwischen Planung und Politik in unterschiedliche Gruppierungen, sobald verbindliche Festlegungen erfolgen sollen. So wird der aktuelle Flächennutzungsplan abgelehnt, da der Minderheit im Stadtrat die Rücknahme zu gering ist, der Mehrheit hingegen zu weit geht. Mangelndes Bürgerinteresse an einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme führt dazu, dass es letztendlich zu einer Angleichung der politischen Strategien hinsichtlich des Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung kommt.

Als Ergebnis eines Lernprozesses in beiden Städten kann das einheitliche Auftreten und die Schaffung von konsistenten individuellen Bewertungen und Entscheidungen innerhalb der Stadtplanung verstanden werden. Denn nur sie erreichen eine verstärkte Berücksichtigung von fachlichen Argumenten in politischen Entscheidungen. Eine vermehrte Dominanz parteipolitischer Bestrebungen innerhalb politischer Entscheidungen in der Vergangenheit kann dabei auf diesbezügliche Inkonsistenzen zurückgeführt werden. Aufgrund der aufgezeigten Unterschiede in der Interaktion differieren auch die Ziele und deren Bewertung innerhalb von wohnraumbezogenen Flächennutzungsentscheidungen zwischen den Akteuren und den Städten.

Flächenüberhang nach vollzogenem demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozess bildet den Ausgangspunkt planerischer Entscheidungen in Leipzig. Die demographische Entwicklung, das Verhindern von und Wirken gegen soziale Segregationsprozesse und die optimale Auslastung der Infrastruktur jedoch auch a priori der Einbezug der politischen Durchsetzbarkeit determinieren diesbezüglich planerische Entscheidungen. Die bestmögliche Erreichung dieser Ziele wird unter den gegebenen Voraussetzungen in einer Innenentwicklung gesehen. Wohnungsleerstand und Nachfrageüberhang führen dazu, dass Maßnahmen zur intensiven Nachverdichtung und Flächensanierung unrentabel sind. Deswegen stehen Rückbau und Objektsanierung aber auch die punktuelle Nachverdichtung von Baulücken mit individuellen Wohnformen im Fokus der Innenentwicklung. Objektsanierung wird dabei aber als eine private, von der Stadt nicht beeinflussbare Entwicklung gesehen. Äußerst niedrige Baupreise ermöglichen zudem den Bau des Eigenheims innerhalb der Stadt. Zusammen mit der Umwandlung dauerhaft brachliegender Flächen in Grünflächen wird die Möglichkeit geschaffen, auch weniger verdichtete Wohnformen in der Stadt zu generieren. Um der Zersiedelung Einhalt zu gewähren, wird sogar eine Rücknahme bereits im Flächennutzungsplan ausgewiesener, aber noch nicht baurechtlich fixierter Flächen angestrebt. Aufgrund der geringen Baulandpreise und des daraus resultierenden niedrigen Gewinns, wird dies bei den Eigentümern auch als durchsetzbar erachtet. Bei bereits bestehendem Baurecht gestaltet sich hingegen eine Rücknahme wegen des Vertrauensschutzes schwierig. Trotz dieser positiven Bestrebungen von Planung und Politik, der Befriedigung sämtlicher Wohnformen in der Stadt und trotz der dadurch hervorgerufenen Reurbanisierungstrends sowie der mehrheitlichen Unterstützung der Bestrebungen von Bürgerseite kann keine gänzliche Abkehr von Neuausweisungen erfolgen: Angst vor Abwanderung in umliegende Gemeinden mit

Abbildung 49: Interaktionsbeziehungen im Rahmen von Flächennutzungsentscheidungen in Dresden



Quelle: Eigene Darstellung

noch billigeren Baulandpreisen fördern den interkommunalen Konkurrenzgedanken und zwingen zu Neuausweisungen am Stadtrand mit vergleichbaren Baulandpreisen. Bereits bestehende Bebauungspläne, aber auch die mit den Eingemeindungsverträgen verpflichtende Baulandentwicklung führen zunächst zu nicht einschränkbarem Flächenverbrauch. Jedoch erfolgt mittels der planerisch und politisch konsensualen Priorisierung der Entwicklung von Flächen eine aktive Steuerung der Flächeninanspruchnahme auch in den eingemeindeten Kommunen und nicht nur ein reines Reagieren auf rechtliche Rahmenbedingungen. Insgesamt kann sämtlichen Akteuren in Leipzig attestiert werden, dass sie aktiv mit dem Schrumpfungsprozess umgehen und es als eine Chance sehen, die Stadt neu zu gestalten. Dabei dominiert aber weniger das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, sondern mehr eine Anpassung der Stadtstruktur an die geschrumpfte Bevölkerung. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist somit mehr eine Begleiterscheinung, als ein ökologisches Ziel, wenngleich deren Problematik allgegenwärtig bekannt ist.

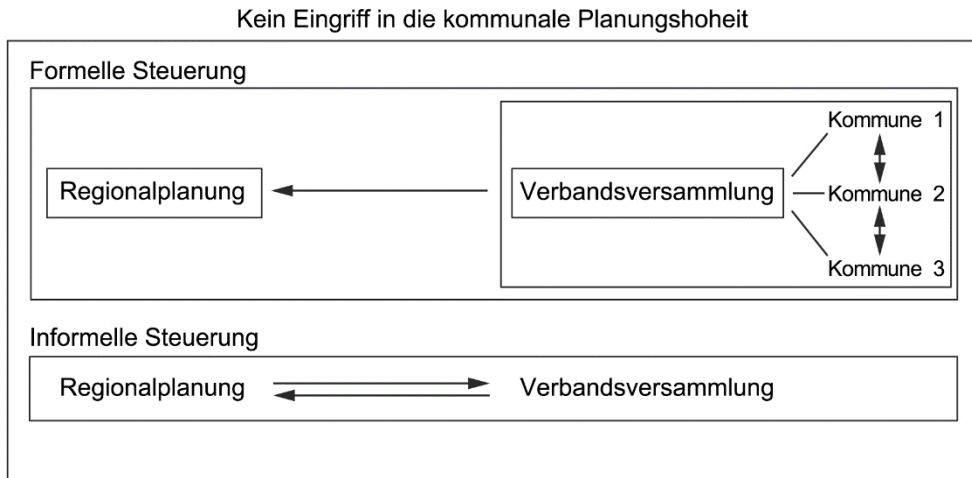
Auch in Dresden orientieren sich planerische Entscheidungen an einer priorisierten Wohnflächenentwicklung im Innenbereich. Hochwasserereignisse, die Überhitzung der Stadt durch die Verbauung von Frischluftschneißern, aber auch eine mangelnde Berücksichtigung durch die Politik führen zu einer Überlegenheit ökologischer Kriterien und der Abschätzbarkeit der Folgen einer Flächennutzung im Rahmen von planerischen Flächennutzungsentscheidungen. Diese Dominanz besteht auch gegenüber sozialen, infrastrukturellen und demographischen Belangen. Analog zu Leipzig erscheinen eine Objektsanierung und die Schließung von Baulücken als geeignetste Alternativen der Wohnraumbeschaffung. Die Nutzung vorhandener sozialer und technischer Infrastruktur, die abschätzbaren Folgen und die Tatsache, dass keine Eingriffe in die Umwelt erfolgen begründen diese Bewertung. Auch hier wird die Objektsanierung als eine private Aufgabe gesehen. Anders als in Leipzig erhält diese Aussage noch ein ganz anderes Gewicht, da durch den Verkauf der WOBA der städtische Handlungsspielraum noch weitaus geringer ist. Aufgrund von Angebotsüberhang und Leerständen, befürchteten sozialen Segregationsprozessen, schlecht abschätzbaren Folgen und hohen Aufwendungen für neue Infrastruktur wird eine Flächensanierung abgelehnt. Die erwartete, zunehmende Erwärmung lässt daneben die Nachverdichtung unattraktiv erscheinen. Neuausweisungen wird generell skeptisch gegenüber getreten, da sie sich negativ auf das Ökosystem auswirken. Jedoch bei einem Anschluss der Neuausweisungen an bereits bestehende technische und soziale Infrastruktur werden sie in geringem Maße als unbedenklich erachtet. Weder die starke Berücksichtigung ökologischer Belange in planerischen Entscheidungen oder die gesetzliche Verankerung des Flächenschutzes noch die politische Unterstützung einzelner Parteien kann eine verstärkte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreichen. Vielmehr dominiert, wie bereits angesprochen, bei der Mehrheit im Stadtrat die Befriedigung privat(wirtschaftlich)er Interessen und die Schaffung einer positiven Außenwirkung. Da Ersteres aufgrund der geringen Gewinnspanne mit einer Innenentwicklung nicht vereinbar ist, werden innerörtliche Flächen als Reserveflächen betrachtet. Letzteres wird vor allem durch die Ausweisung neuer Flächen am Stadtrand erreicht. Zugleich werden Neuausweisungen aber auch mit der Rechtfertigung vollzogen, dass es Aufgabe Dresdens ist die regionale Zersiedelung mittels Flächenausweisungen in der Stadt, anstatt in den umliegenden Gemeinden, einzu-

dämmen. Kritisch betrachtet ist dies wohl eher als ein Wettbewerb der Stadt Dresden mit den umliegenden Kommunen um Einwohner mit Eigenheimwunsch und Steuereinnahmen zu bewerten. Dies zeigt sich auch darin, dass eine weitere Verdichtung der Stadt als Möglichkeit der Eindämmung der Zersiedelung auf dem Stadtgebiet abgelehnt wird, da dies die hohe Wohnqualität, welche aufgrund der wenig verdichteten Strukturen vorherrscht, mindert. Analog zu Leipzig werden Flächennutzungsentscheidungen auch in Dresden von Eingemeindungsverträgen beeinflusst. Anders ist jedoch der Umgang damit. Die festgelegten Ausweisungen und deren Entwicklung werden als gesetzt und indiskutable Rahmenbedingung gesehen. Jegliche Rücknahme oder Steuerung der selbst von Befürwortern neuer Flächenausweisungen teilweise als überdimensioniert bezeichneten Flächen wird infolge dessen abgelehnt. Insgesamt kann von einem hohen Flächenbewusstsein auf planerischer Seite gesprochen werden, welches durch die negativen Folgen vergangener Flächenausweisungen hervorgerufen wurde. Dissonanzen, mangelnde Interaktion, aber auch Informationsasymmetrie zwischen Planung und Politik führen letztendlich aber dazu, dass politische Mehrheiten und nicht fachliche Argumente über die Umsetzung des Flächensparziels bestimmen.

Im Rahmen des Vergleichs der regionalen Fallstudien können sowohl der Region Rhein-Neckar als auch der Region München Einwohnerzuwächse in der jüngsten Vergangenheit konstatiert werden. Damit einher ging ein starker Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Wohnen. Aufgrund von Bevölkerungs- und Wohnraumprognosen wird von einem weiter steigenden Flächenbedarf in den Regionen ausgegangen. Beide Regionen haben die Problematik der Flächeninanspruchnahme erkannt und sich deren Reduzierung innerhalb der Region zum Ziel gesetzt. Dabei besitzen die Regionalplanungen die Möglichkeit, flächenhaft die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke sowohl positiv als auch negativ in Form von regionalplanerischen Zielen zu steuern. Beide Regionalplanungen sind dabei kommunalisiert organisiert, unterscheiden sich aber auf politischer Entscheidungsebene voneinander: In der Region München sind innerhalb der Verbandsversammlung alle Kommunen der Region vertreten. In der Region Rhein-Neckar ist der kommunale Einfluss auf die Regionalplanung von der Einwohnerzahl abhängig, weswegen die kleineren Kommunen in der Verbandsversammlung unterrepräsentiert sind. Auf planerischer Seite unterliegt der Verband Region Rhein-Neckar bei der Aufstellung des Regionalplans lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht und handelt somit weitestgehend eigenverantwortlich. Demgegenüber erfolgt in München ein direkter staatlicher Einfluss auf die Regionalplanung, da diese organisatorisch und personell von der Regierung von Oberbayern abhängig ist. Minimiert wird dieser Einfluss jedoch durch die Weisungsbefugnis des Planungsverbandes gegenüber dem Regionsbeauftragten.

Die Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren und somit die regionale Steuerung vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme wird in beiden Regionen von einem Leitsatz geprägt: Kein Eingriff in die kommunale Planungshoheit! Daraus folgt, dass die Interaktionen zwischen Regionalplanung und Verbandsversammlung hinsichtlich formeller Instrumente vornehmlich einseitiger Natur sind. So sind nur solche Festlegungen in der Verbandsversammlung durchzusetzen, welche die kommunale Planungshoheit nicht einschränken bzw. Ausnahmeregelungen enthalten und somit nur einen begrenzt verbindlichen Rechtscharakter aufweisen (s. Abbildung 50).

Abbildung 50: Interaktionsbeziehungen auf regionaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung

Teilweise ist dabei von einem „Diktat“ der Kommunen zu sprechen, obwohl von regionalplanerischer Seite versucht wird, durch einen frühzeitigen Dialog bei geplanten Festlegungen den Kommunen regionalplanerische Überlegungen zu verdeutlichen und ein dahingehendes Bewusstsein zu schaffen. Interkommunales Konkurrenzdenken um Einwohner und Steuereinnahmen sowie mangelndes Regionalbewusstsein führen des Weiteren dazu, dass die Beschlüsse der Verbandsversammlung nicht die Vertretung des regionalen Willens darstellen, sondern als konsensual getroffener, kleinster gemeinsamer Nenner kommunaler Einzelinteressen zu beschreiben ist. Daran schließt sich die Frage an, ob diese formellen nicht mit informellen Instrumenten gleichzusetzen sind, werden die Ausweisungen zur Siedlungssteuerung doch nur als Hinweise zur optimalen Siedlungsentwicklung (Region München) gewertet bzw. stellen sie fast ausschließlich eine reine Übernahme bereits festgesetzter kommunaler Flächenausweisungen (Region Rhein-Neckar) dar. Für informelle regionalplanerische Instrumente und Maßnahmen sind die Kommunen (z. B. informeller Austausch zu fachlichen Themen zwischen Regionalplanung und Kommunen) hingegen offen und sehen deren Einsatz und Implementierung als wesentliche Aufgabe der Regionalplanung an. Eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme obliegt in beiden Regionen aufgrund des geringen Handlungsspielraums der Regionalplanung fast ausschließlich den Kommunen, weswegen das Flächensparziel von den Regionalplanern für unerreichbar erachtet wird.

Vor diesem Hintergrund des Gegensatzes von regionaler Koordination und kommunalem Konkurrenzdenken und nur kaum durch die raumstrukturelle Ausgangssituation der Kommunen lassen sich die unterschiedlichen Handlungsorientierungen zwischen Regionalplanung und Verbandsversammlung erklären. Lediglich die ländlichen Kommunen stehen in beiden Regionen einer regionalplanerischen Steuerung von Grund auf skeptisch gegenüber, da sie ihre Interessen gegenüber den städtischen und suburbanen Kommunen vernachlässigt sehen. Auch übt die unterschiedliche organisatorische Ausgestaltung der Planungstätigkeiten im Verband oder über den Regierungs-

beauftragten keinen Einfluss auf die betrachteten Interaktionen aus. In mehrpersonellen planerischen Entscheidungssituationen, wie in der Region Rhein-Neckar, wird analog zu den städtischen Fallstudien die Wichtigkeit einer in sich konsistent arbeitenden Regionalplanung hervorgehoben, um überhaupt eine Berücksichtigung planerischer Argumente in der Verbandsversammlung zu erreichen.

Die regionalplanerische Steuerung von Flächennutzungsentscheidungen in der Region München orientiert sich vornehmlich an bereits vorhandener Infrastruktur. Bei einer Steuerung in ländlichen Kreisen liegt zusätzlich noch verstärkt das Augenmerk auf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, in hochverdichteten Kreisen auf der Zuwanderung und ökologischen Kriterien. Letzere sollen dort vor allem in Nutzungskonflikten Vorrang erhalten und zu einer Sicherung und Steigerung der Wohnqualität beitragen, einem der wohl wichtigsten Standortfaktoren der Region. Mittels der Ausweisung von Gebieten, welche besonders für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, soll eine dahingehende Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung erfolgen. Aufgrund des unverbindlichen Rechtscharakters dieses Instrumentes entfaltet es ebenso wie negativplanerische Instrumente - wegen Ausnahmeregelungen und Großmaßstäblichkeit - keine steuernde Wirkung hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene. Trotz der Verweigerung der Kommunen hinsichtlich einer regionalen Steuerung ist dies nicht mit einem mangelnden Flächenbewusstsein in der Wachstumsregion München gleichzusetzen. Im Gegenteil, unabhängig vom Strukturtyp wird in den Kommunen eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme angestrebt. Dies ist dabei aber weniger auf ein ökologisches Bewusstsein über den Wert unverbrauchter Flächen als auf den Druck der Bevölkerung, durch eine restriktive Flächenpolitik der Zuwanderung und somit dem Identitätsverlust und der Überfremdung der Kommunen im suburbanen Raum Einhalt zu gewähren. Teilweise werden auch Neuausweisungen aufgrund zu hoher Folgekosten abgelehnt. Im städtischen Bereich führen die nur noch begrenzten Möglichkeiten für Neuausweisungen zu einer Konzentration auf die Innenentwicklung. Auch spricht eine schon teilweise überlastete Infrastruktur gegen eine Innenentwicklung. Allen Kommunen gemeinsam ist jedoch die beschriebene Notwendigkeit „moderater“ Ausweisungen aufgrund des Zuwanderungsdruckes, zur Sicherung der nach kommunalem Ermessen definierten Eigenentwicklung und zum Erreichen einer positiven Außendarstellung. Die Vermeidung sozialer Segregationsprozesse durch weiter ansteigende Bodenpreise sowie die Unabhängigkeit von Investoren- und Eigentümerinteressen beeinflussen in der Stadt München mehr als interkommunales Konkurrenzdenken neue Flächenausweisungen. Abschließend kann nicht von einer formellen regionalplanerischen Steuerung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Region München gesprochen werden. Dahingehende Bestrebungen der einzelnen Kommunen sind vornehmlich auf sozialen Druck durch die Bürger zurückzuführen und nicht auf eine Problematisierung des Flächenverbrauchs per se. Lediglich für die Stadt München kann ausgesagt werden, dass die natürliche Restriktivität der Fläche zu einem Umdenken geführt hat.

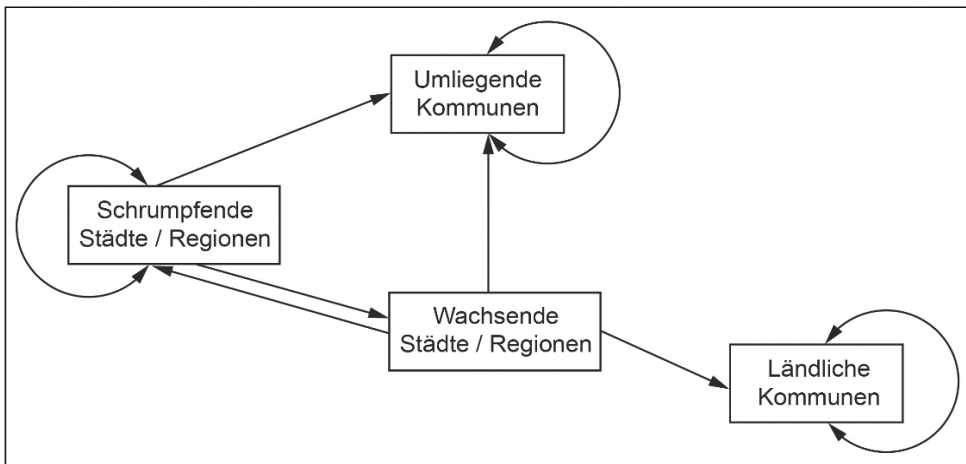
Zunehmende Hochwasserereignisse und das nur noch geringe Vorhandensein von Freiflächen in der Region Rhein-Neckar führen dazu, dass die ökologischen Kriterien regionalplanerische Entscheidungen zur Wohnflächenentwicklung dominieren. Während in ländlichen Gebieten situativ die anderen betrachteten Kriterien - mit Ausnahme

der natürlichen Bevölkerungsentwicklung - eine hervorgehobene Bedeutung erreichen, kommt in hochverdichteten Kreisen der Infrastruktur, dem Erhalt der Wohnqualität und der Berücksichtigung von Subventionen eine bedeutende Rolle im Rahmen der regionalplanerischen Steuerung zu. All dies scheint am besten steuerbar mittels der Vorranggebiete für Wohnen. Obwohl diesen, wie bereits angeführt, nur eine geringe Steuerungskraft zugewiesen werden kann, wird ihre Ausweisung als essentiell angesehen, um das Ausmaß des Flächenüberhangs den Kommunen der Region zu veranschaulichen. Ohne diese Verdeutlichung wird davon ausgegangen, dass das Flächenausweisungsverhalten der Kommunen noch höher ausfallen würde. Im Gegensatz zur Region München wird der Region Rhein-Neckar als Ergebnis einer Flächenpotentialerhebung bereits ein Flächenüberhang bezüglich der schon ausgewiesenen Flächen konstatiert. Zusammen mit dem daraus festgelegten, von Verbandsversammlung und Planung getroffenen Ziel, den Flächenverbrauch in der Region zu reduzieren, sollen die den Vorranggebieten zugrunde liegenden Flächenausweisungen in den Flächennutzungsplänen der Kommunen wieder zurückgenommen werden. Sollen dahingehende Bestrebungen konkret umgesetzt werden, wird die Rücknahme von den Kommunen jedoch wieder verworfen. Zu groß ist die Angst, dass die umliegenden Kommunen keine Flächen zurücknehmen, dadurch dort niedrigere Baulandpreise vorherrschen und dies zu einer Abwanderung von Einwohnern und Steuereinnahmen in umliegende Kommunen führt. In ländlichen Gemeinden kommt obendrein die Befürchtung dazu, durch eine restriktive Flächenpolitik noch stärker von den schon spürbaren Folgen des demographischen Wandels betroffen zu sein. Zudem werden auch in den Kommunen der Region Rhein-Neckar Flächenausweisungen mit einer positiven, fortschrittlichen Außenwirkung der Kommune verbunden. Dies alles führt dazu, dass selbst Gemeinden mit ausreichend Potential im Innenbereich neue Flächen ausweisen, obwohl sie die Vorteile einer Innenentwicklung, wie die Nutzung bereits vorhandener Sozial- und Infrastruktur sowie keinen Umwelteingriffen, benennen. Als weitere Hemmfaktoren einer Innenentwicklung werden eine zunehmende Erwärmung der Kommune durch verdichtete Strukturen, die scheinbar kostspieligere Inwertsetzung von Flächen im Innenbereich sowie die langwierige Verfahrensdauer ausgemacht. Insgesamt dominieren trotz des hohen Flächenbewusstseins in der Region interkommunale Konkurrenzverhältnisse das Maß des Flächenverbrauchs.

Im Fazit kann ausgesagt werden, dass weniger raumstrukturelle Ausgangssituationen, als kommunalspezifische Handlungsorientierungen das Maß einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bestimmen. Um deren Beweggründe eruieren zu können, ist es sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene wichtig, die Interaktionsbeziehungen zwischen planerischen und politischen Akteuren und den ihnen zugrunde liegenden Handlungsorientierungen zu beleuchten. Nämlich diese spezielle Interaktionsbeziehung spielt eine bedeutende Rolle zum Verständnis planerischer und politischer Entscheidungen hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme. Denn das Thema Flächenverbrauch wird als ein fachliches und sehr komplexes Thema wahrgenommen, welches sich in seiner Gesamtheit den politischen Akteuren aufgrund der begrenzten Zeit oftmals nicht erschließt. Planerischen Entscheidungen können dabei immer flächensparende Bestrebungen konstatiert werden, politischen Entscheidungen nur eingeschränkt. Abhängig ist dies davon, ob es der Planung gelingt, ihnen das Flächenparziel nahe zu bringen, es nicht anderen höher bewerteten Zielen entgegensteht und

ein dahingehendes Verhalten nicht zu Nachteilen im Konkurrenzkampf mit anderen Kommunen führt. Abbildung 51 verdeutlicht die sehr von kommunalen Eigeninteressen bestimmte Auseinandersetzung mit dem Flächensparziel, ist sie doch das subsumierte Ergebnis der Frage nach den maßgeblichen Akteuren des Flächenverbrauchs: Es ist nie die eigene Kommune. Gleichzeitig rechtfertigt diese Wahrnehmung eigene Neuausweisungen insofern, dass (andere) Nachbargemeinden, (andere) schrumpfende Städte, (andere) Wachstumsregionen oder (andere) ländliche Kommunen zuerst sparsamer im Umgang mit der Fläche sein müssen, bevor es von der eigenen Kommune verlangt wird.

Abbildung 51: Wer soll Flächen sparen? Einschätzungen aus kommunaler Sicht



Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Ergebnissen kann man aber auch ableiten, dass nach außen gelebtes Flächensparen oftmals nicht auf Basis eines Bewusstseins des Wertes der Fläche per se, sondern vielmehr auf einem komplexen Gefüge verschiedenster Motive, z.B. Angst vor Überfremdung, beruht. Gleichzeitig führt diese Gemengelage dazu, dass in solchen Situationen eine Reduzierung des Flächenverbrauchs nur insoweit erfolgt, wie es die auf andere Motive bezogenen Entscheidungen mit sich bringen. Oftmals verhindern aber auch Eigentumsstrukturen oder rechtliche Rahmenbedingungen, dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht vollzogen werden kann. Resultat hieraus ist, dass es keinen allgemeingültigen Maßnahmen- oder Instrumentarienkatalog geben kann, um eine Flächeninanspruchnahme voranzutreiben. Vielmehr gilt es, infolge der Analyse von Akteuren, Akteurskonstellationen und institutionellen Rahmenbedingungen diese entsprechend einzusetzen bzw. zu generieren. Vor diesem Hintergrund ist als ein Ergebnis der Untersuchungen die nachfolgende zusammenfassende, kategorisierte Darstellung von Handlungsfeldern, Maßnahmen und Instrumenten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu verstehen. Hierzu erfolgt eine Untergliederung in übergeordnete, informatorische, ökonomische, planerische bzw. planungsrechtliche sowie methodische Handlungsfelder (s. Abbildung 52 bis Abbildung 56).



Abbildung 52: Synthese: Übergeordnete Maßnahmen und Instrumente

Übergeordnet:

- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit zur Abschwächung des Konkurrenzdenkens, Schaffung eines Regionalbewusstseins
- Enge Zusammenarbeit zwischen Planung und Politik, nicht nur entlang der Verwaltungshierarchie
- Maßnahmen zur Erreichung einer positiven Außenwahrnehmung bei einer Konzentration auf die Innenentwicklung

Abbildung 53: Synthese: Informativische Maßnahmen und Instrumente

Information:

- Aufklärung über nicht zwingend vorhandenen Zusammenhang zwischen Bevölkerungszuwachs und Flächenausweisungen
- Erhöhung der bundespolitischen und medialen Präsenz
- Hervorhebung positiver Effekte einer Innenentwicklung hinsichtlich ökologischer, infrastruktureller und finanzieller Aspekte für Bürger, Kommune und Investoren
- Wohnungsmarktmonitoring auf kleinräumlicher Ebene; Flächenmonitoring auf großräumlicher Ebene
- Ermittlung von Bauland und Innenentwicklungspotentialen auf kommunaler Ebene
- Kommunale Beratung und Aufklärung für Bürger und Projektentwickler über die Standorte und Voraussetzungen eines Bauens innerhalb der Stadt
- Teilnahme an verschiedenen Forschungsvorhaben, um Bürger und Politik zu sensibilisieren
- Vorstellung von best-practice Kommunen
- Verbesserung der Qualität von Bevölkerungsprognosen

Abbildung 54: Synthese: Planerische und planungsrechtliche Maßnahmen und Instrumente

Recht/Planung:

- Gesetzliche und regionale Konkretisierung des Flächensparziels
- Stärkere Verankerung der Nachhaltigkeitsziele im BauGB
- Striktere Vorgaben auf Landes- oder Bundesebene
- Flächenscharfe Festlegungen zur Wohnflächenentwicklung auf regionalplanerischer Ebene
- Konsequenterer Verfolgung regionalplanerischer Festlegungen
- Regionaler Flächennutzungsplan
- Höhere Durchsetzungsmacht regionalplanerischer Argumente gegenüber kommunalen Interessen
- Schaffung gesetzlicher Normen zur Abstufung von Flächenausweisungen in primär zu bebauenden Flächen und Reserveflächen
- Gesetzliche Normierung der Rücknahme bereits im Flächennutzungsplan ausgewiesener Flächen unter veränderten Rahmenbedingungen. Hierfür gilt es, bei bereits vorhandenem Baurecht auch die Entschädigungspflicht neu zu regeln
- Striktere Kontrolle neuer Flächenausweisungen durch die Aufsichtsbehörde
- Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Vorhaben im Innenbereich
- Implementierung von Darstellungselementen für Innenentwicklungspotentiale in Flächennutzungs- und Regionalplänen

Abbildung 55: Synthese: Methodische Maßnahmen und Instrumente

Methode:

- Methoden zur Verdeutlichung abstrakter Begriffe und der Abhängigkeit von globalen Zusammenhängen und kleinräumigen Flächenentscheidungen für Bürger und Politik
- Quantifizierung der Kosten von Innenentwicklung und Flächenverbrauch

Abbildung 56: Synthese: Ökonomische Maßnahmen und Instrumente

Ökonomie

- Förderpolitische Senkung des innerstädtischen Flächenpreises
- Gezielter Einsatz der Städtebauförderung zur Unterstützung der Objektsanierung durch Privateigentümer
- Rücknahme der Pendlerpauschale
- Finanzielle Förderung der Innenentwicklung

Abbildung 52 bis 56; Quelle: Eigene Darstellung

## 6.2 Diskussion

### 6.2.1 Ergebnisse

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass zur Identifikation der Determinanten der Flächeninanspruchnahme der Fokus auf die ihr zugrunde liegenden kommunalen individuellen Entscheidungsprozesse gelegt werden muss. Somit kann die von SELLE (2005) geforderte Notwendigkeit einer Fokussierung der Forschungsarbeiten vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme auf öffentliche Akteure untermauert werden. Gleichwohl kann die Arbeit darauf hinweisen, dass öffentliche Akteure nicht als ein Kontinuum zu betrachten sind. Sondern um Planung und infolge dessen Flächenausweisungen verstehen zu können, muss eine differenziertere Betrachtung nach planerischen und politischen Akteuren sowie deren Entscheidungen - die Abwägung und der Beschluss - und ihre Interaktion untereinander stattfinden. Auch wurde ersichtlich, dass unterschiedliche Entwicklungspfade und vergangene Lernprozesse für die Handlungsorientierungen planerischer und politischer Akteure verantwortlich sind. Die Art der Interaktion von Planung und Politik hat zudem gezeigt, dass sie und nicht zwingend - wie von Fürst (2008A) angeführt - die Komplexität der Thematik ausschlaggebend ist, ob der Beschluss verstärkt politisch und somit oftmals von privat(-wirtschaftliche)en Interessen geprägt ist. Somit liefern diese Ergebnisse einen Beitrag zur planungstheoretischen Diskussion um Bewertungsprozesse, der Berücksichtigung und des Umgangs mit verschiedenen Interessen im Rahmen komplexer und mehrpersoneller Entscheidungen vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme.

Sowohl vor dem Hintergrund einer regionalplanerischen Steuerung als auch einer kommunalen Auseinandersetzung mit dem Flächensparziel gilt es, den Fokus auf die öffentlichen Akteure auf kommunaler Ebene zu richten, da sie mit ihren Entschei-

dungen die Flächeninanspruchnahme steuern. Denn auf Basis der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit kann einer kommunal organisierten Regionalplanung im Gegensatz zum BMVBS (2006) nur eine äußerst geringe Steuerungsfunktion hinsichtlich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im Bereich Wohnen zugeschrieben werden. Dies liegt darin begründet, dass die betrachteten Instrumente trotz ihres Zielcharakters keine regionale Koordination von (Wohn-)Raumnutzungsansprüchen darstellen, sondern lediglich die Visualisierung kommunalen Willens ohne Berücksichtigungspflicht und somit ohne materiell-rechtliche Bindungswirkung für die Bauleitplanung. Somit kann sich den Ausführungen des UBAs (2003) hinsichtlich institutioneller Schwächen der Regionalplanung angeschlossen und mit der Arbeit zugleich ein Beitrag zur geforderten Intensivierung der Untersuchungen (SIEDENTOP et al., 2007) zum Verhältnis der Regional- und Bauleitplanung im Rahmen einer Reduzierung des Flächenverbrauchs geleistet werden.

Daneben konnte gezeigt werden, dass sowohl ein positiver als auch ein negativer Umgang mit dem Flächensparziel auf kommunaler Ebene auf die Kombination verschiedenartigster Motive zurückzuführen ist. Dabei ist weniger von einem bzw. keinem Flächenbewusstsein per se als Ziel in planerischen und politischen Entscheidungen auszugehen, sondern dieses wird vielmehr davon beeinflusst, ob vergangene Flächenausweisungen spürbar zu negativen ökologischen oder sozialen Auswirkungen geführt haben oder den Kommunen schlichtweg die Flächen für Neuausweisungen „ausgehen“. Finanzielle Auswirkungen im Sinne von Kosten neuer Flächeninanspruchnahme spielen in diesem Zusammenhang noch keine Rolle, da keine gebräuchlichen Methoden über die Quantifizierung der Kosten vorliegen. In Summe kann gesagt werden, dass das Flächensparziel nicht, wie u.a. vom BMVBS (2007b), angeführt als ein Ziel bei planerischen und politischen Entscheidungen in Konkurrenz mit anderen Nutzungen steht und dabei weniger berücksichtigt wird. Eine Verfolgung des Flächensparziels hängt vielmehr davon ab, wie hoch der Problemdruck auf Basis alter Flächenausweisungen ist und inwieweit es sich als Nebenprodukt aus den planerischen und politischen Entscheidungen ergibt. Das Flächensparziel kann in diesem Zusammenhang mehr als eine angestrebte Nebenbedingung, als ein mit ökonomischen und sozialen Zielen gleichzusetzendes Handlungsziel gesehen werden. Bisher in der Literatur noch nicht diskutiert wurden die Auswirkungen von Eingemeindungsverträgen auf weitere Flächeninanspruchnahme. In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass diese Verträge eine unverrückbare Ursache für die Neuausweisung von Flächen bzw. die Schaffung von Baurecht ist. Nur vornehmlich im Zusammenhang von Neuausweisung und kommunaler Finanzsituation wird die Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen angeführt. Dabei kann den Ausführungen u. a. von KLEMM (2008) Folge geleistet werden, dass mittels Flächenausweisungen jede Kommune versucht, durch die Befriedigung der vorrangig angestrebten Wohnform des „Einfamilienhauses im Grünen“ eine möglichst hohe Zunahme von Einwohnern und Steuereinnahmen zu generieren. Daneben gilt es, hierfür die Baulandpreise möglichst gering zu halten, weswegen es zu Flächenausweisungen über den eigentlichen Bedarf hinaus kommt. Vernachlässigt wird in dieser Diskussion jedoch die Tatsache, dass oftmals weniger die finanziellen Bestrebungen an sich als die grundsätzliche Angst vor einer negativen, unattraktiven Außenwirkung bei Bürgern und Wirtschaft der Grund für neuen, oftmals unter Berücksichtigung des In-

nenentwicklungspotentials unnötigen oder überdimensionierten Flächenverbrauch ist.

Jedoch auch die Umsetzung der flächenpolitischen Strategien (BUNDESREGIERUNG, 2002, 2004A) durch öffentliche Akteure und somit eine Konzentration auf die Innenentwicklung gestaltet sich schwierig. So kann nur bei ausreichend kommunalen Besitz an Flächen oder Bebauung im Innenbereich Innenentwicklung aktiv von den Kommunen gesteuert werden, ansonsten ist eine Umsetzung stark von Eigentümer- und Investoreninteressen dominiert und kann nur punktuell von Seiten der Kommune selbst gestaltet werden. Da Eigentümern und Investoren ein Interesse an einer gewinnmaximierenden Flächeninwertsetzung zugeschrieben wird, erscheint die Innenentwicklung bei niedrigen Baulandpreisen und Leerstand sowie den vor allem mit Flächenrecycling von Investoren verbundenen hohen Kosten für Altlastenbeseitigung und Infrastrukturanbindung unattraktiv und unrentabel. Hierzu sei aber darauf verwiesen, dass durch die Konzentration der Arbeit auf die öffentlichen Akteure nur aus dieser Perspektive der Beitrag von Eigentümern und Investoren auf die Umsetzung einer Innenentwicklung diskutiert wird. Dennoch wird auch in solchen Situationen mit Flächenüberhang die langfristige Umwandlung in Grünflächen oder die Rücknahme von bereits ausgewiesenen, teilweise noch ohne Bebauungspläne versehenen Flächen oftmals abgelehnt. In Folge dessen haben die Kommunen ohne die Zahlung von Entschädigungsleistungen oder den Kauf der Flächen keinen Handlungsspielraum inne. Diesen Aspekt der Entschädigungsleistungen gilt es, bei einer finanziellen Ursachenzuweisung der Flächeninanspruchnahme aufzunehmen und weiter zu erörtern. Die mit sämtlichen der betrachteten Strategien der Innenentwicklung verbundene Angst öffentlicher Akteure vor möglicher sozialer Entmischung, einem Verlust an Wohnqualität und somit an Anziehungskraft oder einer weiteren Erhöhung der Erwärmung durch verdichtete Strukturen hemmen neben finanziellen Aspekten und privatwirtschaftlichen Interessen die Innenentwicklung.

Generell wird den planungsrechtlichen Instrumenten auf Basis des ROG, BauGB und BNatschG mehrheitlich eine ausreichende gesetzliche Normierung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und daraus ableitbaren Reduzierung der Flächeninanspruchnahme von den Kommunen attestiert. Gleichwohl wird auch darauf hingewiesen, dass nur unzureichend davon Gebrauch gemacht wird. Somit kann sich den Ausführungen von JÖRISSEN, COENNEN und des UBAs (2007 bzw. 2003) angeschlossen werden. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Arbeit, dass den Aussagen der Bundesregierung (2004A) zuzustimmen ist, wonach aufgrund der Mannigfaltigkeit von Ursachen und Akteuren der Flächeninanspruchnahme ein Instrument allein zu ihrer Reduzierung nicht zielführend ist. Die aus den empirischen Erhebungen abgeleiteten Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente bestätigen an vielen Stellen die Literatur. So werden klein- und großräumliche Monitoringsysteme (SIEDENTOP 2006), die Entwicklung von Methoden zur Quantifizierung der langfristigen Kosten der Flächeninanspruchnahme vs. der Innenentwicklung für verschiedene Akteure (BUNDESREGIERUNG 2004A), eine finanzielle Förderung der Innenentwicklung (JÖRISSEN, COENNEN, 2007) oder die Implementierung eines regionalen Flächennutzungsplans auch zur Abschwächung des interkommunalen Konkurrenzdenkens (§8 IV ROG) für zielführend erachtet. Gleichzeitig konnten noch Anknüpfungspunkte für neue bzw. die Verbesserung bereits bestehender Maßnahmen und Instrumente eruiert werden. Da in der Planung bereits ein hohes Flächenbewusst-

sein vorhanden ist, stellt einen wichtigen Punkt die stärkere direkte Verflechtung von Verwaltung und Politik dar, um Informationsasymmetrien auszugleichen und fachliche Themen verstärkt in entscheidenden Gremien verankern zu können. Die Schaffung einer positiven Außenwahrnehmung durch den Bürger und die Wirtschaft bei einer Konzentration auf eine Innenentwicklung ist gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ein wichtiges Handlungsfeld. Um dies umzusetzen gilt es aber nicht nur, auf bewusstseinsbildende Maßnahmen zu setzen, sondern auch Darstellungselemente zu implementieren, die Innenentwicklung in Plänen und somit die den Kommunen so wichtige fortschrittliche Entwicklung verdeutlicht. Um den Eingemeindungsverträgen, als Restriktion des Flächensparens aber auch Schrumpfungsprozessen Rechnung zu tragen, sollten Überlegungen zu einer gesetzlichen Regelung der Rücknahme bereits ausgewiesener und teilweise bereits mit Baurecht versehenen Flächen sowie der Gültigkeit von Flächenentwicklungsversprechen unter veränderten Rahmenbedingungen stattfinden. Zusätzlich ist vor dem Hintergrund der oftmals schlechten finanziellen Situation der Kommunen der Umfang an Entschädigungszahlungen bei einer Rücknahme zu regeln. Um trotz vergangener überdimensionierter Flächenausweisungen oder nicht verhinderbarer unnötiger Neuausweisungen den Flächenverbrauch zu steuern, ist zu überlegen, ob nicht die Leipziger Vorgehensweise einer zeitlichen Abstufung der Bebauung der zur Nutzung zur Verfügung stehenden Flächen auf andere Kommunen übertragen oder sogar gesetzlich normiert werden sollte.

## 6.2.2 Methodik

Die geringfügige Erklärungskraft kausalanalytischer Modelle zur Bestimmung der Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme (z.B. BMVBS, 2009; KLEIN et al., 2010) machte es notwendig, mittels eines akteurszentrierten Ansatzes die der Flächeninanspruchnahme zugrunde liegenden Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren und somit die ihr ursächlichen Ziele und Determinanten zu eruieren. Hierfür kamen innerhalb der Arbeit verschiedene Methoden zum Einsatz, deren Anwendung nachfolgend kritisch beleuchtet wird.

Kritisch ist im Rahmen der sekundärstatistischen Analyse der interkommunale bzw. interregionale Vergleich der verschiedenartigen Dimensionen des Flächenverbrauchs und seiner Entwicklung zwischen den Untersuchungsräumen zu betrachten. Unterschiedliche statistische Erhebungspraktiken (z.B. Wohnflächenerhebung, mit oder ohne Leerstand), Gebietsreformen, immer noch unvollständige Flächenerhebungen durch die Umstellung von COLIDO<sup>268</sup> auf ALB sowie das weit verbreitete „Flächen parken“<sup>269</sup> erschwerten die Gegenüberstellung. Die bis 2008 nur im 4-Jahres-Rhythmus und zudem sehr zeitverzögert<sup>270</sup> zur Verfügung stehende Flächennutzungsstatistik auf kommunaler Ebene verhinderte eine Analyse der Ausgangssituation zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen.

268 Vorstufe des ALB in der ehemaligen DDR

269 Darunter ist die scheinbar willkürliche, vorübergehende Zuteilung nicht eindeutig zuordenbarer Flächennutzungen zu verschiedenen Untergruppen der SuV-Fläche (v.a. Erholungs- und Betriebsflächen) zu verstehen (z.B. die vorübergehende Zuordnung von Konversions- zu Erholungsflächen).

270 So stammen die jüngsten Daten zum Stand April 2014 für das Jahr 2012 zur Verfügung.

Aufgrund organisatorischer, zeitlicher und finanzieller Restriktionen konnten nicht alle für die Arbeit relevanten planerischen und politischen Akteure im Rahmen des AHP und der qualitativen Interviews befragt werden. Dennoch konnte durch die bewusste Auswahl von Schlüsselakteuren innerhalb der Planung, entlang der Verwaltungshierarchie und im politischen Gremium ein nahezu vollständiger Blick auf Entscheidungen und Interaktionen von planerischen und politischen Akteuren gewonnen werden (zur Repräsentativität s.a. 4.2.5.4; 4.2.6.2.). Unplausibilitäten in den Ergebnissen des AHP und der qualitativen Interviews konnten ausgeschlossen werden, da es durch den ergänzenden Einsatz der beiden Methoden sowie der Konsistenzprüfung im Rahmen des AHP zu einer gegenseitigen Überprüfung der Einzelergebnisse kam. Die dem AHP zugrunde liegenden Kriterien lassen sich in ihrem Umfang, ihrer Definition und Ausprägung ebenfalls diskutieren. Dahingehend entkräftend wirkt aber, dass bei der Auswahl hinsichtlich inhaltlicher Vollständigkeit und methodischer Anforderung abgewogen und begründet vorgegangen wurde (s. 4.2.5.4). Da die Ergebnisse des AHP in den qualitativen Interviews bis auf vereinzelte Anregungen bestätigt wurden, stärkt dessen Einsatz zusätzlich.

Die unterschiedlichen Bewertungen von planerischen Entscheidungsdeterminanten und die daraus resultierende Gewichtung von standörtlichen Alternativen der Flächennutzung konnten mittels des AHP sehr gut nachvollzogen werden. In Zusammenhang mit den qualitativen Interviews ermöglichte dies die Rekonstruktion planerischer Entscheidungen und die Identifikation von Hemmfaktoren, die einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme entgegenstehen. Vorteilhaft gegenüber der reinen Anwendung qualitativer Experteninterviews zur Untersuchung planerischer Entscheidungsprozesse ist, dass durch die Anwendung des AHP genauere Bedeutungsunterschiede der Determinanten untereinander und in Bezug auf verschiedene Alternativen der Wohnflächenentwicklung eruiert werden, als sie durch rein verbale Äußerungen hätten erreicht werden können. Hierzu sei aber auch auf die Gefahr von Pseudogenauigkeiten verwiesen, welche jedoch im Rahmen der Interpretation berücksichtigt wurden. Zudem ermöglichte der AHP einen Vergleich individueller Entscheiderpräferenzen in mehrpersonellen Entscheidungssituationen. Da das vorhandene Untersuchungsdesign des AHP für die vorliegende Fragestellung in den Fallstudien bereits überprüft und verifiziert wurde, kann es auch auf andere Kommunen und Regionen übertragen werden und somit die Erkenntnisse über Ziele und Determinanten sowie Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme erweitern bzw. spezifizieren. Gleichzeitig erscheint die Methode mittels inhaltlicher Anpassung auch für die Anwendung zur Rekonstruktion weiterer planerischer Entscheidungssituationen geeignet. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Gewinnung von aussagekräftigen Ergebnissen im Wesentlichen vom Engagement der beteiligten Akteure abhängt, da die Durchführung des AHP mit einem hohem zeitlichen Aufwand verbunden ist. Auch müssen die Ergebnisse dahingehend überprüft werden, ob die Entscheider ihre Präferenzen umfassend offenlegen (können). Daneben muss mittels eindeutiger Definitionen gewährleistet werden, dass ein gemeinsames Verständnis der Befragten über die Inhalte der verschiedenen Ziele, Determinanten und Alternativen vorhanden ist. Abschließend wird darauf verwiesen, dass die Ergebnisse des AHP immer nur eine situative Momentaufnahme planerischer Entscheidungen auf-

zeigen, da die zugrunde gelegten Bewertungen von Zielen, Determinanten und Alternativen einer zeitlichen Dynamik unterliegen.

### 6.3 Epilog und Ausblick

Die 2009 abgeschlossenen empirischen Erhebungen geben Anlass, die bis heute vollzogene Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland und in den Modellregionen zu beleuchten. Deutschlandweit bewegt sich die tägliche Flächeninanspruchnahme weiterhin rückläufig und belief sich im Jahr 2012 auf 70 ha/Tag. Dies entspricht einer Zunahme des Flächenverbrauchs um 2,3% seit 2008 und einem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von nun 13,5% an der Bundesfläche<sup>271</sup>. Auch in den Modellregionen konnte ein Rückgang neuer Flächeninanspruchnahme im Vergleich zum Flächenverbrauch zwischen 2004-2008 erreicht werden (s. Tabelle 30). Dabei gilt es vor allem die Region Rhein-Neckar hervorzuheben, die zwischen 2008 und 2012 im Gegensatz zu 2004 und 2008 ihre Neuinanspruchnahme um rund 47% senken konnte. Zwar erfolgte in der Region München insgesamt auch ein Rückgang der Flächeninanspruchnahme, jedoch zeigt sich hier, dass bis auf die Stadt München und zwei weitere Landkreise der Flächenverbrauch in den anderen Landkreisen der Region wieder zunimmt<sup>272</sup>.

Tabelle 30: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme 2004-2012

Räumliche Einheit	Anteil SuV-Fläche (%)			Relative Zunahme der SuV-Fläche (%)			Entwicklung der Neuinanspruchnahme 2004-2008 vs. 2008-2012
	2004	2008	2012	2004-2008	2008-2012	2004-2012	
Deutschland	12,8	13,2	13,5	3,3	2,3	5,7	-30,7%
Dresden	38,9	39,9	40,7	2,7	2,1	4,8	-23,4%
Leipzig	46,1	49,5	52,0	7,2	5,1	12,7	-28,7%
Region Rhein-Neckar	17,3	17,7	18,0	2,6	1,4	4,0	-46,6%
Region München	15,4	16,1	16,7	4,3	3,7	8,2	-11,9%

Quelle: regionalstatistik.de; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Durch die Volkszählung 2011 wurde in den Städten Dresden und Leipzig ebenso wie in den Regionen Rhein-Neckar und München eine weitaus niedrigere Einwohnerzahl festgestellt als bis dato fortgeschrieben (s. Tabelle 31), so dass sich 2011 der Bevölkerungsstand auf dem Niveau der Jahre 2008 (Dresden, Region München), 2006 (Leipzig) und in der Region Rhein-Neckar sogar auf dem vor dem Jahr 2000 belief. Zum Jahr 2012 verzeichneten alle Modellregionen jedoch wieder so hohe Wachstumsraten, dass sich

271 Im Rahmen der Interpretation sei nochmals auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit der statistischen Daten zwischen verschiedenen Zeiträumen verwiesen (s. 6.2.2), weswegen die Konzentration auf der Entwicklung der allgemeinen statistischen Größe der Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt.

272 regionalstatistik.de; eigene Berechnungen

der Bevölkerungsstand mit Ausnahme der Region Rhein-Neckar fast auf oder sogar über dem des Jahres 2010 befand<sup>273</sup>. Da diese Bevölkerungsentwicklung überproportional zu den Vorjahren ist, sich in Leipzig die Wachstumsrate sogar fast verfünffacht hat, sind entweder die Ergebnisse des Zensus oder die Methoden zur Bevölkerungsfortschreibung kritisch zu hinterfragen. Aufgrund dessen wird von einer abschließenden Bewertung der demographischen Entwicklung in den Modellregionen Abstand genommen.

Tabelle 31: Bevölkerungsentwicklung in den Modellregionen 2008-2012

Räumliche Einheit	Einwohner absolut (in 1000)					Wachstumsrate			
	2008	2009	2010	2011	2012	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
Dresden	512,2	517,1	523,1	512,4	525,1	0,9%	1,2%	-2,0%	2,5%
Leipzig	515,5	518,9	522,9	503,0	520,1	0,7%	0,8%	-3,8%	3,6%
Region München	2.644,8	2.654,7	2.686,8	2.662,2	2.730,1	0,4%	1,2%	-0,9%	2,6%
Region Rhein Neckar	2.361,4	2.359,5	2.362,1	2.302,8	2.321,1	-0,1%	0,1%	-2,5%	0,8%

Quelle: regionalstatistik.de, zensus2011.de; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Insgesamt kann somit die bundesweite Umsetzung des Flächensparziels als durchaus erfolgreich bewertet werden, wenngleich sie noch nicht im angedachten Maße erfolgt ist und Wachstumsregionen wie die Region München sogar noch einen Anstieg im täglichen Flächenverbrauch verzeichnen. Auch im Rahmen des Fortschrittsberichtes zur Nachhaltigkeitsstrategie 2012 (BUNDESREGIERUNG, 2012) wird diese Gesamtentwicklung begrüßt. Gleichwohl wird darauf verwiesen, dass die bis dato durchgeführten Bestrebungen nicht ausreichen, um das Flächensparziel bis zum Jahre 2020 zu erreichen. Bemängelt werden vor allem die zu geringe Wiedernutzung von Brachen und die inkonsequente Nutzung bereits vorhandener Maßnahmen und Instrumente. Eine gesetzliche Verankerung der Innenentwicklung, der Erfassung und Nutzung von Innenbereichspotentialen sowie der Erhöhung der Obergrenzen für das Maß der baulichen Dichte soll deswegen überprüft und ggf. gesetzlich im Rahmen der Baugesetzbuch-Novelle 2013 normiert werden (s.u.). Daneben wird auch weiterhin auf informatorische und bewussteinbildende Maßnahmen sowie ökonomische Anreize gesetzt. Hierzu sollen unter anderem Anreize zur Abstimmung von Planungen auf kommunaler und regionaler Ebene geschaffen aber auch Handlungsvorschläge zur Unterstützung der Ermittlung von realistischeren Bevölkerungsprognosen erarbeitet werden. Auch wird der Einsatz bereits diskutierter aber abgelehnter Instrumente, wie die Modifikationen der Grund- und Grunderwerbssteuer, die Einführung verbindlicher Flächensparvorgaben im BauGB und ROG, sowie der Handel mit Flächenzertifikaten erneut geprüft (BUNDESREGIERUNG, 2012, p. 194-197).

Anfang 2013 verwies der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Bundestages wiederum auf die Notwendigkeit, Hemmnisse der Innenentwicklung und

273 regionalstatistik.de; eigene Berechnungen



Einflussfaktoren des Flächenverbrauchs genauer zu erfassen, neben der Wiedernutzung auch die Renaturierung von Brachflächen voranzutreiben und begrüßte die verstärkte normative Festlegung der Innenentwicklung im Rahmen einer Baugesetzbuch-Novelle. Zusätzlich wird eine verstärkte finanzielle Förderung des Kaufes von Flächen im Innenbereich durch die Kommunen angestrebt. Dies ist positiv zu bewerten, konnte die vorliegende Arbeit doch zeigen, dass oftmals die Eigentümersituation den Handlungsspielraum der Kommunen einschränkt und einer Innenentwicklung im Wege steht. Daneben sollen die Förderzusagen sämtlicher Programme der Städtebau- und Strukturförderung an das Kriterium Innen- vor Außenentwicklung geknüpft werden. Explizit hervorgehoben wird zudem die Notwendigkeit aktualisierter Bevölkerungsprognosen. Erstmals fand auch eine zukünftige Siedlungsentwicklung ohne neue Flächeninanspruchnahme Erwähnung (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2013, p. 1-4).

Vor dem Hintergrund einer Stärkung der Innenentwicklung ist die Erweiterung um §1 V, 3 bzw. §1a II, 4 BauGB im Rahmen der Baugesetzbuch-Novelle Mitte 2013 als zentrale Normänderung anzuführen<sup>274</sup>. Durch die Aufnahme von Satz 3 in §1V BauGB mit dem Wortlaut „Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ werden die bisherigen allgemeinen Ziele des Städtebaus (§1 V 1, 2 BauGB) erweitert. Neben einem reinen Abwägungsgebot erfolgt zudem noch die neu eingeführte Begründungspflicht von Flächenausweisungen in §1a II 4 BauGB. Hierzu gilt es, sämtliche Möglichkeiten der Innenentwicklung zu ermitteln und den Neubedarf an Wohnflächen auf Basis aktueller, valider Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen zu begründen. Im Fazit können dennoch beide Normen eine Neuausweisung nicht verhindern, da ihr Rechtscharakter keine Verbindlichkeiten zur Durchsetzung einer Innenentwicklung schafft (KRAUTZBERGER, STÜER, 2013, p. 807f). Erwähnenswert ist auch die Änderung des Rückbaugesbots nach §179 BauGB durch die Erweiterung um Absatz IV. Hiernach sind die Kosten der Entsiegelung und Beseitigung von sogenannten Schrottimmobilien nun nicht mehr der Kommune alleine auferlegt, sondern es sind „die Beseitigungskosten vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen“. Somit soll ein Abriss von nicht wiedernutzbaren Gebäuden beschleunigt und in Folge dessen eine Aufwertung des Umfelds auch in finanzschwachen Kommunen erreicht werden. Kritisch wird an dieser Normerweiterung gesehen, dass die Kommune immer in finanzielle Vorleistung gehen muss, ohne vorher abschätzen zu können, wie hoch und ob überhaupt eine Beteiligung des Eigentümers an den anfallenden Kosten erfolgt (KRAUTZBERGER, STÜER, 2013, p. 813).

Abschließend kann ausgesagt werden, dass die jüngst durchgeführten und angedachten Maßnahmen und Instrumente einen wichtigen Grundstein für eine verstärkte Umsetzung der Innenentwicklung darstellen. Zu begrüßen ist vor allem die Verstärkung der Nachweispflicht von innerörtlichen Flächenpotentialen sowie die Erkenntnis der Notwendigkeit von ständig zu aktualisierenden sowie methodisch eindeutigen Bevölkerungsprognosen. Denn nur durch die Kenntnis dieser Größen kann ein erweitertes Flächenmonitoring im Sinne der Abschätzbarkeit von Angebot und Nachfrage implementiert werden. Nichtsdestotrotz kann eine Neuausweisung aufgrund der Reform des

---

274 KRAUTZBERGER, STÜER (2013) bieten einen Überblick über den gesamten Umfang der BauGB-Novelle 2013

BauGB nicht verhindert werden. Folglich kommt es auch weiterhin vor allem auf den Umsetzungswillen der Kommune an und folglich auf die Motive planerischer und politischer Entscheidungsprozesse, inwiefern eine Konzentration auf den Innenbereich erfolgt. Vor diesem Hintergrund und den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit erscheint die Erreichung des Flächensparziels bis zum Jahre 2020 und die Zielsetzung einer Siedlungsentwicklung ohne neue Flächeninanspruchnahme unrealistisch, eine weitere Reduzierung jedoch durchaus möglich.

# Literaturverzeichnis

- ADAM, D. (1996): Planung und Entscheidung. Modelle – Ziele – Methoden. Mit Fallstudien und Lösungen. Wiesbaden. 624pp.
- AKADEMIE FÜR RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2004): Flächenhaushaltspolitik – ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Positionspapier Nr. 58. Hannover. pdf. 11pp.
- ALBERS, G. (1999): Wie sähe das Gründungskonzept einer Raumplanungsfakultät aus? Betrachtungen eines Dortmunder „Gründervaters“. In: SCHMALS, K. M. (HRSG.): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band 89. Dortmund. p. 28-41.
- ALTROCK, U. (2004): Anzeichen für eine „Renaissance“ der strategischen Planung? In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 219-238.
- ALTROCK, U.; HUNING, S. (2006): Kernkompetenzen kommunaler Planung. Anmerkungen zur Aufgabenteilung von öffentlicher Hand und Privatinvestoren am Beispiel der Produktion öffentlicher Räume. In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 415-428.
- ALTROCK, U.; HUNING, S.; PETERS, D. (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 248-263.
- APEL, D.; BÖHME, C.; MEYER, U.; PREISLER-HOLL, L. (2001): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. UBA-Bericht 1/00. 326pp.
- ATTESLANDER, P. (2003): Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin. 411pp.
- BAMBERG, G.; COENENBERG, A. G.; KRAPP, M. (2008): Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre. München. 317pp.
- BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R.-P. (2005): Baugesetzbuch. Kommentar München. 1892pp.
- BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG (BLfStaD) (2006): Statistik kommunal 2005. München. CD-Rom.
- BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELT (LfU) (HRSG.) (2007): Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern. München. 16pp.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE (STMWIVT BAYERN) (2006): Landesentwicklungsprogramm 2006. München. pdf. 204pp.
- BERGMANN, E.; JAKOBOWSKI, P.; DOSCH, F. (2006): Flächenkreislaufwirtschaft - Konzeption, Akteure und Instrumente. In: GENSKE, D. D.; HUCH, M.; MÜLLER, B. (HRSG.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover. p. 18-35.

- BIZER, K.; EWRINGMANN, D. ; BERGMANN, E. ; DOSCH, F. ; EINIG, K. ; HUTTER, G. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin. 143pp.
- BOGNER, A.; MENZ, W. (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W. (HRSG.): Das Experteninterview. Theorie. Methode, Anwendung. Opladen. p. 33-70.
- BOGUMIL, J.; HOLTkamp, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. In: BENZ, A.; LÜTZ, S.; SIMONIS, G. (HRSG.): Grundwissen Politik. Band 42. Wiesbaden. 268pp.
- BOGUMIL, J. (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse. In: BOGUMIL, J; HOLTkamp, L.; KISSLER, L.; KUHLMANN, S.; REICHARD, C.; SCHNEIDER, K.; WOLLMANN, H. (HRSG.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Bochum. p. 39-43.
- BÖLTKEN, F.; KUHLMANN, P. (2007): Die Bevölkerungsentwicklung Leipzigs in den 90er Jahren – ein intrakommunaler Vergleich. In: BBR (HRSG.): Innerstädtische Raumbewachung: Methoden und Analysen. Berichte. Band 25. Bonn. p. 59-62.
- BOSETZKY, H.; HEINRICH, P. (1985): Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Köln. 368ff.
- BRÜGGEN, G.; HECKENDORF, I. (1993): Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar. Berlin. 400pp.
- BRÜHL, H.; ECHTER, C.-P.; FRÖLICH VON BODELSCHWINGH, F.; JEKEL, G. (2006): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? DIFU-Beiträge zur Stadtforschung. Band 41. Berlin. 336pp.
- BRÜHL, H. (2008): Innenstadtwohnen – eine andere Sicht auf die Stadt. In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (HRSG.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. p. 63-79.
- BRÜHLMEIER, D.; HALDEMANN, T.; MASTRONARDI, P.; SCHEDLER, K. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern. 174pp.
- BULLINGER, D. (2002): Schrumpfende Städte und leere Wohnungen. Ein neues Phänomen und der Trend der Zukunft nicht nur in Ostdeutschland. In: BBR (HRSG.): Raumforschung und Raumordnung. Heft 3-4. p. 264 – 273.
- BUND FÜR UMWELT- UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND -BUND-; BUND HEIMAT UND UMWELT -BHU-; BUND NATURSCHUTZ IN BAYERN -BN BAYERN-; BUNDESVERBAND BERUFLICHER NATURSCHUTZ -BBN-; DEUTSCHER JAGDSCHUTZVERBAND -DJV-; DEUTSCHER NATURSCHUTZRING -DNR-; DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE -DRL-; EUROPARC DEUTSCHLAND; STIFTUNG EUROPÄISCHES NATURERBE -EURONATUR-, RHEINBACH; VERBAND DEUTSCHER NATURPARKE -VDN-; WWF DEUTSCHLAND -WWF- (HRSG.) (2006): Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. pdf. 64pp.
- BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ (BUND) (HRSG.) (2008): Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf – Umsteuern zu einer zukunftsfähigen Raumnutzung. Positionen 44. pdf. 36pp.
- BUND NATURSCHUTZ IN BAYERN (BN BAYERN) (HRSG.) (2003): Position zur Siedlungsentwicklung. Nürnberg. pdf. 35pp.

- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR); BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (2006): Umbau statt Zuwachs Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin/Bonn. 123pp.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2007): Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 2. Was leisten bestehende Instrumente? Bonn. 148pp.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR), BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (HRSG.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung (= Werkstatt Praxis). Heft 51. Bonn. 90pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (2004): Hintergrundpapier zur Bekanntmachung von Förderrichtlinien zum Schwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“. pdf. 14pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (BMELV) (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland zur Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. pdf. 60pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (HRSG.) (1993): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Bonn. pdf. 311pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (HRSG.) (2003): Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 26. August bis 4. September 2002 in Johannesburg. Dokumente.VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung. Arbeitsprogramm 2004 bis 2017. Bonn. 80pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMBW); BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ) (HRSG.) (2001): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zu 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Istanbul +5). Bonn. 82pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (HRSG.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. pdf. 34pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (2007A): Wohnen und Bauen in Zahlen 2007. Berlin. 132pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (HRSG.) (2007B): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Flächenziele. Forschungen 130. Bonn. 178pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS), BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (HRSG.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Forschungen 139. Bonn. 124pp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (BMWl) (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturförderfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. pdf. 101pp.

- BUNDESREGIERUNG (2002A): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. pdf. 343pp.
- BUNDESREGIERUNG (2002B): Bodenschutzbericht der Bundesregierung für die 14. Legislaturperiode. pdf. 52pp.
- BUNDESREGIERUNG (2004A): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Schwerpunktthema: Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Weiterentwicklung des Konzepts durch die Projektgruppe „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“. pdf. 54pp.
- BUNDESREGIERUNG (2004B): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. pdf. 240pp.
- BUNDESREGIERUNG (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland. pdf. 220pp.
- BUNDESREGIERUNG (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. pdf. 260pp.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (HRSG.): Der grüne neue Gesellschaftsvertrag. Klima. Arbeit. Gerechtigkeit. Freiheit. pdf. 224pp.
- BUNZEL, A.; MEYER, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung – Bestandaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (HRSG.): Difu- Beiträge zur Stadtforschung. Berlin. 240pp.
- BUNZEL, A.; REITZIG, F.; SANDER, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. DIFU-Beiträge zur Stadtforschung. Band 34. Berlin. 341pp.
- BURGI, M. (2008): Kommunalrecht. München. 321pp.
- CARLSEN, C.; FISCHER-HÜFTLE, P. (1993): Rechtsfragen und Anwendungsmöglichkeiten des Landschaftsschutzes. In: Natur und Recht. Heft 7. p. 311-320.
- CDU/CSU (2009): WIR HABEN DIE KRAFT – Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009 – 2013. pdf. 64pp.
- CHANDLER, A. (1995): Strategy and Structure: Chapters in the history of the American Industrial Enterprise. Cambridge. 463pp.
- CLEV, H.-G.; CLEV, K. (1999): Grenzüberschreitende Raumordnungsaktivitäten. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 130-144.
- DAHM, S. (2006): Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen Baden-Württembergs. Innenentwicklungspotentiale vor dem Hintergrund einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur. In: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH). Band 36. pdf. 278pp.
- DALLHAMMER, W.-D. (1999): Aufstellung und Fortschreibungsverfahren für Raumordnungspläne (Landes- und Regionalplanung). In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 250-258.
- DANIELZYK, R. (2003): Nachhaltige Raumentwicklung. Zu Theorie und Praxis integrativer Ansätze in Planung und Politikberatung. In HEINRITZ, G. (HRSG.): Integrative Ansätze in der Geographie – Vorbild oder Trugbild? Münchener Geographische Hefte. Band 85. München. p. 53-64.
- DANIELZYK, R. (2005): Informelle Planung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 465-469.

- DAVID, K.-H. (1999): Rechtliche Rahmenbedingungen. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 82-91.
- DAVY, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnerischen Paradoxons? In: RILL, P.; LIENBACHER, G. (HRSG.): Zeitschrift für Verwaltung. p. 193-208.
- DEGGAU, M. (2006): Nutzung der Bodenfläche. Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung. In: STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.): Wirtschaft und Statistik. Heft 3. Wiesbaden. p. 212-219.
- DEHNE, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 608-614.
- DETTERBECK, S. (2009): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. München. 654pp.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (HRSG.) (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Hettlich, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Drucksache 16/7360. Vom 24.06.2008. Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Berlin. pdf. 28pp.
- DEUTSCHER BUNDESTAG – PARLAMENTARISCHER BEIRAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (2013): Positionspapier „Flächeninanspruchnahme“. pdf. 9pp.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (HRSG.) (2006): BauGB Novelle 2006. Praxistest. pdf. 83pp.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (2008A): Planspiel ROG-Neuordnung 2008. Ergebnisse und Empfehlungen. Berlin. pdf. 95pp.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (HRSG.) (2008B): Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement – Themen und Schwerpunkte des Förderschwerpunktes REFINA. Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Berlin. 66pp.
- DIE LINKE (2009): Bundestagswahlprogramm der Partei DIE LINKE. pdf. 37pp.
- DIEKMANN, A. (2008): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 784pp.
- DOETSCH, P.; RÜPKE, A. (1997): Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen. Gegenüberstellung der Flächenalternativen zur gewerblichen Nutzung durch qualitative, quantitative und monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Potentiale und Effekte. Abschlussbericht. 589pp.
- DOLDE, K.-P. (2007): Anforderungen an die landesplanerische Abwägung bei gebiets-scharfer Standortausweisung. In: ZIEKOW, J. (HRSG.): Aktuelle Fragen des Fachplanungs-, und Raumordnungs- und Naturschutzrechts 2007. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 192. p. 147-170.
- DOMHARDT, H.-J. (1999): Freiraumstruktur. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 185-196.
- DOMHARDT, H.-J. (2005): Steuerung des Siedlungswachstums durch raumordnerische Instrumente des Freiraumschutzes in Regionalplänen. In: BBR (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4/5. Bonn. p. 231-239.

- DÖRNER, D. (2003): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek. 347pp.
- DOSCH, F. (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedelung – Zwischenbilanz der aktuellen flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 12-42.
- DOSCH, F.; HENSOLD, C.; JOB, H.; PÜTZ, M. (2006): "Mehr Wert für die Fläche". Handlungsempfehlungen für das Flächenmanagement. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 202-211.
- DREIER, J. (1995): Die normative Steuerung der planerischen Abwägung. Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote. Schriften zum öffentlichen Recht. Band 687. Berlin. 273pp.
- EBERLEIN, B.; GRANDE, E. (2003): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: SCHUBERT, K.; BANDELOW, N. C. (HRSG.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. p. 175-202.
- EGELN, J.; GRIMPE, C.; HENERIC, O.; NIEFERT, M.; ECKERT, T.; MENG, R. (2009): Die Rhein-Neckar-Region im Vergleich zu ausgewählten deutschen und europäischen Metropolregionen. In: ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (HRSG.): ZEW Wirtschaftsanalysen. Band 90. Baden-Baden. 200pp.
- EHRBECK, H. (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. Pt-Materialien 16. Aachen. pdf. 266pp.
- EINIG, K. (1999): Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung. In: BBR (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8. Bonn. p. 535-554.
- EINIG, K.; SPICKER, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: Zeitschrift für Umweltrecht. p. 150-158.
- EINIG, K. (2003): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: BUNDESMINISTERIUM FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (HRSG.): Bauland und Immobilienmärkte. Berichte. Band 16. p. 103-125.
- EISENFÜHR, F.; WEBER, M. (2003): Rationales Entscheiden. Berlin. 415pp.
- ENSLIN, R. (1999): Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 274-286.
- EUROPÄISCHE KAMPAGNE ZUKUNFTSBESTÄNDIGER STÄDTE UND GEMEINDEN (1994): Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg). Brüssel. pdf. 8pp.
- FDP (2009): Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei. pdf. 77pp.
- FLACKE, J. (2003): Mehr Stadt – Weniger Fläche. Informationssystem nachhaltige Flächennutzung. Ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Forschungen zur deutschen Landeskunde. Band 251. Flensburg. 260pp.



- FLACKE, J. (2006): Nur noch 30 ha täglich?! Ansätze zur Vermittlung einer umweltpolitischen Zielsetzung. In: GENSKE, D. D.; HUCH, M.; MÜLLER, B. (HRSG.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover. p. 107-114.
- FLICK, U. (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Hamburg. 617pp.
- FLICK, U. (2008): Triangulation in der qualitativen Forschung. In: FLICK, U.; KARDOFF, E. v.; STEINKE, I. (HRSG.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg. p. 309-318.
- FORMAN, E. H. (1990): Multi criteria decision making and the Analytical Hierarchy Process. In: BANA E COSTA, C. (HRSG.): Readings in multiple criteria decision aid. Berlin. p. 295-318.
- FORMAN, E. H.; SELLY, M. A. (2001): Decision by objectives. How to convince others that you are right. New Jersey. 402pp.
- FRIEDRICHS, J. (1980): Methoden empirischer Sozialforschung. Opladen. 432pp.
- FRÜH, W. (2001): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis. Konstanz. 283pp.
- FUCHS, O.; FÜRST, D.; ROHR-ZÄNKER, R. (2002): Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft. In: BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (HRSG.): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Werkstatt Praxis. Nr. 2. Bonn. p. 1-88.
- FÜRST, D. (1997): Regionales Flächenmanagement und kommunale Bauleitplanung. In: SANDER, R. (HRSG.): Flächennutzungskonkurrenzen vor Ort. Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe. Dokumentation der Beiträge zu einem Regionalseminar des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Kommunalverbandes Großraum Hannover am 27. und 28. Mai 1997 in Hannover. Forum Stadtökologie. Heft 6. Berlin. p. 21-40.
- FÜRST, D. (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften. In: BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR): Raumordnung und Raumforschung. Band 5/6. Bonn. p. 370-381.
- FÜRST, D.; RUDOLPH, A; ZIMMERMANN, K. (2003): Koordination in der Regionalplanung. In: FRIEDRICH, J; GABRIEL, O.W.; SCHNEIDER, H.; VOIGT, R. (HRSG.): Städte und Regionen in Europa. Band 13. Opladen. 179pp.
- FÜRST, D. (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S., HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 239-255.
- FÜRST, D.; RITTER, E.-H. (2005): Planung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 765-769.
- FÜRST, D. (2008A): Planung als politischer Prozess. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (HRSG.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. p. 48-69.
- FÜRST, D. (2008B): Planung in bürokratischen Organisationen. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (HRSG.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. p. 133-156.
- GÄRTTLING, S. (2008): Städtebauliche Innenentwicklung – eine Frage des Flächenangebots. Die Rollen der Baufinanzierer, Wohnungsunternehmen und Sanierungsträger. In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (HRSG.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. p. 307-316.

- GANSER, K. (2006): Alles geplant – was nun? In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 529-546.
- GELDERMANN, J. (2006): Mehrzielentscheidungen in der industriellen Produktion. Habilitationsschrift Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Universität Karlsruhe. pdf. 254pp.
- GEMEINDE UNTERHACHING (2006): Nachhaltig Handeln – Zukunft sichern. Indikatoren, Standortbestimmung, Entwicklungspotenziale. 1. Nachhaltigkeitsbericht der Gemeinde Unterhaching. Unterhaching. pdf. 47pp.
- GERN, A. (2003): Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden. p. 766.
- GEYER, T. (1999): Siedlungsstruktur. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 175-185.
- GIDDENS, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Frankfurt. 460pp.
- GLOCK, B. (2006): Stadtpolitik in Schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich. Wiesbaden. 229pp.
- GLOGGER, S.; LEHLE, M. (2006): Flächenmanagement in Baden-Württemberg. In: GENSKE, D. D.; HUCH, M.; MÜLLER, B. (HRSG.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. p. 115- 128.
- GÖSCHEL, A. (2003): Stadtumbau – Zur Zukunft schrumpfender Städte vor allem in den neuen Bundesländern. In: BBR (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 10/11. p. 605 - 617.
- GRABSKI-KIERON, U. (2005): Raumforschung, Raumordnung und räumliche Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: SCHENK, W.; SCHLIEPHAKE, K. (HRSG.): Allgemeine Anthropogeographie. Gotha, Stuttgart. p. 665-725.
- GREIVING, S (1999): Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte. p. 147-176.
- GROTEFELS, S.; SCHOEN, H. (2005): Abwägung der Belange. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 13-18.
- GRUBER, M. (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Heft 208. 239pp.
- GÜNTNER, S. (2004): Kooperative Planungsprozesse: eine strukturalistische Perspektive. In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 209-220.
- GUSSEK, F.; TOMCZAK, T. (1988): Ressourcenallokation mit dem Analytical Hierarchy Process (AHP). Eine praktische Anwendung des AHP als Decision Support-System bei der Ressourcenverteilung auf die strategischen Geschäftsfelder einer Portfolio-Kategorie. Berlin. 63pp.
- HARDT, H. (1996): Flächenverbrauch und Verdichtungsproblem. In: HARDT, H.; KLÄSENER, R. (HRSG.): Die europäische Stadt auf der Schwelle zum 3. Jahrtausend. Stadterneuerung und Bevölkerungsentwicklung. 1. Xantener Stadtkongreß 1995. Xantener Berichte. Dortmund. p. 129-138.

- HAUFF, V. (HRSG.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtlandbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven. 421pp.
- HEILAND, S.; REGENER, M.; STUTZRIEMER, S. (2005): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Naturschutz. Blinder Fleck in Wissenschaft und Planungspraxis? In: BBR (HRSG.): Raumforschung und Raumentwicklung. Heft 3. Bonn. p. 189-198.
- HEILAND, S.; REINKE, M.; SIEDENTOP, S.; DRAEGER, T.; KNIGGE, M.; MEYER-OHLENDORF, N.; BLOBEL, D. (2006): Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. BfN-Skripte 176. 154pp.
- HEINEMANN, A.; SELLE, K.; SUTTER-SCHUR, H. (2008): Anforderungen an Wohnfreiräume. Nachfragepräferenzen und Nutzerinteressen: Was wissen die Fachleute? In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (HRSG.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. p. 202-217.
- HEINIG, S. (2001): Neue Wohnungsmarktstrategien in Leipzig in Reaktion auf Abwanderung und Wohnungsleerstand. In: KILLISCH, W.; SIEDHOFF, M. (HRSG.): Dresdner Geographische Beiträge. Heft 7. Dresden. p. 65-78.
- HEINRICHS, B. (1999): Raumordnungspläne auf Landesebene. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 213-228.
- HELD, G. (1999): Deregulierung und städtische Zentralität – Die Aktualität des Ordnungsfaktors Raum. In: SCHMALS, K. M. (HRSG.): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band 89. Dortmund. p. 145-164.
- HENSOLD, C. (2006): Kommunales Flächenmanagement und das „Bündnis zum Flächensparen“ in Bayern. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 109-114.
- HENTZE, J.; BROSE, P. (1985): Unternehmensplanung. Eine Einführung. Bern. 251pp.
- HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG (HMWVL) (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Wiesbaden. pdf. 55pp.
- HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG (HMWVL) (2004): Regionalplan Südhessen 2000. Textteil + Karten. Wiesbaden. pdf. 55pp.
- HINZEN, A.; BUNZEL, A. (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin. 96pp.
- HOCEVAR, A.; RIEDL, L. (2003): Vergleich verschiedener multikriterieller Bewertungsverfahren mit MapModels. pdf. 6pp.
- HOFMEISTER, K. (2005): Flächensparende Siedlungsentwicklung in Alpenländern. Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung auf kommunaler Ebene in Bayern, Tirol und Südtirol. In: SCHLIEPHAKE, K.; PINKWART, W. (HRSG.): Würzburger Geographische Manuskripte. Heft 69. Würzburg. 144pp.
- HOHN, U.; LÖTSCHER, L.; WIEGANDT, C.-C. (2006): Governance – ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse. In: DEUTSCHE AKADEMIE FÜR LANDESKUNDE, LEIBNITZ-INSTITUT FÜR LÄNDERKUNDE (HRSG.): Berichte zur deutschen Landeskunde. Band 80. Heft 1. Leipzig. p. 5-15.
- HOLTkamp, L. (2006): Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteieneinflusses. In: ARTICUS, S;

- BECKMANN, K.; HANSMEYER, K.-H.; KLAGES, H.; MÄDING, H.; REICHARD, C.; SPIEGEL, E.; STERN, K.; THALGOTT, C. (HRSG.): Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. Jahrgang 45. 2006/II. Berlin. p. 70-83.
- HOPF, C. (2008): Qualitative Interviews. Ein Überblick. In: FLICK, U.; KARDOFF, E. v.; STEINKE, I. (HRSG.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg. p. 349-360.
- HOPPE, W.; BONKER, C.; GROTEFELS, S. (2002): Öffentliches Baurecht. Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht und Grundzüge des Raumordnungsrechts München. 820pp.
- HUTTER, G.; WIECHMANN, T. (2005): Stadtumbau als strategischer Prozess – Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden. In: WEISKE, C.; KABISCH, S.; HANNEMANN, C. (HRSG.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden. p. 131-154.
- IWANOW, I.; OERTEL, H. (2004): Wohnmobilität und Wohnungsmarktentwicklung in Dresden. In: KILLISCH, W. (HRSG.): Dresdner Geographische Beiträge. Heft 9. Dresden. p. 53-85.
- JAKUBOWSKI, P. (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. In: BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (HRSG.): Werkstatt Praxis. Heft 36. Bonn. 121pp.
- JANN, W.; WEGRICH, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: SCHUBERT, K.; BANDELOW, N.C. (HRSG.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. p. 71-106.
- JESSEL, B.; TOBIAS, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden. Stuttgart. 470pp.
- JÖRISSEN, J.; COENEN, R. (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. Band 20. Stuttgart. 282pp.
- JUST, J.-D. (1996): Ermittlung und Einstellung von Belangen bei der planerischen Abwägung. In: ERNST, W.; HOPPE, W.; THOSS, R. (HRSG.): Beiträge zum Siedlungs- und Wohnwesen und zur Raumplanung. Band 170. Münster. 227pp.
- KELLE, U.; ERZBERGER, C. (2008): Qualitative und quantitative Methoden: kein Gegensatz. In: FLICK, U.; KARDOFF, E. v.; STEINKE, I. (HRSG.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg. p. 299-309.
- KELLER, D. (2006): Neu wieder über Planung denken! In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 352-363.
- KELLER, D. A.; KOCH, M.; SELLE, K. (2006): Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 279-292.
- KIESER, A.; WALGENBACH, P. (2010): Organisation. Stuttgart. 489pp.
- KILLISCH, W.; GLATTER, J.; WANDZIK, C. (2004): Die Entwicklung des Dresdner Wohnungsmarktes oder: Die Kontinuität des Wandels. In: KILLISCH, W. (HRSG.): Dresdner Geographische Beiträge. Heft 9. Dresden. p. 3-30.
- KILLISCH, W.; SIEDHOFF, M. (2005): Probleme Schrumpfender Städte. In: Geographische Rundschau. Jahrgang 57. Heft 10/2005. p. 60 - 67.

- KLEIN, R.; SCHOLL, A. (2004): Planung und Entscheidung. München. 500pp.
- KLEIN, R.; WETTEMANN, J.; ESCH, T.; HIMMLER, V.; SCHMIDT, M. (2010): Das Indikatorenset „Flächenbarometer“. Neue Methoden zur Beobachtung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland. In: FRERICHS, S.; LIEBER, M.; PREUSS, T. (HRSG.): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Methoden und Konzepte. Beiträge aus der REFINA-Forschung. Band 5. Berlin. p. 29-43.
- KLEMM, M. (2008): Wohnflächenentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen: Öffentliche Akteure zwischen Neubau und Bestand. In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (Hrsg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. pdf. 10pp.
- KNIELING, J.; FÜRST, D.; DANIELZYK, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund. 221pp.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (HRSG.) (1997): Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Umsetzungsbericht und Aktionsplan der Europäischen Kommission zum Fünften Programm der Europäischen Gemeinschaft für dauerhafte Entwicklung und Umweltpolitik. Luxemburg. 220pp.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006A): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Thematische Strategie für den Bodenschutz. Dokumentennummer: KOM(2006)231 endgültig/2. pdf. 14pp.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006B): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt. Dokumentennummer: KOM(2005) 718 endgültig. pdf. 14pp.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006C): Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG. pdf. 32pp.
- KORDA, M. (2005): Städtebau. Technische Grundlagen. Stuttgart. 700pp.
- KOWAL, S.; O'CONNELL, D. C. (2008): Zur Transkription von Gesprächen. In: FLICK, U.; KARDOFF, E. v.; STEINKE, I. (HRSG.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg. p. 437-447.
- KRAUTZBERGER, M. (2002): Die Bodenschutzklausel des §1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen. In: Zeitschrift für Umweltrecht. p. 135-138.
- KRAUTZBERGER, M.; STÜER, B. (2004): Städtebaurecht 2004. Umweltprüfung und Abwägung – Vom schlichten Wegwägen zum Grundsatz der nachhaltigen Trauerarbeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL). Heft 15. p. 914-924.
- KRAUTZBERGER, M.; STÜER, B. (2013): BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten der Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL). Heft 13. p. 805-815.
- KREIKEBAUM, H. (1997): Strategische Unternehmensplanung. Stuttgart. 290pp.
- KRUMM, R. (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik. Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz. IAW-Forschungsberichte Nr. 62. Tübingen. 138pp.
- KRUMM, R. (2005): Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. In: BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4/5. Bonn. p. 307-310.

- KUHN, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: BBR (HRSG.): Raumforschung und Raumordnung. Heft 3. p. 230 – 243.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) DRESDEN (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) – Kurzfassung. Teil II. Dresden. pdf. 160pp.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) DRESDEN (2005): Räumliches Leitbild des Dresdner Stadtbbaus. Raumrelevante Leitlinien des neuen Flächennutzungsplanes. Dresden. pdf. 1p.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) DRESDEN (2007): Wohnungsmarktbericht der Landeshauptstadt Dresden 2006. Dresden. 39pp.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) DRESDEN (2008): Faktum Dresden. Die sächsische Landeshauptstadt in Zahlen 2008. Dresden. pdf. 28pp.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) MÜNCHEN (2005): Münchens Zukunft gestalten. Perspektive München – Strategien, Leitlinien, Projekte. Bericht zur Stadtentwicklung 2005. München. 91pp.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) MÜNCHEN (2006): Wohnen in München IV. Perspektive München. Konzepte. München. 173pp.
- LANDESHAUPTSTADT (LH) MÜNCHEN (2008): Flächennutzungsplan mit integrierter Landschaftsplanung. München. Stand März 2008.
- LANGER, H.; HOPPENSTEDT, A.; MÜLLER, H.; RIEDL, U.; SCHOLLE, B. (1993): Das Landschaftsschutzgebiet als Planungsinstrument eines umfassenden Landschaftsschutzes. Bewertung – Effektivierung – Weiterentwicklung. Forschungsbericht des BMU. Berichte 6. Bonn. 76pp.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, C. (2003): Räumliche Planung in Deutschland und der Schweiz im Vergleich. In: ABT. „RHEIN-MAINISCHE FORSCHUNG“ DES INST. FÜR KULTURGEOGRAPHIE, STADT- UND REGIONALFORSCHUNG DER JOHANN-WOLFGANG-GOETHE-UNIV. (HRSG.): Rhein-Mainische Forschungen. Heft 123. Frankfurt. 233pp.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt. 131pp.
- LAUX, H. (1998): Entscheidungstheorie. Heidelberg. 480pp.
- LAUX, H. (2005): Entscheidungstheorie. Heidelberg. 484pp.
- LENDI, M. (1996): Grundriss einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. Zürich. 152pp.
- LEON, C. D. (2005): Der Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirates zur Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate in Baden-Württemberg. In: BBR (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4/5. Bonn. p. 267-271.
- LOSCH, S. (1999): Nutzungsanspruch Wohnen. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte. p. 31-54.
- LOSCH, S.; LECKE-LOPATTA, T.; LEHMBERG, F.; WALLBAUM, E. (1999): Ökonomische Instrumente zum Schutz von Bodenflächen. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte. p. 197-218.
- LUHMANN, N (1971): Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen. 256pp.

- LÜTKE-DALDRUP, E. (1989): 88,9 % des Bundesgebietes sind noch nicht bebaut! Ist das Ende des expansiven Stadtentwicklungsmodells absehbar? In: Raumplanung. Heft 45. Dortmund. p. 85-95.
- LÜTKE-DALDRUP, E. (2003): Die „perforierte“ Stadt – neue Räume im Leipziger Osten. In: BBR (HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1/2. p. 55-67.
- LÜTTERS, H. (2004): Online-Marktforschung. Eine Positionsbestimmung im Methodenkanon der Marktforschung unter Einsatz eines webbasierten Analytic Hierarchy Process (webAHP). Berlin. 332pp.
- MAEDOWS, D. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. 183pp.
- MATTERN, S.; WÄLDE, J. (2006): Regionales Flächenmanagement am Beispiel Region Bayerischer Untermain. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 119-128.
- MAURER, H. (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. 14. Auflage. München. 855pp.
- MAYNTZ, R. (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg. 265pp.
- MAYRING, P. (2008A): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim. 135pp.
- MAYRING, P. (2008B): Qualitative Inhaltsanalyse. In: FLICK, U.; KARDOFF, E. v.; STEINKE, I. (HRSG.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. p. 468-475.
- MEIXNER, O.; HAAS, R. (2002): Computergestützte Entscheidungsfindung. Expert Choice und AHP – innovative Werkzeuge zur Lösung komplexer Probleme. Wien. 262pp.
- METZMACHER, S. (2007): Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung Leipzigs im Städtevergleich 1991-2003. In: BBR (HRSG.): Innerstädtische Raumbewertung: Methoden und Analysen. Berichte. Band 25. Bonn. p. 63-66.
- MEUSBURGER, P. (1999) (HRSG.): Handlungszentrierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion. In: Erdkundliches Wissen. Band 130. Stuttgart 268pp.
- MEUSER, M.; NAGEL, U. (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur Methodendiskussion. In: BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W. (HRSG.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen. p. 71-93.
- MINISTERIUM DES INNEREN UND DES SPORTS RHEINLAND-Pfalz (ISM RP) (2008): Landesentwicklungsprogramm IV. Mainz. pdf. 294pp.
- MÜLLER, B. (1999): Regionalpläne. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 229-249.
- MÜLLER, S. (2004): Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriendebatte in Deutschland nach 1945 oder die Perspektiven der Planungstheorie. In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 123-140.
- MÜLLER-JENTSCH, W. (2003): Organisationssoziologie. Eine Einführung. Frankfurt am Main. 204pp.
- NACHBARSCHAFTSVERBAND HEIDELBERG-MANNHEIM (2006): Flächennutzungsplan. Planungshorizont 2015/2020. Mannheim. 184pp.

- NAUMANN, S. (2009): Simulation städtischer und touristischer Flächenexpansionen als Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung – Fernerkundung und GIS als Planungsinstrumente. Real corp 2009 Tagungsband. pdf. p. 460-468.
- NEUMER, JUDITH (2009): Gemeinsame Entscheidungsfindung: Perspektiven, Ansatzpunkte und blinde Flecken. Eine theoretische Erörterung. Arbeitspapier des Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung. 68pp.
- NITZSCH, R. v. (1996): Entscheidungslehre. Der Weg zur besseren Entscheidung. Aachen. 164pp.
- NÖLTING, B. (2004): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus und institutionelle Steuerung: In: QUERSCHNITTAUFGABE STEUERUNG UND TRANSFORMATION IM FÖRDER-SCHWERPUNKT SOZIAL-ÖKOLOGISCHE FORSCHUNG DES BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF) (HRSG.): Steuerung und Transformation. Überblick über theoretische Konzepte in den Projekten der sozialökologischen Forschung. Diskussionspapier 01. pdf. 110pp.
- NORDALM, V. (2008): Nachhaltigkeit versus Rendite – Wer investiert in den Bestand? In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (HRSG.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. p. 41-53.
- ORTMANN, W.; ALBERT, A. (2008): Entscheidungs- und Spieltheorie. Eine anwendungsbezogene Einführung. Sternenfells. 170pp.
- PETERS, D. (2004): Zum Stand der Planungstheorie. In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 5-18.
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT (PG) RHEINPFALZ (2004): Regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz. Mannheim. 249pp (+ 2 Karten).
- PORTZ, N. (2004): Entwicklungschancen erhalten. DStGB-Position zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: PRÄSIDIUM DES DEUTSCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES (HRSG.): Stadt und Gemeinde interaktiv. Heft 3/2004. Burgwedel. p. 88-90.
- POSCHMANN, C.; RIEBENSTAHL, C.; SCHMIDT-KALLERT, E. (1998): Umweltplanung und -bewertung. Gotha. 152pp.
- PREUSS, T.; BIZER, K.; BOCK, S.; BÖHME, C.; BUNZEL, A.; CICHOROWSKI, FERBER, U.; MEYER, U.; ROGGE, P.; ROTTMANN, M. (2006): Planspielkonzeption. In: BBR (HRSG.): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen / stadregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt- Forschungsfeld. Band 1: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Bonn. p. 48-55.
- PREUSS, T.; FLOETING, H. (2009) (HRSG.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung. Band 3. Berlin. 189pp.
- PÜTZ, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München. 230pp.
- PÜTZ, M. (2006): Steuerung und Koordination der Flächennutzung auf regionaler Ebene am Beispiel der Metropolregion München. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 169-188.



- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (RNE) (HRSG.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha“. pdf. 65pp.
- RAUMORDNUNGSVERBAND RHEIN-Neckar (1993): Raumordnungsplan Rhein-Neckar 2000. Mannheim. 154pp.
- RAUTERBERG, H. (2008): Die neue Lust an der Stadt. Wie wir in 20 Jahren leben und wie wir wohnen werden. In: SCHMITT, G.; SELLE, K. (HRSG.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund. p. 227-236.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) MÜNCHEN (2002A): Regionalplan München. Teil A I Nachhaltige überfachliche Entwicklung der Raumstruktur. München. 16pp.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) MÜNCHEN (2002B): Regionalplan München. Teil B II Siedlungswesen. München. 58pp.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) MÜNCHEN (2004): Positionspapier. Bausteine eines Leitbildes für die Region München 2030. München. pdf. 4pp.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) MÜNCHEN (2005): Verordnung zur Änderung des Regionalplans München (19. Änderung). Zentrale Orte. München. 7pp.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) OBERES ELBTAL/OSTERZGEBIRGE (2008): Regionalplan Oberes Elbtal Osterzgebirge. 1. Gesamtfortschreibung. Radebeul. pdf. 157pp (+ Anhang und 23 Karten).
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) WESTSACHSEN (2008): Regionalplan Westsachsen. Teil 1. Festlegungen mit Begründungen. Grimma. pdf. 168pp (+ Anhang, Erläuterungen und 35 Karten).
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND (RPV) WÜRZBURG (1985): Regionalplan. Region Würzburg (Text). Würzburg. pdf. 162pp.
- REGIONALVERBAND UNTERER NECKAR (1994): Regionalplan Unterer Neckar. Mannheim. 237pp (+4 Karten).
- REISS-SCHMIDT, S.; SCHOTT, S. (2009): Region München – AG Siedlungsentwicklung Großraum München. In: TU DARMSTADT FB ARCHITEKTUR (HRSG.): Planungspraxis deutscher Großstädte. Materialien neuer Planungskulturen. Darmstadt. p. 31-34.
- REUTER, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: NETZWERK STADT UND LANDSCHAFT NSL (HRSG.): Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP). Heft 141. Zürich. p. 4-16.
- REUTER, W. (2004): Planung und Macht – Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: ALTROCK, U.; GÜNTNER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (HRSG.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. p. 58-78.
- REUTER, W. (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 210- 224.
- RITTER, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 129-145.
- ROHR, G. v. (1994): Angewandte Geographie. Geographisches Seminar. Braunschweig. 237pp

- ROHR, T. (2004): Einsatz eines mehrkriteriellen Entscheidungsverfahrens im Naturschutzmanagement. Dargestellt am Naturschutzprojekt „Weidelandschaft Eidertal“. Dissertation an der Universität Kiel. pdf. 190pp.
- ROMMELFANGER, H. (1994): Fuzzy Decision Support-Systeme. Entscheiden bei Unschärfe. Heidelberg. 314pp.
- SAATY, T. L. (1990): Multicriteria Decision Making. The Analytic Hierarchy Process. Planning, priority setting, resource allocation. Pittsburgh. 287pp (+ 192pp Anhang).
- SAATY, T. L. (1994): Highlights and critical points in the theory an application of Analytical Hierarchy Process. In: European Journal of Operational Research. Vol. 74. Issue 3. North Holland. p. 426-447.
- SAATY, T. L.; PENIWATI, K. (2008): Group Decision Making: Drawing out and Reconciling Differences. Pittsburgh. 385pp.
- SAATY, T. L.; VARGAS, L. G. (2006): Decision Making with the Analytic Network Process. Economic, Political and technological Applications with Benefits, Opportunities, Costs and Risks. Pittsburgh. 278pp.
- SÄCHSISCHE STAATSMINISTERIUM DES INNEREN (SMI) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden. 111pp.
- SÄCHSISCHE STAATSMINISTERIUM DES INNEREN (SMI) (2004): Raumordnung und Landesentwicklung in Sachsen. Dresden. pdf. 41pp.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. pdf. 1077pp.
- SCHARPF, F. W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt. 179pp.
- SCHARPF, F. W. (2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden. 474pp.
- SCHINK, A. (2000): Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 115. Jahrgang. Heft 4. p. 221- 232.
- SCHMALHOLZ, M. (2005): Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr. Norderstedt. 259pp.
- SCHMALS, K. M. (1999): Raumplanung im Umbruch – Von der technokratischen zur zivilgesellschaftlichen Raumplanung? In: SCHMALS, K. M. (HRSG.): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band 89. Dortmund. p. 7-26.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. (1995): Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut. In: BERKEMANN, J.; HALALMA, G.; HIEN, E.; LEMMEL, H.-P. (HRSG.): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Berlin. p. 3-25.
- SCHNEEWEISS, C. (1991): Planung. Systemanalytische und entscheidungstheoretische Grundlagen. Band 1. Berlin. 389pp.
- SCHNEEWEISS, C. (1992): Planung. Konzepte der Prozeß- und Modellgestaltung. Band 2. Berlin. 279pp.
- SCHNEIDER, V. (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: In: SCHUBERT, K.; BANDELOW, N. C. (HRSG.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. p. 107-147.
- SCHNELL, R; HILL, P. B.; ESSER, E. (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. München. 589pp.

- SCHOLLES, F. (2008A): Planspiel. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (HRSG.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. p. 393-402.
- SCHOLLES, F. (2008B): Die Nutzwertanalyse und ihre Weiterentwicklung. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (HRSG.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. p. 431-451.
- SCHÖNWANDT, W.; JUNG, W. (2005): Planungstheorie. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 789-796.
- SCHÖNWANDT, W. (2006): Handlungsansätze und Planung. In: SCHÖNWANDT, W.; JUNG, W. (HRSG.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Arbeitsmaterial der ARL. Nr. 326. Hannover. p. 27-31.
- SCHUBERT, K.; BANDELOW, N. C. (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: SCHUBERT, K.; BANDELOW, N. C. (HRSG.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. p. 1-36.
- SCHUH, H. (2001): Entscheidungsverfahren zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. In: Dresdner Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre. Nr. 45. Dresden. pdf. 31pp.
- SEIDE, M. (2007): Flächensparen aus kommunaler Sicht. In: BAYER. STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (HRSG.): Bündnis zum Flächensparen. Tagungsband. 1. Bayerisches Flächenspar-Forum, 26.-28. September 2007. München. p. 27-40.
- SELLE, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Darmstadt. 674pp.
- SIEBEL, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung Beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. 195-210pp.
- SIEDENTOP, S. (1999): Informationsinstrumente in der Raumordnung. In: BERGMANN, A. ET AL. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin. p. 159-180.
- SIEDENTOP, S. (2006): Regionale Flächeninformationssysteme als Bestandteile eines regionalen Flächenmanagements – Entwicklungsstand und Perspektiven. In: JOB, H.; PÜTZ, M. (HRSG.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nr. 322. Hannover. p. 68-83.
- SIEDENTOP, S.; JUNESCH, R.; STRASSER, M. (2007): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. 1. Zwischenbericht. Bonn. pdf. 28 pp.
- SIEGELE, J. (2007): Lobbying. Praktische Grundlagen für wirtschaftliche, politische und kommunale Entscheidungsprozesse. Wien. 198pp.
- SINZ, M. (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 863-872.
- SONNEMANN, T. (1962): Die Grüne Charta von der Mainau und der deutsche Rat für Landespflege. Coburg. 20pp.
- SPANNOWSKY, W.; HOFMEISTER, A. (Hrsg.) (2007): BauGB 2007. Neue Anforderungen und Möglichkeiten für Städte und Gemeinden. Köln. 88pp.

- SPANNOWSKY, W.; RUNKEL, P.; GOPPEL, K. (2010): Raumordnungsgesetz. Kommentar. München. 556pp.
- SPD (HRSG.) (2009): Sozial und demokratisch. Anpacken für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD. pdf. 95pp.
- SPIEKERMANN, K. (2001): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung. Relevanz in der Planungspraxis. In: INFORMATIONSKREIS FÜR RAUMPLANUNG (IfR) (Hrsg.): RaumPlanung. Heft 100. Dortmund. p. 38-43.
- SPITZER, H. (1995): Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart. 217pp.
- STADT LEIPZIG (2002): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig. Neufassung 2002. Beiträge zur Stadtentwicklung. Band 36. Leipzig. 14pp.
- STADT LEIPZIG (2004): Bericht zur Stadtentwicklung 2004. Beiträge zur Stadtentwicklung. Band 42. Leipzig. 90pp.
- STADT LEIPZIG (2005): Beiträge zur Stadtentwicklung und Bau. Band 30. Fassung 2005. Leipzig. CD-Rom.
- STADT LEIPZIG (2006): Flächennutzungsplan Leipzig. Fortschreibung. Vorentwurf zur Änderung und Ergänzung des Flächennutzungsplanes. 38pp.
- STADT LEIPZIG (2007): Bevölkerungsvorausschätzung 2007 für die Stadt Leipzig. Leipzig. 28pp.
- STADT LEIPZIG (2009A): Stadtentwicklungskonzept (SEKo). pdf.
- STADT LEIPZIG (2009B): Wohnungspolitisches Konzept und Wohnraumversorgungskonzept 2009. Leipzig. pdf. 19pp.
- STADT LEIPZIG (2009C): Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung in Leipzig. Monitoringbericht 2008. pdf. 56pp.
- STADT WÜRZBURG (1980): Flächennutzungsplan Stadt Würzburg. Erläuterungsbericht Vorentwurf. Würzburg. 193pp.
- STADTPLANUNGSAMT DRESDEN (1998): Flächennutzungsplan. Teilflächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 31.12.1996. Erläuterungsbericht. Dresden. 94pp.
- STADTPLANUNGSAMT DRESDEN (2009): Flächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 01.01.1999. Begründung. Vorentwurf zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit. Fassung 4.8.2009. pdf. 328pp.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2007): Statistik regional. Daten für die kreisfreien Städte und Kreise Deutschlands. CD-Rom.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2008): Statistik regional. Daten für die kreisfreien Städte und Kreise Deutschlands. CD-Rom.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN WÜRTTEMBERG (StALa BW) (2005): Der Flächenverbrauch in Baden-Württemberg und seine wichtigsten Bestimmungsgründe. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels. Stuttgart. 43pp.
- STICH, R.; SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (2005): Bauleitplanung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 75-82.
- TESDORPF, J. C. (1984): Landschaftsverbrauch. Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung. Dargestellt an Beispielen aus Baden-Württemberg. Berlin. 586pp.
- TREIBEL, A. (2000): Einführung in die soziologischen Theorien der Gegenwart. Opladen. 275pp.

- TROGE, A.; HÜLSMANN, W.; BURGER, A. (2003): Ziele und Handlungsansätze einer flächen-sparenden Siedlungsentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. Heft 2. p. 85-93.
- TUROWSKI, G.; LEHMKÜHLER, G. (1999): Raumordnerische Konzeptionen. Einführung und Überblick. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover. p. 157-172.
- TUROWSKI, G.; SCHOLICH, D.; GREIVING, S.; WITTENBECHER, C. (1999): Planerische Ansätze zur Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte. Band 2008. Hannover. p. 132-183.
- TUROWSKI, G. (2005): Raumplanung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. p. 893-898.
- UMWELTBUNDESAMT (UBA) (HRSG.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Texte 90/03. Berlin. 324pp.
- UNIVERSITÄT WÜRZBURG (2005): Entwicklung und Evaluierung eines Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Forschungsantrag zur Förderung eines Verbundprojektes im Schwerpunktbereich II C. BMBF: Forschungsschwerpunkt REFINA. pdf. 97pp.
- UPMEIER, H.-D.; BRANDENBURG, C. (HRSG.) (2004): Neues Baugesetzbuch 2004 und weitere Gesetze. Einführung und Kurzkomentierung durch das EAG Bau 2004. Vergleichende Darstellung des bisherigen und des neuen Gesetzestextes. München. 316pp.
- VAN WEZEMAL, J.; ZAUGG STERN, M. (2006): Gründung eines neuen Arbeitskreises in der DGfG. In: Geographische Rundschau. Jahrgang 58. Heft 3/2006. p. 64- 65.
- VAN WEZEMAL, J.; ZAUGG STERN, M. (2009): Prozesse der Entscheidungsfindung - Geographische Zugänge und Perspektiven. Einführung in ein Themenheft. In: Geographica Helvetica. Jahrgang 64. Heft 2/2009. p. 70-72.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2006): Verbandssatzung. Mannheim. pdf. 9pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2007): Bevölkerung. Bisherige Entwicklung, Lage und zukünftige Entwicklung. Regionalmonitoring Rhein-Neckar. Nr. 1. Mannheim. 29pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2008A): Flächennutzung. Nutzungsarten, Entwicklung und räumliche Unterschiede. Regionalmonitoring Rhein-Neckar. Nr. 2. Mannheim. 27pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2008B): Bevölkerungsentwicklung und Abschätzung des Wohnbauflächenbedarfs bis 2020 in der Region Rhein-Neckar. Mannheim. 3pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2008C): Naherholung in der Metropolregion Rhein-Neckar. Schriftenreihe des Verbandes Region Rhein-Neckar. Heft 5. Mannheim. 150pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2008D): Regionaler Raumordnungsbericht Rheinpfalz 2007. Schriftenreihe des Verbandes Region Rhein-Neckar. Heft 3. Mannheim. 101pp.
- VERBAND REGION RHEIN NECKAR (VRRN) (2008E): Qualitative und quantitative Vorgaben zur künftigen Wohnbauflächenentwicklung im Regionalplan Rhein-Neckar 2020. Mannheim. 6pp.

- WALTERSBACHER, M., SCHÜRT, A., GÖBEL, N. (2006): Der Wohnungsmarkt. In: BBR (HRSG.): Raumordnungsprognose 2020/2050. Ausgabe 2006. pdf. p. 71-103.
- WEBER, C. (2006): Einflussfaktoren auf die Siedlungs- und Verkehrsflächeninanspruchnahme am Beispiel der Region Donau-Iller. Stuttgart. geogr. Diplomarbeit. Herausgegeben für Refina von der Universität Stuttgart. pdf. 108pp.
- WEBER, F. (2013): Naturparke als Manager einer nachhaltigen Entwicklung. Probleme, Potenziale und Lösungsansätze. Wiesbaden. 337pp.
- WEBER, K. (1993): Mehrkriterielle Entscheidungen. München. 218pp.
- WEICHHART, P. (2008): Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Von Hans Bobek bis Benno Werlen. Stuttgart. 439pp.
- WÉKEL, J. (2009): Aktuelle Inhalte und Formen kommunaler Planungspraxis – die Herausbildung neuer Planungskulturen. Zusammenfassung. In: TU DARMSTADT FB ARCHITEKTUR (HRSG.): Planungspraxis deutscher Großstädte. Materialien neuer Planungskulturen. Darmstadt. p. 10-15.
- WERLEN, B. (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. In: MEYNEN, E., KOHLHEPP, G., LEIDLMAIR, A. (HRSG.): Erdkundliches Wissen. Heft 89. Stuttgart. 315pp.
- WERLEN, B. (2007): Globalisierung, Region und Regionalisierung. Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2. In: Erdkundliches Wissen. Stuttgart. 464 pp.
- WERLEN, B. (2008): Sozialgeographie. 3. Auflage. Bern. 400pp.
- WETH, R. VON DER (2006): Psychologie des Planens. In: SCHÖNWANDT, W.; JUNG, W. (HRSG.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und –praxis. Arbeitsmaterialien der ARL. Heft 326. Hannover. p. 35-41.
- WIECHMANN, T. (2006): Ökologischer Umbau von Städten und Regionen – Stand, Perspektiven und Herausforderungen. In: GENSKE, D. D.; HUCH, M.; MÜLLER, B. (HRSG.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover. p. 11-17.
- WIRTH, P.; SCHANZE, J. (2005): Einbeziehung ökologischer Informationen in kommunalen Entscheidungsprozessen – das Beispiel Lauchhammer. In: WIECHMANN, T.; WIRTH, P. (HRSG.): Ökologischer Umbau von Städten und Regionen. IöR-Schrift 46. p. 15-37.
- WIRTSCHAFTSMINISTERIUM (WM) BADEN-WÜRTTEMBERG (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart. 52pp (+ 38pp Anhang (A), + 69pp Begründung (B)).
- WIRTSCHAFTSMINISTERIUM (WM) BADEN-WÜRTTEMBERG (2007): Programme der städtebaulichen Erneuerung 2007. Landesprogramm Baden-Württemberg zum Bund-Länder-Programm Stadtumbau West. Stuttgart. pdf. 3pp.
- WOLF, K. (1997): Der Beitrag zur Geographie zu Raumforschung und Raumordnung. In: DELA. Heft 12. Ljubljana. p. 95-100.
- WOLF, K. (1998): Theoretische Aspekte der räumlichen Planung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (HRSG.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Handbuch. Hannover. p. 39-50.
- ZELEWSKI, S. (1999): Grundlagen. In: CORSTEN, H. (HRSG.): Betriebswirtschaftslehre. München. p. 1-125.

- ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN BAUGEWERBES (ZDB) (HRSG.) (2008): Analyse & Prognose. Bauwirtschaftlicher Bericht 2007/2008. Berlin. 31pp.
- ZIMMERMANN, K. (2003): Steuerung in der Regionalplanung. In: FÜRST, D.; LÖB, S.; RUDOLPH, A.; ZIMMERMANN, K. (HRSG.): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitik. Band 15. Baden-Baden. p. 31-52.
- ZLONICKY, P. (2006): Blick zurück, nach vorn: Steuerung der Planung – durch Planer? In: SELLE, K. (HRSG.): Planung Neu Denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Band 1. Dortmund. p. 72-84.
- ZÖPEL, C. (1999): Die politische Relevanz der Raumplanung für unsere Zukunft. In: SCHMALS, K. M. (HRSG.): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band 89. Dortmund. p. 42-57.

## **Gesetzestexte und Rechtsgrundlagen**

- Baugesetzbuch (BauGB)
- Baunutzungsverordnung (BauNVO)
- Bayerische Bauordnung (BayBO)
- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG)
- Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
- EU- Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)
- FFH-Richtlinie (FFH-RL)
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
- Grundgesetz (GG)
- Planzeichenverordnung (PlanzV)
- Raumordnungsgesetz (ROG)
- Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)
- Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Landeshauptstadt Dresden (Zweitwohnungssteuersatzung Dresden)
- Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet (Staatsvertrag Rhein-Neckar)
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)
- Vogelschutzrichtlinie (VS-RL)

## Internetquellen (Letzter Zugriff in Klammern)

- Bayerisches Landesamt für Statistik & Datenverarbeitung  
[statistik.bayern.de](http://statistik.bayern.de) (27.03.2014)
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
[www.bbr.bund.de/BBR](http://www.bbr.bund.de/BBR) (27.03.2014)
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
[www.bbsr.bund.de/BBSR](http://www.bbsr.bund.de/BBSR) (27.03.2014)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
[www.bmub.bund.de](http://www.bmub.bund.de) (27.03.2014)
- Europäische Union  
[europa.eu](http://europa.eu) (27.03.2014)
- Gemeinde Oberhaching  
[www.oberhaching.de](http://www.oberhaching.de) (27.03.2014)
- Genesis-Online Datenbank Bayern  
[www.statistikdaten.bayern.de](http://www.statistikdaten.bayern.de) (27.03.2014)
- Genesis-Online Datenbank des Statistischen Bundesamtes  
[www.genesis.destatis.de](http://www.genesis.destatis.de) (27.03.2014)
- Regionaldatenbank Deutschland  
[regionalstatistik.de](http://regionalstatistik.de) (03.04.2014)
- Lexikon der Nachhaltigkeit  
[www.nachhaltigkeit.info](http://www.nachhaltigkeit.info) (27.03.2014)
- Rat für nachhaltige Entwicklung  
[www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de) (27.03.2014)
- Regionaler Planungsverband München  
[www.region-muenchen.com](http://www.region-muenchen.com) (27.03.2014)
- Stadt Dresden  
[www.dresden.de](http://www.dresden.de) (27.03.2014)
- Stadt Leipzig  
[www.leipzig.de](http://www.leipzig.de) (27.03.2014)
- Stadt Mannheim  
[www.mannheim.de](http://www.mannheim.de) (27.03.2014)
- Stadt Speyer  
[www.speyer.de](http://www.speyer.de) (27.03.2014)
- Statistisches Bundesamt  
[www.destatis.de](http://www.destatis.de) (27.03.2014)
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg  
[www.statistik-bw.de](http://www.statistik-bw.de) (27.03.2014)
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen  
[www.statistik.sachsen.de](http://www.statistik.sachsen.de) (27.03.2014)
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz  
[www.statistik.rlp.de](http://www.statistik.rlp.de) (27.03.2014)
- Umweltbundesamt  
[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de) (27.03.2014)
- Verband Region Rhein-Neckar  
[www.m-r-n.com](http://www.m-r-n.com) (27.03.2014)
- Zensusdatenbank des Zensus 2011  
[ergebnisse.zensus2011.de](http://ergebnisse.zensus2011.de) (4.04.2014)



## **Weitere Auskünfte**

Emailauskunft VRRN 18.2.2010

Statistikstelle der Stadt Dresden: Auskunft am 18.8.2009

Statistikstelle der Stadt Dresden: Exceltabelle mit Daten zur Bevölkerungsprognose. Erstellt auf Telefonanfrage vom 7.9. 2009.

Telefonauskunft BBR 18.02.2009

Telefonische Auskünfte verschiedener statistischer Landesämter, Mai 2008

# Anhang

## Semistandardisierter Fragebogen Stadtplanung

### Teil I: Allgemeine Fragen

**1. Kennen Sie das Ziel des Nachhaltigkeitsrates des Bundes die tägliche Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken?**

- Ja
- Nein

**2. Wenn ja, welche Ziele strebt der Bund damit an?**

---

---

---

---

**3. Wie ist ihre persönliche Einschätzung diesbezüglich?**

---

---

---

---

**4. Wie bewerten Sie das von der Bundesregierung verfolgte Ziel?**

- Sehr wichtig
- Wichtig
- Weniger wichtig
- Überhaupt nicht wichtig

**5. Welches Ziel verbinden Sie mit der Flächeninwertsetzung in Ihrem Planungsgebiet?**

---

---

---

---

**6. Wie dringend bewerten Sie die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Ihrem Planungsgebiet?**

- sehr dringend
- dringend
- weniger dringend
- aktuell besteht kein Handlungsbedarf

## Teil II: Spezielle Fragen zum Vorgang der Abwägung bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans

1. Stellen Sie sich vor, Sie befinden sich bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans. Sie sehen sich vor allem mit der Frage konfrontiert auf welchen Flächen die Siedlungsentwicklung (= Bereich Wohnen) zukünftig stattfinden soll. Nach der Sammlung aller nötigen Informationen und der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung müssen Sie nun die Abwägung der unterschiedlichen Belange (natürlich unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben) vornehmen.

Nachstehende Hauptkriterien spielen bei dieser Überlegung im Rahmen der Abwägung eine Rolle.

- Art der Nachfrage
- Infrastruktur
- Demographie
- Ökologie
- Ökonomie
- Soziales
- Studien / Gutachten
- Entwicklungen in anderen Städten
- Akzeptanz des Entscheidung
- politische Durchsetzbarkeit
- Kosten der Flächeninwertsetzung
- Folgen der Flächennutzung
- Umsetzbarkeit von Vorhaben

Ziel ist es nun diese Hauptkriterien nach ihrer Bedeutung bei der Entscheidung über die Art der Siedlungsentwicklung (= Bereich Wohnen) zu bewerten. Die Beurteilung erfolgt in Paarvergleichen, wobei bewertet wird, inwiefern ein Hauptkriterium einem anderen überlegen ist bzw. dominiert wird.

Ausgangspunkt bildet immer ein Hauptkriterium, welches als Vergleichskriterium ausgewiesen ist. Mit diesem Vergleichskriterium sollen die anderen Hauptkriterien bezüglich ihrer Bedeutung bei der Entscheidung über die Art der Siedlungsentwicklung (= Bereich Wohnen) verglichen werden.

Wichtig ist, dass Sie jedes Hauptkriterium mit dem Vergleichskriterium in Beziehung setzen, da ansonsten eine Auswertung nicht möglich ist. Beziehen Sie sich hierbei auf die von Ihnen derzeit angewandte Praxis der Abwägung.

*Beispiel: Die demographische Situation spielt eine sehr viel größere Bedeutung bei der Entscheidung über die Art der Siedlungsentwicklung (Bereich Wohnen) als die Art der Nachfrage. Ökologische Belange spielen hingegen lediglich eine etwas geringere Bedeutung als die Art der Nachfrage.*

*Beispiel: Vergleichskriterium: **Art der Nachfrage***

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Demographie								X	
Ökologie				X					

*Vergleichskriterium: **Art der Nachfrage***

**Ihre Bewertung:**

**Vergleichskriterium: Art der Nachfrage**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Demographie									
Infrastruktur									
Ökologie									
Ökonomie									
Soziales									
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Art der Nachfrage</b>									

**Vergleichskriterium: Demographie**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Infrastruktur									
Ökologie									
Ökonomie									
Soziales									
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Demographie</b>									

**Vergleichskriterium: Infrastruktur**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Ökologie									
Ökonomie									
Soziales									
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Infrastruktur</b>									

**Vergleichskriterium: Ökologie**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Ökonomie									
Soziales									
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Ökologie</b>									

**Vergleichskriterium: Ökonomie**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Soziales									
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Ökonomie</b>									

**Vergleichskriterium: Soziales**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Studien / Gutachten									
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Soziales</b>									

**Vergleichskriterium: Studien / Gutachten**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Entwicklungen in anderen Städten									
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Studien / Gutachten</b>									

**Vergleichskriterium: Entwicklungen in anderen Städten**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Akzeptanz der Entscheidung									
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Entwicklungen in anderen Städten</b>									

**Vergleichskriterium: Akzeptanz der Entscheidung**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
politische Durchsetzbarkeit									
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Akzeptanz der Entscheidung</b>									

**Vergleichskriterium: politische Durchsetzbarkeit**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Folgen der Flächeninwertsetzung									
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: politische Durchsetzbarkeit</b>									

**Vergleichskriterium: Folgen der Flächeninwertsetzung**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Kosten der Flächeninwertsetzung									
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Akzeptanz der Entscheidung</b>									

**Vergleichskriterium: Kosten der Flächeninwertsetzung**

Hauptkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Umsetzbarkeit von Vorhaben									
<b>Vergleichskriterium: Kosten der Flächeninwertsetzung</b>									

2. **Nachstehend finden Sie weitere Kriterien, welche bei Ihrer Abwägung eine Rolle spielen. Diese stellen Subkriterien obiger Hauptkriterien dar und sind als Konkretisierung dieser zu verstehen. Aufgrund vorliegender Entscheidungssituation sollen nun diese Subkriterien untereinander in Bezug auf das Hauptkriterium beurteilt werden. Auch hier ist es wichtig alle Kriterien zu bewerten.**

Beispiel:

Das Hauptkriterium *Ökonomie* wird unterteilt in die Subkriterien:

- *Bodenpreise*
- *Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität*
- *monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)*

Die *Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität* in dieser Entscheidungssituation spielt eine *sehr viel höhere Bedeutung gegenüber den Bodenpreisen* beim Hauptkriterium *Ökonomie*. *Monetäre Anreize* spielen in dieser Situation eine *absolut dominante Rolle gegenüber den Bodenpreisen* beim Hauptkriterium *Ökonomie*.

**Beispiel: Hauptkriterium *Ökonomie* - Vergleichskriterium *Bodenpreise* -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität								X	
monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)									X
Vergleichskriterium: <b>Bodenpreise</b>									

**Ihre Bewertung:**

Das Hauptkriterium *Nachfrage* besteht aus den Subkriterien:

- *Privatpersonen*
- *Unternehmen / Großinvestoren*
- *Staatliche Nachfrage*

**Hauptkriterium: *Art der Nachfrage* - Vergleichskriterium *Privatpersonen* -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Unternehmen / Großinvestoren									
Staatliche Nachfrage									
Vergleichskriterium: <b>Privatpersonen</b>									

**Hauptkriterium: *Art der Nachfrage* – Unternehmen / Großinvestoren -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Staatliche Nachfrage									
Vergleichskriterium: <b>Unternehmen / Großinvestoren</b>									

Das Hauptkriterium *Demographie* besteht aus den Subkriterien:

- *Migration*
- *natürliche Bevölkerungsentwicklung*

**Hauptkriterium: *Demographie* - Vergleichskriterium *Migration* -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Natürliche Bevölkerungsentwicklung									
Vergleichskriterium: <b>Migration</b>									

**Das Hauptkriterium Infrastruktur besteht aus den Subkriterien:**

- Verkehrsanbindung
- Ver- und Entsorgung
- Soziale Infrastruktur

**Hauptkriterium: Infrastruktur – Vergleichskriterium Verkehrsanbindung-**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Ver- und Entsorgung									
Soziale Infrastruktur									
<b>Vergleichskriterium: Verkehrsanbindung</b>									

**Hauptkriterium: Infrastruktur – Vergleichskriterium Ver- und Entsorgung -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Soziale Infrastruktur									
<b>Vergleichskriterium: Ver- und Entsorgung</b>									

**Das Hauptkriterium Ökologie besteht aus den Subkriterien:**

- Stadtklima
- Grundwasser / Hochwasserschutz
- Flora & Fauna
- Boden

**Hauptkriterium: Ökologie – Vergleichskriterium Stadtklima -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Grundwasser, Hochwasserschutz									
Flora & Fauna									
Boden									
<b>Vergleichskriterium: Stadtklima</b>									

**Hauptkriterium: Ökologie – Vergleichskriterium Grundwasser, Hochwasserschutz-**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Flora & Fauna									
Boden									
<b>Vergleichskriterium: Grundwasser, Hochwasserschutz</b>									

**Hauptkriterium: Ökologie – Vergleichskriterium Flora & Fauna -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Boden									
<b>Vergleichskriterium: Flora &amp; Fauna</b>									

**Das Hauptkriterium Ökonomie besteht aus den Subkriterien:**

- Bodenpreis
- Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität
- monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)

**Hauptkriterium: Ökonomie - Vergleichskriterium Bodenpreis -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität									
monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)									
<b>Vergleichskriterium: Bodenpreis</b>									



**Hauptkriterium: Ökonomie - Vergleichskriterium Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)									
<b>Vergleichskriterium: Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität</b>									

**Das Hauptkriterium Studien / Gutachten besteht aus den Subkriterien:**

- allgemeine Studien / Gutachten
- spezifische Studien / Gutachten

**Hauptkriterium: Studien / Gutachten - Vergleichskriterium allgemeine Studien / Gutachten -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
spezifische Studien / Gutachten									
<b>Vergleichskriterium: allgemeine Studien / Gutachten</b>									

**Das Hauptkriterium Entwicklungen in anderen Städten besteht aus den Subkriterien:**

- von der Struktur vergleichbare Städte
- benachbarte Städte

**Hauptkriterium: Entwicklungen in anderen Städten - Vergleichskriterium von der Struktur vergleichbare Städte -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Benachbarte Städte									
<b>Vergleichskriterium: von der Struktur vergleichbare Städte</b>									

**Das Hauptkriterium Akzeptanz der Entscheidung besteht aus den Subkriterien:**

- Mittelbar Betroffene
- Unmittelbar Betroffene

**Hauptkriterium: Akzeptanz der Entscheidung – Vergleichskriterium mittelbar Betroffene -**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Unmittelbar Betroffene									
<b>Vergleichskriterium: Mittelbar Betroffene</b>									

**Das Hauptkriterium Folgen der Flächeninwertsetzung besteht aus den Subkriterien:**

- Bekannte Folgen
- Unbekannte Folgen (Risiken)

**Hauptkriterium: Folgen der Flächeninwertsetzung – Vergleichskriterium bekannte Folgen**

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Unbekannte Folgen (Risiken)									
<b>Vergleichskriterium: bekannte Folgen</b>									

Das Hauptkriterium Kosten der Flächeninwertsetzung besteht aus den Subkriterien:

- Einmalkosten
- Folgekosten

Hauptkriterium: Kosten der Flächeninwertsetzung – Vergleichskriterium Einmalkosten -

Subkriterium	absolut unterlegen	sehr viel geringere Bedeutung	erheblich geringere Bedeutung	etwas geringere Bedeutung	gleiche Bedeutung	etwas größere Bedeutung	erheblich größere Bedeutung	sehr viel größere Bedeutung	absolut dominant
Folgekosten									
Vergleichskriterium: Einmalkosten									

3. Nachstehende Alternativen stehen Ihnen zur Wahl bei der Frage nach der Art der zukünftigen Siedlungsentwicklung (= Bereich Wohnen). Bewerten Sie diese bezüglich ihrer Wertigkeit in vorliegender Entscheidungssituation.

(1 = beste Alternative; 2 = zweitbeste Alternative; 3 = ...; 5 = schlechteste Alternative)

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

4 Bringen Sie bitte nun diese Alternativen der Flächennutzung für den Bereich Wohnen anhand der Subkriterien in eine Reihenfolge. Diejenige Alternative, welche den Anforderungen des Subkriteriums bei der Entscheidung über die zukünftige Siedlungsentwicklung am Besten genügt, stellt die beste Alternative dar.

(1 = beste Alternative bezüglich des Subkriteriums, 2 = zweitbeste Alternative bezüglich des Subkriteriums, 3 = ...; 5 = schlechteste Alternative bezüglich des Subkriteriums)

Beispiel: Bezüglich der Nachfrage von Privatpersonen ist die Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen die beste Alternative (= 1). Daran anschließend folgt die Objektsanierung (= 2). Daran anschließend folgt die bauliche Verdichtung (= 3) und daraufhin die Flächensanierung (= 4). Die schlechteste Alternative diesbezüglich stellt die Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen dar (= 5).

Beispiel: Subkriterium: Nachfrage Privatpersonen

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	1
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	5
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	4
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	2
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	3

### Ihre Bewertung:

Subkriterium: Privatpersonen

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Unternehmen / Großinvestoren**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Staatliche Nachfrage**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Migration**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: natürliche Bevölkerungsentwicklung**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Verkehrsanbindung**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Ver- und Entsorgung**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: soziale Infrastruktur**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Stadtklima**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Grundwasser / Hochwasserschutz**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Boden**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Flora & Fauna**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Bodenpreis**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Sicherung und Steigerung der Wohnattraktivität**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: monetäre Anreize von staatlicher Seite (Subventionen)**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: allgemeine Studien / Gutachten**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: spezifische Studien / Gutachten**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: von der Struktur vergleichbare Städte**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: benachbarte Städte**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: mittelbar Betroffene**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: unmittelbar Betroffene**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: bekannte Folgen**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: unbekannte Folgen (Risiken)**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Einmalkosten**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Subkriterium: Folgekosten**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung	

**5. In gleicher Weise müssen nun diejenigen Hauptkriterien, welche keine Subkriterien besitzen, mit den Alternativen in Bezug gesetzt werden.**

**Hauptkriterium: Soziales**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Hauptkriterium: politische Durchsetzbarkeit**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**Hauptkriterium: Umsetzbarkeit von Vorhaben**

Alternative	Bewertung
Flächenausweisung an bestehende Siedlungsflächen angeknüpft	
Flächenausweisung getrennt von bestehenden Siedlungsflächen	
Flächensanierung (Konversion, Umbau) – Innenentwicklung -	
Objektsanierung (Sanierung / Bestandsverbesserung) – Innenentwicklung -	
Bauliche Verdichtung (Hochbau (Aufstockung) / Schließung von Baulücken) – Innenentwicklung -	

**5 Gibt es Bewertungen von Hauptkriterien oder Subkriterien, welche sich in den letzten 10 Jahren verändert haben?**

Nein

Ja. Welche ?

Hauptkriterium oder Subkriterium	Bewertung hat sich zu heute	
	verbessert	verschlechtert

**6 Denken Sie, das bestimmte Gewichtungen der Haupt- und Subkriterien sich in den nächsten 10 Jahren ändern werden?**

Nein

Ja. Welche ?

Hauptkriterium oder Subkriterium	Bewertung wird sich zukünftig	
	verbessern	verschlechtern

**Persönliche Angaben:**

Name: \_\_\_\_\_

Institution / Abteilung / Referat: \_\_\_\_\_

Ausbildung / Studiengang: \_\_\_\_\_

Funktion: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

Seit wann sind Sie in der Planung beschäftigt? \_\_\_\_\_

Seit wann haben Sie Ihren derzeitigen Arbeitsplatz inne? \_\_\_\_\_

Wie lange sind sie bereits am Prozess der Abwägung beteiligt? \_\_\_\_\_

Besitzen Sie Schwerpunkte bei der planerischen Abwägung (z.B. Gewerbegebiet)? Wenn ja welche?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Finden während des Abwägungsprozesses ein fachlicher und zielgerichteter Austausch zwischen den „Abwägern“ bezüglich der Einstellung von Belangen? Wenn ja, wie sieht dieser aus?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Nennen Sie **alle** Namen derjenigen Personen, welche bei der planerischen Abwägung eines Flächennutzungsplanes in Ihrer Kommune / Stadt beteiligt sind.  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Wer ist Ihr direkter Vorgesetzter? \_\_\_\_\_

# Leitfäden für die städtische Ebene

## Stadtplanung

### a) Einschätzung der Situation

- Wie ist die allgemeine Kenntnis des Problems? Wie kommt dieser Kenntnisstand zustande? Wie schätzen Sie Ihre Ausgangssituation bezüglich des Flächenverbrauchs ein?
- Welche Ziele sind Ihrer Meinung nach vorrangig von der Stadtplanung zu verfolgen?
- Wie informieren Sie sich?

*Vorstellung der Entscheidungssituation (WOHNEN)*

- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptursachen, die zu einer Zunahme der FIA führen?

### b) AHP (Stichwort - Evaluierung der Ergebnisse)

- Man sieht, dass Alternative xy, die wichtigste ist, entspricht dies der Realität? Bitte nennen Sie Gründe hierfür?
- Wie charakterisieren Sie die Risiken der einzelnen Alternativen?
- Ist es wirklich so, dass das Hauptkriterium xy das wichtigste Entscheidungskriterium bei der Frage nach der Art der Flächensteuerung ist? Warum? Stimmt das gebildete Ranking der HK mit der Realität überein?
- Welche Kriterien wurden Ihrer Meinung nach vergessen und wenn ja welche? Wie würden Sie deren Bedeutung im Planungsprozess bezeichnen?
- Die von Ihnen angeführten Veränderungen der Bewertungen, hat dies auch Auswirkungen auf Ihre Alternativenwahl, zu welcher Alternative hin wird sich Ihre Bewertung verschieben?
- Inwiefern denken Sie, dass Ihre Ausbildung Einfluss auf die Gewichtung genommen hat?

**Abschließende Frage bezüglich der Evaluierung der AHP (methodisch): Inwiefern spiegeln die Bezüge der Alternativen zu den Entscheidungskriterien der Abwägung die reale Arbeitspraxis der Planerstellung wieder? Inwiefern finden solche Vergleiche, solche Abwägungsmatrizen in der Realität Anwendung?**

### c) Abwägung

- Wie findet Abwägung statt?
- Welche Methode/Regeln werden hierfür verwendet? Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus dieser Methode? Liegen der Abwägung Entwicklungsmodelle oder Szenarien zugrunde?
- Welche Probleme bestehen bei der Abwägung? Wie werden Sie gelöst?
- Haben Sie Vorschläge oder Anregungen, wie man Ihre Entscheidungsfindung unterstützen könnte?
- Wie beurteilen Sie die gesetzliche Definierung der Abwägung? Inwiefern wäre ein gesetzlich engerer gestrickter Rahmen von Vorteil bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

### d) Gruppenentscheidungen Stadtplanung

- Wie erklären Sie sich die ggf. Differenzen zwischen den einzelnen Personen?
- Inwiefern tauschen Sie sich aus? Inwiefern ist Ihnen die Arbeitsweise eines Kollegen zur selben Thematik bekannt? Wie beeinflusst dieser Austausch Ihre Arbeit? Treffen die unterschiedlichen Abwägungen (z.B. wie in Dresden, gebietsbezogene Abwägung) erst bei Ihrem Vorgesetzten zusammen, oder schon früher?
- Gibt es Meinungsgruppen? Kommen Statusdifferenzen zum Zuge?
- Welche Formen nehmen Konflikte innerhalb der Stadtplanung in Ihrer Ebene an? Und welche Arten der Konfliktbewältigung kommen zur Anwendung?
- Inwiefern denken Sie, dass diese Abwägungen in anderen Städten auch so bewertet werden?

### e) Gruppenentscheidungen übergeordnete Ebene, entscheidendes Gremium und andere Akteure

- Was würden Sie als Leitmeinung Ihres/Ihrer Vorgesetzten bezeichnen?
- Welche Personen beeinflussen die Bewertung von Kriterien bei einer Neuausweisung stark und inwiefern? Wessen Konzept wird schlussendlich verfolgt?
- Wenn Sie die Ergebnisse Ihrer Entscheidungen/Abwägungen betrachten, über die im Stadtrat abgestimmt werden, stimmen diese mit Ihren Angaben/Vorschlägen (denen Ihres Vorgesetzten) überein? Wo finden Veränderungen bzw. Konflikte statt?
- Gibt es Netzwerke, welche die Stadtplanung von außen beeinflussen? (Lobbys, BI)
- Wie gestaltet sich der Informationsfluss zwischen den einzelnen Ebenen?

### f) Ableitung von Maßnahmen

- Welche Maßnahmen/Instrumente können/sollten eingesetzt werden, damit es zu einer Reduzierung der FIA kommt? Welche Ideen besitzen Sie diesbezüglich?
- Wer kann Ihrer Meinung nach den größten Beitrag liefern, um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen? Wie können diese erreicht werden?
- In der Politikforschung wird Kommunen oft unterstellt, dass sie erst aktiv werden, wenn Probleme offensichtlich sind (Beispiel demographischer Wandel). Wie sehen Sie diese Aussage bezüglich der Flächeninanspruchnahme?
- Inwiefern schätzen Sie die Arbeitsweise der Stadtplanung in ??? für nachhaltig?
- Wie unterbinden Sie persönlich in Ihrer Position und unter Leistung welchen Beitrags die Reduzierung des FIA? Wie würden Sie den Erfolg Ihrer Ambitionen einschätzen?



## Übergeordnete Stadtplanung

### a) Einschätzung der Situation

- Wie schätzen Sie das Ziel des Nachhaltigkeitsrates des Bundes ein, die tägliche Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken?
- Wie schätzen Sie die Ausgangssituation Ihrer Kommune bezüglich des Flächenverbrauchs ein? Wie dringend bewerten Sie die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Ihrem Planungsgebiet?
- Welches Ziel verbinden Sie mit der Flächeninwertsetzung in Ihrem Planungsgebiet?
- Woher beziehen Sie Ihre Informationen diesbezüglich?

#### *Vorstellung der Entscheidungssituation (WOHNEN)*

- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptursachen, die zu einer Zunahme der FIA führen?

### b) Flächenausweisungsrelevante Entscheidungen

- Sie haben folgende Alternativen zur Auswahl, um die Flächeninanspruchnahme des Wohnens zu lenken. Welche positiven Elemente verbinden Sie mit den jeweiligen Alternativen, welche negativen Elemente bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
- Welche der Kriterien sehen Sie für wichtig an, bezüglich der Entscheidung über die Art der Lenkung der Flächennutzung und warum? Welche sehen Sie nicht für wichtig an und warum?
- Welche Kriteriengewichtungen werden sich Ihrer Meinung zukünftig verändern?
- Würden Ihrer Meinung nach entscheidungsrelevante Kriterien vergessen?

### c) Gruppenentscheidungen unterhalb

- Inwiefern ist Ihnen die Arbeitsweise der Ihnen Untergeordneten bekannt?
- Woher kommen die Differenzen (wenn vorhanden, zwischen Ihnen und Ihren Mitarbeiter bzw. innerhalb der untergeordneten Ebene)? Wie können Sie sich diese erklären? Gibt es Meinungsgruppen bzw. Meinungsführer?
- Wie wird mit Meinungsverschiedenheiten zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter bezüglich der Bewertung von Kriterien vorgegangen? Welches Konzept wird schlussendlich verfolgt? Wie werden Konflikte gelöst?

### d) Gruppenentscheidungen übergeordnete Ebene, entscheidendes Gremium und andere Akteure

- Wie findet der Informationsaustausch zwischen Ihnen und den Ihnen Übergeordneten statt?
- Wenn Sie die Ergebnisse Ihrer Entscheidungen/Abwägungen betrachten, über die im Stadtrat abgestimmt werden, stimmen diese mit Ihren Angaben, denen Ihres Vorgesetzten bzw. der Ihnen Übergeordneten überein? Auf welche Bereiche konzentrieren sich diese Veränderungen?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Ursachen dafür, dass in kommunalen Entscheidungen immer eher Außenentwicklung vor Innenentwicklung vollzogen wird? Welche Hemmnisse bestehen auf den unterschiedlichen Planungsebenen um auf eine Reduzierung der FIA hinzuwirken?
- Gibt es Netzwerke, welche die Stadtplanung von Personen beeinflussen? (Lobbys, BI's)

### e) Ableitung von Maßnahmen

- Welche Maßnahmen/Instrumente können/sollten eingesetzt werden, damit es zu einer Reduzierung der FIA kommt? Welche Ideen besitzen Sie diesbezüglich?
- Wer kann Ihrer Meinung nach den größten Beitrag liefern, um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen? Wie können diese erreicht werden?
- In der Politikforschung wird Kommunen oft unterstellt, dass sie erst aktiv werden, wenn Probleme offensichtlich sind (Beispiel demographischer Wandel). Wie sehen Sie diese Aussage bezüglich der Flächeninanspruchnahme?
- Wie unterbinden Sie persönlich in Ihrer Position und unter Leistung welchen Beitrags die Reduzierung des FIA? Wie würden Sie den Erfolg Ihrer Ambitionen einschätzen?
- Inwiefern schätzen Sie die Arbeitsweise der Stadtplanung in ??? für nachhaltig?
- Sollten die Entscheidungsspielräume der Planung (also die Abwägung) weiter eingeschränkt bzw. gesetzlich normiert werden?

## Stadtrat

### a) Einschätzung der Situation

- Wie schätzen Sie das Ziel des Nachhaltigkeitsrates des Bundes ein, die tägliche Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken?
- Wie schätzen Sie die Ausgangssituation Ihrer Kommune bezüglich des Flächenverbrauchs ein? Wie dringend bewerten Sie die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Ihrem Planungsgebiet?
- Welches Ziel verbinden Sie mit der Flächeninwertsetzung in Ihrem Planungsgebiet?
- Woher beziehen Sie Ihre Informationen diesbezüglich?

#### *Vorstellung der Entscheidungssituation (WOHNEN)*

- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptursachen, die zu einer Zunahme der FIA führen?

### b) Flächenausweisungsrelevante Entscheidungen

- Sie haben folgende Alternativen zur Auswahl, um Flächen in Wert zu setzen. Welche positiven Elemente verbinden Sie mit den jeweiligen Alternativen, welche negativen Elemente bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
- Welche der Kriterien sehen Sie für wichtig an, bezüglich der Entscheidung über die Art der Flächenentwicklung und warum? Welche sehen Sie nicht für wichtig an und warum?
- Welche Kriterien werden sich Ihrer Meinung bezüglich der Bedeutung in Entscheidungen zukünftig verändern?
- Wurden Ihrer Meinung nach entscheidungsrelevante Kriterien vergessen? Und wenn ja, welche?

### c) Entscheidendes Gremium und andere Akteure

- Wie schätzen Sie die Meinung der Mitglieder im politischen Gremium gegenüber dieser Problematik ein? Gibt es beherrschende Einzelinteressen?
- Welche Probleme treten bei einer Umsetzung einer Flächenreduzierung im Stadt- bzw. Gemeinderat auf? Mit welchen Zielen konkurriert eine Durchsetzung der Reduzierung der FIA? Wie werden diese Konflikte gelöst?
- Was denken Sie, welchen Einfluss Sie als Stadtratsmitglied auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nehmen können?
- Gibt es Selbstverpflichtungen bei der Abwägung z. B. Leitbilder des Stadtrates/ der Partei/ der amtierenden Koalition? Welche Hemmnisse bestehen, dieses Ziel verstärkt zu verfolgen und von wem?
- Inwiefern wird Ausweisung von Flächen auch als politische Profilierung benutzt?
- Wie steht der Bürger einer Neuausweisung entgegen?
- Gibt es Netzwerke, welche die Stadtplanung von Personen beeinflussen (Lobbys; BI)?

### d) Ableitung von Maßnahmen

- Welche Maßnahmen / Instrumente können/sollten eingesetzt werden, damit es zu einer Reduzierung der FIA kommt? Welche Ideen besitzen Sie diesbezüglich?
- Wer kann Ihrer Meinung nach den größten Beitrag liefern, um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen? Wie können diese erreicht werden?
- In der Politikforschung wird Kommunen oft unterstellt, dass sie erst aktiv werden, wenn Probleme offensichtlich sind (Beispiel demographischer Wandel). Wie sehen Sie diese Aussage bezüglich der Flächeninanspruchnahme?
- Sollten die Entscheidungsspielräume der Planung (also die Abwägung) weiter eingeschränkt bzw. gesetzlich normiert oder Abstimmungsregeln eingeführt werden?

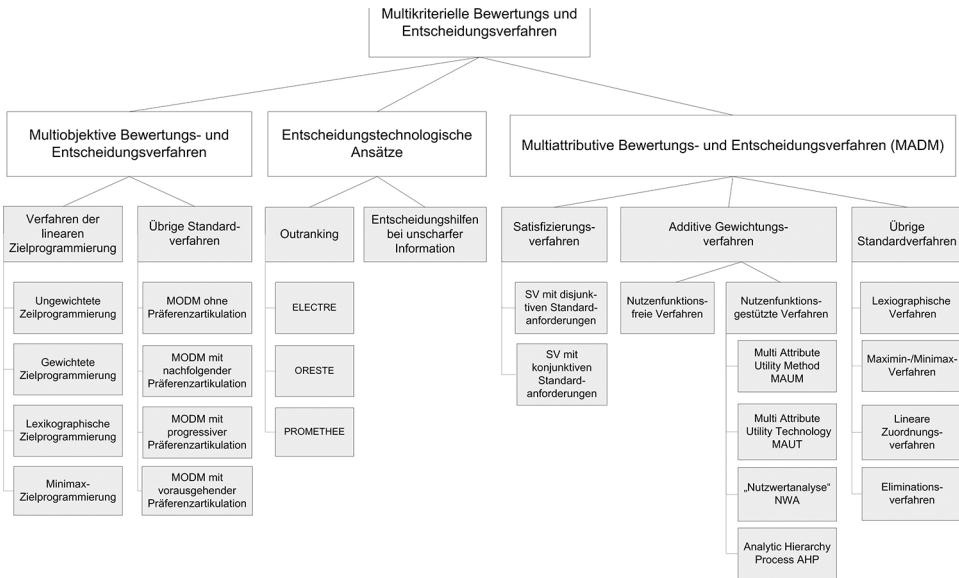
# Codierschema Stadtplanung

Bezug	Oberziel	Unterziele	Frage	Code	Ankerbeispiel
Block 1: Referenzpunktanalyse/ Planungsansatz	Kennntnis und Bewertung des Flächensparziels		a	REF_KB	Die FIA sei immer noch so hoch, da die Steuerungsinstrumente nicht für eine Reduzierung geeignet sind und somit neue Flächen ausgewiesen werden. (E37_12)
	Bewertung der Ausgangssituation hinsichtlich des Flächenverbrauchs in der jeweiligen Kommune		a	REF_BAS	Aufgrund der Verpflichtung zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gilt es die klimatischen Bedingungen im Elbtal durch Neubau auf den Elbhängen nicht weiter zu verschlechtern, da dort die Frischluft produziert wird und diese Produktion durch Bau gestoppt werden würde. (E3_2)
	Ziele der Stadtplanung		a	REF_ZSP	Die Ziele der Stadtplanung sollten in einer Umsteuerung der Entwicklung liegen, welche in Dresden schon seit Jahren gefördert wird. (E3_4)
	Nachhaltigkeit der Stadtplanung		f	REF_NSP	Die Stadtentwicklung in Leipzig wird mittlerweile für nachhaltig eingeschätzt. Jetzt gilt es die Fehler seit der Wende zu korrigieren, in dem z.B. bereits ausgewiesene Flächen in Leipzig und im Umland wieder zurückgenommen werden. (E14_92)
	Informationsgrundlagen		a	REF_I	Informationsquellen sind verschiedenster Art: Verwaltungsintern von anderen Ämtern, Kollegen, Studien und Gutachten, statistische Daten, welche dann in der Stadtplanung aufbereitet werden und zur Verfügung gestellt werden. (E3_6)
	Einfluss der Ausbildung		b	REF_AUS	Die Ausbildung hat keinen Einfluss auf die tägliche Arbeit aufgrund des langen Zurückliegens und der Generalität des Studiums. (E3_44)
	eigener Einfluss auf Reduzierung		f	REF_EIN_A	Mit der eigenen Planung wird die Sicherung der Umweltbelange, der Wohnqualität, der Reaktivierung von Brachflächen, die Objektsanierung und somit die Aufwertung von Innenstadtebenen (z.B. Neustadt) der Hochwasserschutz und die Sicherung des Weltkulturerbes verbunden. (E3_52)
Block 2: Determinanten und Akteure	Ursachen und Akteure allgemein		emp	DET_ALL	Fördergelder haben oftmals zu einer Flächenausweisung geführt, sowie der Druck der Arbeitsplatzsicherung, welcher dazu führte, dass planerische Einschätzungen „gekippt“ wurden. (E3_10)
	Einstellung Bürger		emp	DET_EINSTB	Seit 2000 wurde der Rückgang der Bevölkerung anerkannt und somit auch die Einsicht, dass auch mehr Innenentwicklung betrieben werden muss. (E14_70)
	Ursachen und Akteure der FIA Wohnen		a	DET_WO	Flächenausweisung ist mit der Hoffnung verbunden, dass irgendwann die Bevölkerung rapide wächst und dann Flächen bereit stehen. (E3_2)

Block 3: AHP	Evaluierung Alternativen		b	AHP_EVA	Flächensanierung wird aufgrund der Kosten für negativ hinsichtlich einer Innenentwicklung bewertet. (E3_30)
	Risiken Alternativen		b	AHP_RIS	Das Risiko der Innenentwicklung wird aufgrund wirtschaftlicher und stadtstruktureller Kriterien am Geringsten eingeschätzt. (E3_16)
	Evaluierung Determinanten	wichtigstes Kriterium	b	AHP_EVD_W	Die Ökologie wird als wichtigstes Kriterium bestätigt, da ohne sie die Stadt gar nicht existieren kann. Die anderen Kriterien spielen größtenteils eine gleichbedeutende Rolle. (E3_22)
		Ranking	b	AHP_EVD_R	
	Evaluierung Determinanten auf Alternativen		emp	AHP_EVA_EVD	Besonders gut ist die Innenentwicklung im Allgemeinen bezüglich einer Auslastung der Infrastruktur. (E14_24)
	Vergessene Kriterien		b	AHP_VER_K	Lebensqualität und Daseinsvorsorge (=Umweltbelange) sind weitere sehr bedeutende Entscheidungskriterien. (E3_50)
	Probleme AHP		emp	AHP_PRO	Probleme gab es mit dem Kriterium der Studien und Gutachten, da sie auf der einen Seite die Basis bilden, zum anderen aber oftmals nicht objektiv sind, sondern sich am Auftraggeber orientieren. (E3_40)
	Relevanz der Gegenüberstellung in der Praxis der Abwägung		b	AHP_GGPRA	Die Abwägung erfolgt automatisch unter Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen, des Gemeinwohls und den Möglichkeiten der Stadt unter Berücksichtigung raumordnerischer Belange individuelle Interessen zu befriedigen („und dann guckt man halt, was wichtiger ist“). Die Kriterien werden nicht getrennt bewertet, sondern werden in Zusammenhang auf Problemstellungen angewendet. (E3_50)
	Zukünftige Bedeutungsveränderung von Kriterien		b	AHP_ZU	Das ist aber jetzt nur Ökologie und Soziales? (E12_51)
Block 4: Abwägung	Ablauf		c	ABW_AB	Die Abwägung erfolgt automatisch unter Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen, des Gemeinwohls und den Möglichkeiten der Stadt unter Berücksichtigung raumordnerischer Belange individuelle Interessen zu befriedigen („und dann guckt man halt, was wichtiger ist“). Die Kriterien werden nicht getrennt bewertet, sondern werden in Zusammenhang auf Problemstellungen angewendet. (E3_50)
	Methoden/Regeln	Nachteile/Probleme der Methode	c	ABW_MT_NT	Problem innerhalb der Abwägung geschehen aufgrund des Wunsches zur Außenentwicklung, insbesondere der Randbereiche bereits bestehender Siedlungen. (E3_54)
		Vorteile der Methode	c	ABW_MT_VT	Zudem wird die Abwägung durch ein Computerprogramm unterstützt, welche für bestimmte Sachlage Textbausteine zur Verfügung stellt. (E4_56)
	Vorschläge Entscheidungsunterstützung		c	ABW_EUNT	Durch eine Hinzunahme weiterer Informationen kann die Abwägungspraxis erleichtert werden. An diesen Informationen mangelt es. Dies wird vor allem als Aufgabe der Fachämter gesehen. (E3_56)
	Beurteilung gesetzliche Definition der Abwägung	Beurteilung	c	ABW_GST_BE	
		Vorteilhaftigkeit einer Einschränkung für FIA	c	ABW_GST_EIN	Eine Einschränkung der Abwägung wird nicht für erforderlich erachtet, da die Fälle zu differenziert und zu komplex sind, um sie einzuschränken. (E3_60)
	Abwägung andere Städte		d	ABW_AND	Die Bewertung der verschiedenen Belange wird für verschieden in den unterschiedlichen Städten gesehen. Kenntnis besteht über die Aufstellung des FLNP in Leipzig, wobei sehr pragmatisch herangegangen wurde. (E3_74)

Block 5: Gruppenentscheidungen Planung	AHP	Übereinstimmung Realität der Differenzen zwischen den Planern	d	GEP_AHP_ÜB	"Ich habe nicht diese, also sowas wie Soziale Stadt und so, das hatten wir alles nicht in meinem Gebiet. Das sind die großen Neubaugebiete, die bei ??? und bei ??? liegen und in den Gebieten, die ich habe, da spielt weder dieses Problem der, der Migration oder der Integration..." (E3_64)
		Ursachen	d	GEP_AHP_UR	
	Austausch	generell	d	GEP_AUS_ALL	Der Austausch mit den Kollegen findet regelmäßig statt (1x pro Woche), da bei der Erstellung des alten FLNP dies nicht der Fall war und es so zu sehr unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben innerhalb der verschiedenen Bearbeitern zugeordneten Plangebiete kam. (E3_66)
		Beeinflussung Abwägung	d	GEP_AUS_BE	Um die Aufstellung einheitlich zu gestalten wurde zuvor eine Systematik der Aufstellung diskutiert. (E3_68)
	Meinungsgruppen + Statusdifferenzen in der Gruppe		d	GEP_MG	Meinungsgruppen innerhalb der Aufstellung von Flächennutzungsentscheidungen existieren nicht, eher ein einheitliches Bild bzw. nur kleine Differenzen.(E3_70)
	Konflikte Status		d	GEP_KON_ART	Kann der Amtsleiter sich beim Dezernenten nicht durchsetzen, dann ist die Situation ähnlich wie zwischen Fachplanung und Dezernent. Gerade bei der Entwicklung neuer Wohngebiete mischt sich auch der Bürgermeister fachlich ein. (E12_73)
	Einfluss Verwaltungsebene	Personen	e	GEP_VERW_P	Rufen sowohl der Aufgabenbereich der Stadtplanung zu anderen orientierten Ämtern besser abgegrenzt werden. So „spiel“ die Wirtschaftsförderung öfters Stadtplanung in dem sie zuerst versucht politische Mehrheiten für Bauprojekte zu finden und nicht direkt die Stadtplanung miteinbezieht. Die Abstimmung zwischen den verschiedenen Ämtern könnte verbessert werden, trotz der bereits bestehenden Steuerungsinstrumente. (E3_66)
		Art des Einflusses	e	GEP_VERW_ART	
		Durchsetzung des Einflusses	e	GEP_VERW_DURCH	
	Block 6: Gruppenentscheidungen entscheidendes Gremium	Übereinstimmung mit der Planung		e	GEEG_PL
Konflikte innerhalb des Gremiums und mit der Planung			e	GEEG_KON	Der Bauausschuss fällt die Vorentscheidungen. Dieser ist im Moment in zwei Lager gespalten: Rücknahme bereits in den FLNP integrierter Gebiete oder sogar noch zusätzliche Neuausweisung. Die fachliche Meinung wird versucht selbst in solchen Konfliktsituationen weiter bestehen zu lassen, da sie ja fachlich korrekt und begründet ist.(E3_78)
Block 7: Maßnahmen	Maßnahmen	Personen	f	MA_P	Wichtig ist, dass Fachleute sich stärker mit der Politik auseinandersetzen, egal ob bei Gesetzen oder dem Einsatz von Fördermitteln. (E3_88)
		vorhanden	f	MA_VOR	Daneben sollen in Innenlagen am Stadtrand Einfamilienhäuser gebaut werden, um eben stadtnah die Versorgung mit Einfamilienhäusern gewährleisten zu können. (E14_8)
		nicht vorhanden, Anregungen/Ideen	f	MA_NVOR	Die Folgen der Flächeninanspruchnahme gilt es stärker zu publizieren, vor allem mit auf die Politik gerichtet. Zum anderen sollten strengere gesetzliche Normen für bestimmte Belange gelten, so dass schon von übergeordneter Seite der Ermessensspielraum eingeschränkt ist. (E3_86)
	Handlungsdruck Kommunen		f	MA_HD	Da das Problem der FIA nicht von den Menschen wahrgenommen wird, können die Menschen die FIA auch nicht reduzieren. (E37_40)

# Übersicht Bewertungs- und Entscheidungsverfahren



Quelle: Poschmann, C. (1998): Umweltplanung und -bewertung. Gotha

Spätestens mit der Erstauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wurde die Notwendigkeit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme politisch anerkannt. Trotz intensiver Bemühungen konnte jedoch kein deutlicher Rückgang des Flächenverbrauchs erreicht werden. An diesem Punkt knüpft die Arbeit an und versucht mittels eines akteurszentrierten Ansatzes einen Erkenntnisgewinn zur Ursachenforschung der Flächeninanspruchnahme zu liefern. Ziel ist die Untersuchung der Raumrelevanz planerischer und politischer Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme. Dabei erfolgt eine schwerpunktmäßige Betrachtung der Regional- und Bauleitplanung, denn diese Akteure sind nicht nur zentrale „Flächennutzungsentscheider“, sondern auch Anknüpfungspunkt zahlreicher Handlungsstrategien/-maßnahmen. Die Fragestellungen werden anhand von Fallstudien in den Städten Dresden und Leipzig sowie in den Regionen München und Rhein-Neckar erörtert.